

O PARADOXO DA COERÊNCIA NO SIADAP 3Competências, avaliação e complexidade funcional

Vanina Chantal de Oliveira Marques Marto Marcelino

Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal

Resumo: O presente artigo analisa a articulação entre o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP 3) e o Referencial de Competências da Administração Pública (ReCAP). Com base numa revisão teórica e numa análise documental do respetivo enquadramento normativo, argumenta-se que estes instrumentos procuram conciliar objetivos de desenvolvimento profissional e valorização das competências com mecanismos orientados para comparabilidade, uniformização e diferenciação do desempenho. Para compreender esta tensão, propõe-se o conceito de paradoxo da coerência, entendido como a situação em que instrumentos formalmente coerentes podem revelar limitações na concretização dos objetivos que procuram alcançar.

Palavras-chave: administração pública, avaliação de desempenho, competências, paradoxo da coerência.

The coherence paradox in SIADAP 3: competencies, performance appraisal and functional complexity

Abstract: This article analyses the relationship between the Integrated Performance Management and Evaluation System in the Portuguese Public Administration (SIADAP 3) and the Public Administration Competency Framework (ReCAP). Based on a theoretical review and a documentary analysis of their regulatory framework, it argues that these instruments seek to reconcile objectives of professional development and competency enhancement with mechanisms aimed at comparability, standardisation and performance differentiation. To understand this tension, the article proposes the concept of the coherence paradox, understood as a situation in which formally coherent instruments may reveal limitations in achieving the objectives they are intended to accomplish.

Keywords: public administration, performance appraisal, competencies, paradox of coherence.

Le paradoxe de la cohérence dans le SIADAP 3: compétences, évaluation de la performance et complexité fonctionnelle

Résumé: Cet article analyse l'articulation entre le Système intégré de gestion et d'évaluation de la performance dans l'administration publique portugaise (SIADAP 3) et le Référentiel de compétences de l'administration publique (ReCAP). À partir d'une revue théorique et d'une analyse documentaire de leur cadre normatif, il est soutenu que ces instruments cherchent à concilier des objectifs de développement professionnel et de valorisation des compétences avec des mécanismes orientés vers la comparabilité, la standardisation et la différenciation de la performance. Pour comprendre cette tension, l'article propose le concept de paradoxe de la cohérence, entendu comme la situation dans laquelle des instruments formellement cohérents peuvent révéler des limites dans la réalisation des objectifs qu'ils visent à atteindre.

Mots-clés: administration publique, évaluation de la performance, compétences, paradoxe de la cohérence.

La paradoja de la coherencia en el SIADAP 3: competencias, evaluación del desempeño y complejidad funcional

Resumen: Este artículo analiza la articulación entre el Sistema Integrado de Gestión y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública portuguesa (SIADAP 3) y el Referencial de Competencias de la Administración Pública (ReCAP). A partir de una revisión teórica y de un análisis documental de su marco normativo, se sostiene que estos instrumentos buscan conciliar objetivos de desarrollo profesional y valorización

de competencias con mecanismos orientados a la comparabilidad, la estandarización y la diferenciación del desempeño. Para comprender esta tensión, se propone el concepto de paradoja de la coherencia, entendido como la situación en la que instrumentos formalmente coherentes pueden revelar limitaciones para alcanzar los objetivos que pretenden lograr.

Palabras-clave: administración pública, evaluación del desempeño, competencias, paradoja de la coherencia.

Introdução

A avaliação do desempenho constitui um dos instrumentos mais difundidos das reformas contemporâneas da Administração Pública. Nas últimas décadas, diversos países procuraram reforçar mecanismos de responsabilização, orientação para resultados e melhoria do desempenho organizacional, recorrendo a sistemas formais de avaliação dos trabalhadores e das organizações públicas. Este movimento foi influenciado pelos princípios da Nova Gestão Pública, que atribuíram particular relevância à medição do desempenho, à definição de objetivos e à monitorização de resultados (Bouckaert e Halligan, 2008; Bilhim, 2021).

Paralelamente, tem-se assistido à crescente valorização das competências enquanto referencial estruturante das políticas de gestão de pessoas. A literatura sobre gestão por competências realça a necessidade de reconhecer conhecimentos, capacidades e atitudes mobilizados em contextos de trabalho específicos, para além da medição de resultados alcançados (Le Boterf, 2000; Zarifian, 2001; Horton, 2000). Esta evolução tem contribuído para uma conceção mais ampla do desempenho, associando-o a processos de aprendizagem, desenvolvimento profissional e melhoria da capacidade de resposta das organizações públicas.

Contudo, a literatura internacional tem identificado tensões recorrentes entre sistemas orientados para a medição e o controlo e abordagens centradas na aprendizagem, no desenvolvimento e na valorização das competências (Moynihan, 2008; Christensen e Lægreid, 2025). Estas tensões assumem relevância em contextos organizacionais caracterizados por diversidade funcional, interdependência e complexidade das atividades desenvolvidas.

Em Portugal, o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) constitui o principal instrumento de gestão e avaliação do desempenho no setor público, integrando três subsistemas complementares: o SIADAP 1, dirigido à avaliação dos serviços; o SIADAP 2, centrado na avaliação dos dirigentes; e o SIADAP 3, relativo à avaliação dos trabalhadores em funções públicas. Desde a sua criação, em 2004, o sistema tem sido objeto de sucessivas alterações legislativas e de um amplo debate académico e profissional em torno da sua capacidade para promover mérito, diferenciação do desempenho e desenvolvimento profissional (Madureira, 2015; Madureira, Rando e Ferraz, 2020).

Mais recentemente, a aprovação do Referencial de Competências da Administração Pública (ReCAP), através da Portaria n.º 214/2024/1, de 20 de setembro, e a sua articulação com o sistema de avaliação do desempenho vieram reforçar o

papel das competências enquanto elemento estruturante das políticas de gestão de recursos humanos. Esta evolução sugere uma aproximação a modelos de gestão orientados para o desenvolvimento profissional e para a valorização das competências. Todavia, permanece em aberto a questão de saber em que medida estas alterações produzem uma efetiva reconfiguração dos pressupostos e lógicas de funcionamento do sistema avaliativo.

É neste contexto que o presente artigo propõe uma análise da articulação entre o SIADAP 3 e o ReCAP. O argumento central sustenta que o sistema incorpora uma tensão entre objetivos potencialmente complementares, mas operacionalizados através de mecanismos distintos. Por um lado, procura assegurar comparabilidade, consistência procedimental e equidade através de procedimentos uniformizados; por outro, pretende promover desenvolvimento profissional, valorização das competências e melhoria contínua do desempenho. Defende-se que esta tensão pode ser interpretada através do conceito de paradoxo da coerência.

Neste artigo, o paradoxo da coerência é entendido como a situação em que um instrumento de avaliação apresenta elevada coerência formal e normativa, assente em regras, procedimentos e critérios uniformizados, mas revela limitações na concretização substantiva dos objetivos que declara prosseguir. Esta formulação não pretende substituir conceitos já consolidados na literatura, como o desacoplamento institucional (Meyer e Rowan, 1977), o isomorfismo organizacional (DiMaggio e Powell, 1983) ou o *performance paradox* (Bevan e Hood, 2006; Bouckaert e Halligan, 2008), mas antes oferecer uma perspetiva complementar para compreender tensões associadas ao desenho e funcionamento dos sistemas de avaliação do desempenho de trabalhadores em funções públicas.

O artigo contribui para a sociologia das organizações públicas, ao analisar a forma como instrumentos formais de avaliação incorporam e reproduzem diferentes lógicas institucionais. A análise centra-se particularmente na relação entre avaliação do desempenho, competências e complexidade funcional, conceito que será desenvolvido na secção teórica. A análise procura explorar de que forma a diversidade funcional das atividades desenvolvidas e a articulação entre competências, objetivos e contextos de trabalho podem contribuir para a compreensão de algumas das tensões identificadas na literatura sobre avaliação do desempenho de trabalhadores em funções públicas. Entende-se por complexidade funcional a diversidade de exigências, responsabilidades, níveis de autonomia e contextos de trabalho associados às diferentes funções exercidas na Administração Pública.

Metodologicamente, o estudo assume natureza qualitativa e conceptual, apoiando-se numa análise documental do enquadramento normativo e institucional do SIADAP 3 e dos instrumentos recentemente introduzidos no domínio da gestão por competências na Administração Pública Portuguesa. O objetivo não consiste em analisar empiricamente práticas organizacionais concretas ou percepções dos atores envolvidos, mas em analisar o desenho institucional do sistema e os pressupostos que estruturam o seu funcionamento.

O artigo encontra-se estruturado em seis secções. Após esta introdução, apresenta-se o enquadramento teórico sobre gestão por competências, avaliação do desempenho e o conceito de paradoxo da coerência. A terceira secção apresenta a

metodologia adotada. A quarta secção analisa a articulação entre o SIADAP 3 e o ReCAP. A quinta secção discute os principais resultados à luz da literatura relevante. Por fim, a sexta secção apresenta as conclusões do estudo.

Enquadramento teórico: gestão por competências e desenvolvimento profissional no setor público

A crescente valorização das competências constitui uma das transformações mais significativas das políticas contemporâneas de gestão de pessoas (Horton, 2000; Hondeghem, Horton e Scheepers, 2005; Dutra, 2013). Nas últimas décadas, organizações públicas e privadas procuraram complementar modelos centrados em funções, qualificações e tarefas com abordagens orientadas para a identificação, desenvolvimento e mobilização de competências (Boyatzis, 1982; Spencer e Spencer, 1993). Segundo Horton (2000), Hondeghem, Horton e Scheepers (2005), esta evolução traduziu-se numa mudança gradual da forma de compreender o desempenho profissional, deslocando o foco da simples execução de atividades prescritas para a capacidade de agir eficazmente em contextos complexos, dinâmicos e frequentemente imprevisíveis.

Apesar da sua ampla difusão, o conceito de competência permanece marcado por diferentes tradições teóricas e interpretações conceptuais. A literatura permite identificar, de forma sintética, três grandes racionalidades que influenciaram a evolução dos modelos de gestão por competências e continuam presentes nas práticas contemporâneas de gestão de recursos humanos.

A tradição anglo-saxónica associa as competências a características individuais observáveis que contribuem para níveis superiores de desempenho. Nesta perspetiva, as competências correspondem a conhecimentos, capacidades, traços pessoais ou comportamentos que permitem distinguir desempenhos médios de desempenhos considerados excelentes (Boyatzis, 1982; Spencer e Spencer, 1993).

Nesta linha, a gestão por competências assume uma função predominantemente instrumental e estratégica. O principal objetivo consiste em identificar atributos relevantes para o desempenho organizacional e utilizá-los como referência para processos de recrutamento, seleção, avaliação e desenvolvimento de pessoas. A competência surge como variável suscetível de observação, medição e comparação, permitindo alinhar comportamentos individuais com os objetivos da organização (Brandão e Guimarães, 2001).

Esta abordagem exerceu forte influência na modernização dos sistemas de gestão pública (Horton, 2000; Hondeghem, Horton e Scheepers, 2005), sobretudo em contextos marcados pela difusão dos princípios da Nova Gestão Pública. A procura de objetividade, comparabilidade e alinhamento estratégico contribuiu para a adoção de modelos de competências estruturados através de referenciais, indicadores comportamentais e escalas de avaliação.

Contudo, esta perspetiva de decompor o desempenho em conjuntos de comportamentos observáveis suscitou igualmente questões relacionadas com a redução da capacidade de captar dimensões relacionais, contextuais e

situacionais do trabalho, em funções públicas (Horton, 2000; Hondegheem, Horton e Scheepers, 2005).

Em contraste com a tradição funcional-comportamental, a literatura francófona desenvolveu uma concepção mais contextualizada da competência. Para autores como Le Boterf (2000), Zarifian (2001) e Barbier (1996), a competência não se reduz à posse de atributos individuais nem à execução de comportamentos previamente definidos. Ser competente implica mobilizar conhecimentos, experiências, valores e capacidades de julgamento perante situações concretas de trabalho.

Nesta perspectiva, a competência constitui uma construção dinâmica que se manifesta na ação e cuja expressão depende das características do contexto organizacional, das relações estabelecidas com outros atores e dos desafios específicos enfrentados pelos profissionais.

Esta abordagem introduziu elementos relevantes para a compreensão do trabalho público contemporâneo (Le Boterf, 2000; Zarifian, 2001). A competência, nesta linha, encontra-se associada à capacidade de adaptação, aprendizagem e construção de soluções em contextos específicos (Le Boterf, 2000; Zarifian, 2001).

Mais recentemente, surge uma terceira abordagem que procura integrar estas perspetivas através de abordagens que articulam desempenho, aprendizagem e desenvolvimento profissional. Fleury e Fleury (2001), Dutra (2013) e Brandão e Guimarães (2001) defendem uma visão mais abrangente da competência, entendendo-a simultaneamente como recurso individual, processo organizacional e mecanismo de criação de valor.

Nesta perspectiva integradora, a competência deixa de ser vista apenas como atributo ou comportamento. Passa a constituir um processo contínuo de desenvolvimento, através do qual indivíduos e organizações ampliam a sua capacidade de responder a desafios cada vez mais complexos.

A aprendizagem passa então a assumir um papel central nesta perspetiva (Dutra, 2013; Fleury e Fleury, 2001). O desenvolvimento de competências encontra-se intrinsecamente ligado à experiência profissional, ao *feedback*, à reflexão sobre a prática e à capacidade de incorporar novos conhecimentos na ação. Consequentemente, os sistemas de gestão de pessoas deixam de estar exclusivamente orientados para a classificação ou seleção dos trabalhadores, passando também a apoiar processos de desenvolvimento e valorização profissional.

No setor público, esta evolução encontra expressão na crescente valorização de modelos de gestão orientados para a aprendizagem, a inovação e a criação de valor público (Christensen e Læg Reid, 2025). As competências são progressivamente entendidas como recursos estratégicos que contribuem para a qualidade dos serviços públicos, para a confiança institucional e para a capacidade de resposta às necessidades da sociedade.

A coexistência destas diferentes perspetivas permite questionar a existência de tensões observadas nos sistemas contemporâneos de avaliação do desempenho. Enquanto as abordagens funcional-comportamentais tendem a privilegiar a medição, a padronização e a comparabilidade, as abordagens profissional-situacionais e de desenvolvimento valorizam o contexto, a aprendizagem, a autonomia e a adaptação.

Os modelos de avaliação tendem a aproximar-se de uma ou outra perspectiva consoante privilegiem mecanismos de classificação e comparabilidade ou processos de *feedback*, aprendizagem e desenvolvimento profissional.

A literatura sugere, contudo, que a integração destas diferentes perspectivas permanece incompleta em muitos sistemas de gestão do desempenho dos trabalhadores em funções públicas (Hondeghe, Horton e Scheepers, 2005; Neiva, 2020). Frequentemente, as competências são incorporadas como complemento dos mecanismos tradicionais de avaliação, sem implicar uma transformação substantiva das lógicas avaliativas previamente existentes.

É nesta interseção entre competências, avaliação do desempenho e desenvolvimento profissional que emergem algumas das principais tensões identificadas pela literatura e que serão discutidas nas secções seguintes.

Avaliação do desempenho de trabalhadores

A avaliação do desempenho constitui atualmente um dos instrumentos mais difundidos das políticas de gestão pública. Contudo, a sua aparente neutralidade técnica tende a ocultar a existência de diferentes concepções acerca do papel das organizações públicas, dos trabalhadores e dos próprios sistemas de gestão. Mais do que mecanismos de medição, os sistemas de avaliação do desempenho de trabalhadores podem refletir diferentes concepções sobre desempenho, mérito, responsabilização e desenvolvimento profissional, influenciando a forma como estes são definidos, observados e reconhecidos (Bouckaert e Halligan, 2008; Scott, 2004).

A literatura sobre administração pública tem vindo a demonstrar que os sistemas de avaliação do desempenho refletem diferentes paradigmas de governação e gestão pública, incorporando concepções de eficiência, responsabilização, aprendizagem organizacional e, mais recentemente, criação de valor público (Bouckaert e Halligan, 2008; Moore, 1995; Christensen e Lægreid, 2025).

O desenvolvimento dos sistemas contemporâneos de avaliação do desempenho encontra-se associado às reformas inspiradas pela Nova Gestão Pública. A partir das décadas de 1980 e 1990, diversos países procuraram introduzir mecanismos de gestão orientados para resultados, reforçando a utilização de indicadores, objetivos, metas e instrumentos de monitorização do desempenho (Hood, 1991; Bouckaert e Halligan, 2008). Neste enquadramento, a avaliação assume essencialmente funções de controlo, responsabilização e demonstração de resultados. O desempenho é entendido como uma realidade suscetível de observação e medição objetiva, sendo a sua gestão orientada para a obtenção de ganhos de eficiência, eficácia e produtividade. A definição prévia de objetivos e a monitorização do seu cumprimento tornam-se elementos centrais dos sistemas de gestão pública.

Esta perspectiva baseia-se na ideia de que a produção sistemática de informação sobre desempenho contribui para melhorar a qualidade da decisão, aumentar a transparência e reforçar a *accountability* das organizações públicas. A avaliação surge, assim, como instrumento privilegiado para reduzir assimetrias de informação e alinhar comportamentos individuais e organizacionais com os objetivos definidos

pelas entidades responsáveis pela governação (Hood, 1991; Bouckaert e Halligan, 2008; Moynihan, 2008).

A literatura sobre justiça organizacional tem igualmente demonstrado que a legitimidade dos sistemas de avaliação depende tanto dos resultados produzidos, como da percepção de justiça associada aos procedimentos utilizados. Colquitt (2001) argumenta que dimensões como consistência, imparcialidade, transparência e possibilidade de participação influenciam significativamente a aceitação dos processos avaliativos pelos indivíduos. Neste sentido, a procura de uniformização e comparabilidade pode ser entendida como uma tentativa de reforçar a percepção de equidade dos sistemas de avaliação.

Contudo, autores identificam limitações associadas a abordagens excessivamente centradas na medição. Bevan e Hood (2006) demonstram que a utilização intensiva de indicadores pode induzir comportamentos estratégicos, efeitos perversos e adaptações que comprometem os objetivos inicialmente pretendidos. De forma semelhante, Bouckaert e Halligan (2008) alertam para os riscos de simplificação excessiva da realidade organizacional, sobretudo quando o desempenho é reduzido a dimensões facilmente observáveis e quantificáveis.

Estas limitações tornam-se especialmente relevantes em organizações públicas caracterizadas por objetivos múltiplos, ambientes complexos e resultados dificilmente mensuráveis (Moore, 1995; Osborne, 2006; Christensen e Lægreid, 2025). Nesses contextos, abordagens centradas exclusivamente na medição de resultados tendem a captar apenas uma parte da realidade organizacional, deixando de fora dimensões relacionadas com processos de aprendizagem, colaboração, adaptação e criação de valor público (Bouckaert e Halligan, 2008; Moynihan, 2008).

Em resposta às limitações dos modelos predominantemente orientados para o controlo, consolidou-se uma perspetiva que associa a avaliação à aprendizagem organizacional e ao desenvolvimento profissional (Argyris e Schön, 1978; Moynihan, 2008). Nesta abordagem, a avaliação não se limita à verificação do desempenho passado, funcionando também como mecanismo de *feedback*, reflexão e construção de capacidades futuras. O valor dos sistemas de desempenho depende da informação produzida e da sua utilização para promover aprendizagem, adaptação e melhoria contínua (London e Smither, 1999; Moynihan, 2008).

Mais recentemente, os debates sobre governação pública questionam a capacidade dos sistemas tradicionais de avaliação para responder à crescente complexidade da ação pública contemporânea. Autores associados à Nova Governança Pública defendem que os problemas públicos atuais se caracterizam por elevados níveis de interdependência, incerteza e colaboração entre múltiplos atores (Osborne, 2006; Ansell, Sørensen e Torfing, 2025). Nestes contextos, os resultados produzidos pelas organizações públicas dificilmente podem ser atribuídos a uma única entidade ou avaliados exclusivamente através de indicadores quantitativos.

A perspetiva da criação de valor público reforça esta crítica. Moore (1995) argumenta que o desempenho público deve ser avaliado em função da sua capacidade para gerar benefícios socialmente relevantes. A criação de valor público envolve dimensões como confiança institucional, legitimidade, qualidade dos serviços,

participação e bem-estar coletivo, frequentemente difíceis de traduzir em métricas tradicionais de desempenho.

Christensen e Lægreid (2025) acrescentam que os sistemas contemporâneos de gestão pública enfrentam o desafio de conciliar exigências de responsabilização com necessidades de adaptação, inovação e colaboração. Esta realidade requer modelos de avaliação capazes de reconhecer a diversidade dos contextos organizacionais, das competências mobilizadas e dos diferentes níveis de complexidade associados às funções públicas.

Neste artigo, a complexidade funcional é entendida como o conjunto de exigências cognitivas, técnicas, relacionais e decisórias associadas ao exercício de uma determinada função. Distinta da categoria profissional ou da antiguidade, remete para a diversidade de responsabilidades, níveis de autonomia e contextos de trabalho enfrentados pelos trabalhadores. A literatura sobre gestão por competências sugere que o desempenho resulta da interação entre competências individuais e contextos específicos de ação (Le Boterf, 2000; Zarifian, 2001), tornando a complexidade funcional uma dimensão relevante para analisar a adequação de sistemas de avaliação concebidos para assegurar comparabilidade e uniformidade.

A crescente valorização das competências enquanto eixo estruturante das políticas de gestão de recursos humanos no setor público reflete uma evolução dos sistemas de avaliação para além da classificação do desempenho, aproximando-os de objetivos associados à aprendizagem, ao desenvolvimento profissional e à capacitação organizacional. Contudo, a coexistência destas diferentes perspectivas nem sempre produz sistemas plenamente integrados. Pelo contrário, frequentemente conduz à sobreposição de objetivos potencialmente distintos, gerando tensões que se refletem no desenho e funcionamento dos instrumentos de avaliação (Van Dooren, Bouckaert, e Halligan, 2015).

A coexistência destas diferentes perspectivas evidencia a presença de tensões internas nos sistemas contemporâneos de avaliação do desempenho. Estas tensões manifestam-se na tentativa de conciliar objetivos de controlo, responsabilização, aprendizagem e criação de valor público, constituindo o ponto de partida para a discussão conceptual desenvolvida na secção seguinte.

O paradoxo da coerência

A literatura sobre avaliação do desempenho e institucionalismo organizacional tem vindo a demonstrar que os instrumentos de gestão pública frequentemente produzem efeitos distintos daqueles que justificaram a sua criação. A adoção de sistemas de avaliação é geralmente associada a objetivos como o aumento da eficiência, a promoção do mérito, o desenvolvimento profissional, a aprendizagem organizacional e a melhoria dos serviços públicos. Contudo, estudos evidenciam a persistência de tensões entre os objetivos formalmente declarados e os efeitos efetivamente produzidos pelos instrumentos de avaliação (Bouckaert e Halligan, 2008; Moynihan, 2008; Christensen e Lægreid, 2025).

A teoria institucional oferece contributos importantes para compreender estas dinâmicas. Meyer e Rowan (1977) argumentam que as organizações tendem a adotar estruturas formalmente legitimadas que simbolizam racionalidade e modernidade, independentemente da sua eficácia substantiva. Nesta perspetiva, a adoção de instrumentos de gestão pode responder tanto a necessidades técnicas como a exigências de legitimidade institucional.

De forma complementar, DiMaggio e Powell (1983) demonstram que as organizações tendem a convergir para modelos semelhantes através de processos de isomorfismo coercivo, normativo e mimético. Esta tendência contribui para a difusão de práticas consideradas legítimas, ainda que os seus resultados concretos permaneçam ambíguos ou limitados.

Outros autores chamaram igualmente a atenção para fenómenos de ritualização organizacional. Brunsson (1989) observa que as organizações podem desenvolver estruturas e procedimentos que reforçam a sua legitimidade externa sem produzirem necessariamente alterações substantivas nas práticas quotidianas.

Esta perspetiva aproxima-se da distinção entre discurso, decisão e ação proposta por Brunsson (1989), segundo a qual as organizações podem sustentar simultaneamente lógicas distintas sem que estas sejam necessariamente reconciliadas na prática.

Neste contexto, a adoção de instrumentos formais pode contribuir para a manutenção da estabilidade institucional, mesmo quando os objetivos de mudança permanecem parcialmente concretizados.

No domínio específico da avaliação do desempenho, a literatura tem igualmente identificado limitações associadas aos sistemas de medição. Bouckaert e Haligan (2008) e Bevan e Hood (2006) mostram que os indicadores de desempenho podem gerar comportamentos adaptativos, simplificações excessivas da realidade organizacional e efeitos não intencionais, fenómeno frequentemente designado por *performance paradox*. À medida que os sistemas de avaliação procuram aumentar a comparabilidade e a objetividade, tendem igualmente a privilegiar dimensões mais facilmente observáveis e mensuráveis do desempenho, reduzindo a capacidade de captar aspetos qualitativos, relacionais ou contextuais da ação pública.

Embora estes contributos ofereçam explicações relevantes para compreender os limites dos sistemas de avaliação, argumenta-se que não permitem captar integralmente determinadas tensões presentes em instrumentos que procuram responder simultaneamente a objetivos diversos e potencialmente divergentes. Em particular, permanece relativamente pouco explorada a forma como instrumentos formalmente coerentes podem gerar limitações substantivas precisamente em resultado das características que sustentam a sua coerência formal. É neste contexto que se propõe o conceito de paradoxo da coerência.

Embora inspirado pela literatura institucionalista e pelos estudos sobre avaliação do desempenho, o conceito de paradoxo da coerência é aqui mobilizado como uma categoria analítica destinada a compreender tensões que não são integralmente captadas pelos conceitos anteriormente discutidos. Neste artigo, o paradoxo da coerência designa a situação em que um instrumento apresenta elevados níveis de coerência formal, normativa e procedimental, mas revela limitações na

concretização substantiva dos objetivos que declara prosseguir. O paradoxo não decorre da ausência de regras, da inconsistência normativa ou da deficiente implementação do instrumento. Pelo contrário, emerge precisamente da existência de mecanismos concebidos para assegurar consistência, comparabilidade, uniformidade e equidade.

Para efeitos deste estudo, distinguem-se três dimensões da coerência: formal (consistência dos procedimentos e critérios), normativa (alinhamento entre princípios e objetivos do instrumento) e substantiva (capacidade efetiva de produzir os resultados que justificam a sua existência).

O paradoxo emerge quando mecanismos destinados a reforçar a objetividade, a comparabilidade e a equidade reduzem a capacidade dos sistemas de avaliação para reconhecer diferenças relevantes entre funções, contextos de trabalho e atividades desenvolvidas. Nestas circunstâncias, a procura de uniformização pode contribuir para reforçar a comparabilidade formal entre trabalhadores e organizações, mas limitar a capacidade de reconhecer diferenças substantivas associadas à natureza do trabalho realizado, às competências mobilizadas e à complexidade funcional.

Esta perspetiva permite deslocar a análise das questões tradicionalmente centradas na implementação dos sistemas para uma reflexão sobre o próprio desenho dos instrumentos. Em vez de assumir que os resultados observados decorrem exclusivamente de problemas de aplicação ou resistência organizacional, o conceito de paradoxo da coerência sugere que determinadas tensões podem estar associadas ao próprio desenho dos sistemas de avaliação.

O conceito não pretende substituir categorias analíticas já consolidadas na literatura institucionalista. O desacoplamento institucional continua relevante para compreender divergências entre estruturas formais e práticas efetivas; o isomorfismo mantém utilidade para explicar processos de convergência organizacional; a ritualização permite analisar mecanismos de legitimação; e o *performance paradox* ajuda a compreender limitações associadas à medição do desempenho. O paradoxo da coerência procura, antes, oferecer uma perspetiva complementar, centrada na relação entre coerência formal e coerência substantiva no desenho dos instrumentos públicos.

De forma a clarificar o posicionamento conceptual adotado neste estudo, o quadro 1 sintetiza os principais conceitos mobilizados pela literatura para compreender tensões associadas aos sistemas de avaliação do desempenho e evidencia o contributo específico da categoria analítica proposta neste artigo.

O conceito de paradoxo da coerência pretende complementar as categorias analíticas existentes, ao centrar a atenção na relação entre coerência formal e coerência substantiva dos sistemas de avaliação.

Esta abordagem pretende analisar sistemas de avaliação do desempenho de trabalhadores que procuram conciliar objetivos de controlo, responsabilização e desenvolvimento profissional. Nestes contextos, a coexistência de objetivos potencialmente distintos ou contraditórios pode gerar tensões que não resultam necessariamente de falhas de implementação, mas da própria forma como os instrumentos são concebidos e estruturados.

Quadro 1 Conceitos mobilizados para analisar tensões nos sistemas de avaliação do desempenho de trabalhadores

Conceito	Questão central	Limitação para o presente estudo
Desacoplamento institucional	Distância entre estruturas formais e práticas	Não explica tensões no desenho do sistema
Isomorfismo institucional	Convergência organizacional	Não explica coexistência de objetivos distintos
Ritualização organizacional	Produção de legitimidade	Não explica efeitos substantivos da avaliação
<i>Performance paradox</i>	Limites dos indicadores	Centra-se sobretudo nos problemas da medição
Paradoxo da coerência	Relação entre coerência formal e coerência substantiva	Conceito proposto neste artigo

Fonte: elaboração própria a partir de Meyer e Rowan (1977), DiMaggio e Powell (1983), Brunsson (1989), Bevan e Hood (2006) e Bouckaert e Halligan (2008).

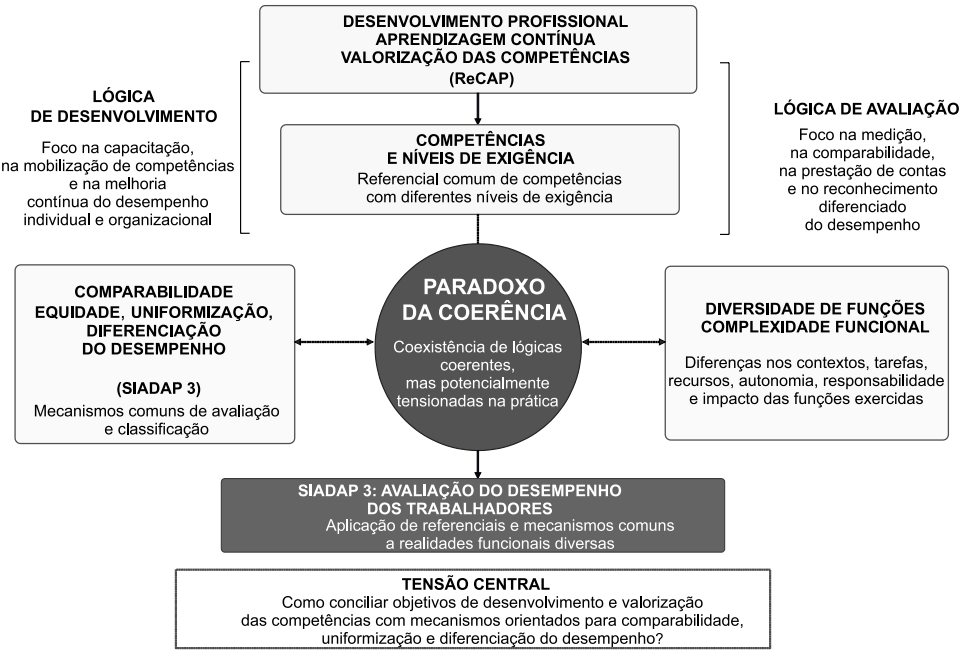


Figura 1 Articulação entre desenvolvimento profissional, competências e avaliação do desempenho
Fonte: elaboração própria.

É neste enquadramento que se procede à análise do SIADAP 3 e da sua articulação com o ReCAP, procurando compreender de que forma os objetivos e mecanismos previstos nos dois instrumentos evidenciam algumas das tensões anteriormente identificadas.

Metodologia

O presente estudo adotou uma abordagem qualitativa de natureza documental e conceptual, centrada na análise do enquadramento normativo e institucional do Subsistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP 3) e da sua articulação com os referenciais de competências recentemente introduzidos na Administração Pública Portuguesa.

O objetivo do estudo não consistiu em analisar práticas concretas de utilização do sistema, perceções dos atores organizacionais ou efeitos produzidos nos contextos de trabalho. O foco incidiu exclusivamente sobre o enquadramento normativo e institucional do sistema.

A opção por uma estratégia documental decorreu da natureza da questão de investigação. Sendo o objetivo compreender de que forma o desenho do subsistema articula objetivos, competências e mecanismos de avaliação, considerou-se relevante analisar os instrumentos normativos e orientadores que estruturam formalmente o funcionamento do SIADAP 3.

Neste sentido, o estudo aproxima-se das abordagens que consideram os documentos normativos como fontes privilegiadas para a análise das conceções, princípios orientadores e modelos de ação incorporados nas políticas públicas e nos sistemas de gestão (Bowen, 2009; Prior, 2008).

A investigação assume, assim, natureza documental-interpretativa, orientada para a construção e discussão de categorias analíticas a partir do enquadramento normativo estudado.

O *corpus* documental integrou os principais diplomas legais e documentos orientadores que regulam a avaliação do desempenho e a gestão por competências na Administração Pública Portuguesa, com particular incidência no regime jurídico do SIADAP 3 (Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, e alterações subsequentes) e nos referenciais de competências recentemente introduzidos através do Referencial de Competências da Administração Pública (ReCAP), aprovado pela Portaria n.º 214/2024/1, de 20 de setembro e respetiva regulamentação complementar (Portaria n.º 236/2024/1, de 27 setembro).

Foram igualmente considerados documentos institucionais de apoio à implementação destes instrumentos, sempre que relevantes para a compreensão dos seus objetivos, princípios orientadores e mecanismos de operacionalização.

A seleção dos documentos obedeceu a três critérios principais: (i) relevância normativa para a estruturação do SIADAP 3; (ii) relação direta com a avaliação do desempenho e a gestão por competências; (iii) contributo para a compreensão da evolução recente do enquadramento institucional da gestão de pessoas na Administração Pública Portuguesa.

Quadro 2 Dimensões analíticas utilizadas na análise documental

Dimensão analítica	Questões orientadoras
Objetivos da avaliação	Que finalidades são atribuídas ao sistema de avaliação?
Competências	Como são conceptualizadas e integradas nos processos avaliativos?
Desenvolvimento profissional	Que mecanismos de aprendizagem, <i>feedback</i> ou valorização profissional são previstos?
Diferenciação do desempenho	Como é operacionalizado o reconhecimento de desempenhos distintos?
Uniformização e comparabilidade	Que mecanismos procuram assegurar consistência, equidade e comparabilidade?
Tensões identificadas	Existem divergências entre objetivos declarados e mecanismos previstos para a sua concretização?

Fonte: elaboração própria.

O *corpus* não representou a totalidade da produção normativa associada à gestão de recursos humanos no setor público, mas sim os documentos considerados mais relevantes para a compreensão do objeto em análise.

A análise documental foi orientada por uma lógica interpretativa, procurando compreender de que forma os documentos selecionados conceptualizam a relação entre avaliação do desempenho, competências e desenvolvimento profissional.

Numa primeira fase procedeu-se à leitura integral dos documentos que compõem o *corpus*, com particular atenção aos objetivos formalmente atribuídos ao sistema de avaliação, aos princípios orientadores da gestão por competências e aos mecanismos previstos para a sua operacionalização.

Numa segunda fase, foram identificados e analisados os pontos de convergência e divergência entre os objetivos declarados pelos instrumentos normativos e os mecanismos concretos previstos para a sua concretização. A atenção incidiu especialmente sobre potenciais tensões entre objetivos de desenvolvimento profissional, valorização das competências, diferenciação do desempenho e requisitos de uniformização, comparabilidade e equidade.

A análise procurou igualmente identificar ambiguidades, limitações e desafios associados à articulação entre estes diferentes objetivos. Foi a observação recorrente destas tensões, em articulação com a literatura mobilizada, que contribuiu para a formulação do conceito de paradoxo da coerência proposto neste artigo.

Importa sublinhar que este conceito não resulta de um processo de codificação indutiva exaustiva do *corpus* documental. A sua formulação resultou da articulação entre a análise interpretativa dos documentos e o enquadramento teórico mobilizado, constituindo uma proposta conceptual destinada a apoiar a compreensão de tensões presentes nos sistemas de avaliação do desempenho.

As dimensões que orientaram a análise documental encontram-se sintetizadas no quadro 2.

Estas dimensões não constituíram categorias de codificação fechadas, mas antes orientações analíticas utilizadas na leitura e interpretação dos documentos.

Limitações do estudo

As opções metodológicas adotadas implicaram limitações que importa reconhecer.

Em primeiro lugar, o estudo incidiu exclusivamente sobre o desenho institucional e normativo do sistema de avaliação, não permitindo inferir diretamente a forma como os instrumentos foram interpretados, apropriados ou utilizados pelos diferentes atores organizacionais.

Em segundo lugar, a análise documental não possibilitou avaliar os efeitos efetivamente produzidos pelo sistema nos contextos concretos de trabalho, nem compreender as percepções dos trabalhadores e dirigentes relativamente aos processos de avaliação.

Em terceiro lugar, as conclusões apresentadas correspondem a interpretações analíticas do enquadramento normativo e institucional analisado, não constituindo evidência empírica direta sobre práticas organizacionais concretas.

Apesar destas limitações, considera-se que a análise documental constituiu uma estratégia adequada para analisar os pressupostos, os objetivos e as tensões incorporados no desenho formal dos sistemas de avaliação do desempenho, contribuindo para o debate teórico sobre a articulação entre avaliação, competências e desenvolvimento profissional na Administração Pública.

SIADAP 3 e ReCAP: entre desenvolvimento e uniformização

A análise dos documentos que enquadram o SIADAP 3 e o Referencial de Competências da Administração Pública (ReCAP) revela uma convergência ao nível dos objetivos formalmente enunciados. Em ambos os instrumentos, a avaliação e o desenvolvimento profissional surgem associados à melhoria do desempenho individual, ao reforço das capacidades dos trabalhadores e à promoção da qualidade dos serviços públicos.

O SIADAP 3 apresenta-se como um sistema orientado para a melhoria da gestão pública através da avaliação do desempenho, da responsabilização dos trabalhadores, da diferenciação do mérito e do alinhamento entre objetivos individuais e organizacionais. Paralelamente, o ReCAP procura reforçar a gestão estratégica de pessoas através da identificação, desenvolvimento e valorização de competências consideradas relevantes para o exercício das funções públicas.

Embora formulados em termos distintos, ambos os instrumentos atribuem importância ao desenvolvimento profissional, à aprendizagem contínua e à valorização das pessoas. Esta convergência sugere a existência de uma visão comum acerca da necessidade de promover uma Administração Pública mais qualificada, adaptável e orientada para a melhoria contínua.

Apesar desta convergência ao nível dos objetivos declarados, a análise documental revelou diferenças relevantes na forma como estes objetivos são operacionalizados, particularmente no que respeita ao papel atribuído às competências e aos mecanismos utilizados para avaliar o desempenho individual.

A introdução do ReCAP representa um reforço explícito da gestão por competências na Administração Pública portuguesa. O referencial define competências, descreve comportamentos observáveis e estabelece diferentes níveis de graduação, procurando apoiar processos de recrutamento, desenvolvimento profissional e avaliação.

No plano discursivo, as competências assumem uma posição central enquanto recurso estratégico para a modernização administrativa e para a melhoria da capacidade de resposta das organizações públicas. O desenvolvimento profissional é apresentado como um processo contínuo, associado à aprendizagem, à adaptação e à valorização das pessoas.

Contudo, a análise do enquadramento normativo evidencia que a articulação entre competências e avaliação do desempenho dos trabalhadores permanece diferenciada. Embora as competências integrem formalmente os processos avaliativos, a sua operacionalização revela a coexistência com mecanismos centrados na definição de objetivos, na monitorização de resultados e na classificação do desempenho.

Neste sentido, os documentos analisados sugerem a coexistência de duas orientações predominantes: uma centrada na avaliação e diferenciação do desempenho e outra centrada no desenvolvimento e valorização das competências. Esta coexistência não constitui necessariamente uma contradição, mas coloca desafios ao nível da articulação entre finalidades distintas.

Um dos aspetos que emerge da análise documental relaciona-se com a diversidade de funções existentes na Administração Pública. O ReCAP reconhece explicitamente a diversidade de exigências associadas às funções públicas, prevendo diferentes níveis de exigência e valorizando a adaptação das competências aos contextos específicos de trabalho.

Por sua vez, o SIADAP 3 baseia-se em procedimentos e critérios concebidos para garantir consistência, comparabilidade e equidade entre trabalhadores pertencentes a contextos organizacionais diversos. Esta preocupação encontra-se associada à necessidade de assegurar transparência, uniformidade procedimental e tratamento equitativo.

A coexistência destas orientações suscita uma tensão potencial entre, por um lado, o reconhecimento da diversidade funcional e, por outro, a aplicação de mecanismos comuns de avaliação. Os documentos analisados não eliminam esta tensão, procurando antes conciliá-la através da combinação de referenciais comuns com margens de adaptação aos contextos organizacionais.

A análise não permite concluir sobre os efeitos concretos desta articulação na prática organizacional. Contudo, permite identificar a existência de um desafio inerente à tentativa de compatibilizar reconhecimento da diversidade funcional e uniformização dos mecanismos avaliativos.

Este desafio assume importância quando se considera que funções formalmente inseridas na mesma carreira ou categoria profissional podem mobilizar níveis distintos de autonomia, especialização técnica, interação institucional e capacidade de decisão. Nestas circunstâncias, a comparabilidade formal dos processos avaliativos nem sempre pode assegurar o reconhecimento das diferenças

Quadro 3 Articulação entre SIADAP 3 e ReCAP

Dimensão	SIADAP 3	ReCAP	Potencial tensão identificada
Finalidade predominante	Avaliação e diferenciação do desempenho	Desenvolvimento de competências	Tensão potencial entre desenvolvimento e diferenciação
Unidade central de análise	Objetivos e competências	Competências	Tensão na articulação entre competências e avaliação
Lógica predominante	Comparabilidade e diferenciação	Aprendizagem e desenvolvimento	Tensão entre reconhecimento da diversidade funcional e comparabilidade
Complexidade funcional	Não constitui critério explícito de diferenciação avaliativa	Competências estruturadas por níveis de exigência	Tensão entre os níveis de exigência associados às competências e a diversidade de complexidade funcional das funções exercidas.
Resultado esperado	Classificação e reconhecimento do desempenho	Capacitação e desenvolvimento profissional	Tensão entre valorização profissional e classificação

Fonte: elaboração própria com base na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, e na Portaria n.º 214/2024/1, de 20 de setembro.

associadas à complexidade funcional e às competências efetivamente mobilizadas no exercício das funções.

A análise articulada dos dois instrumentos permite observar que ambos procuram contribuir para a valorização das pessoas e para a melhoria do desempenho organizacional. No entanto, fazem-no através de mecanismos parcialmente distintos, conforme se sintetiza no quadro 3.

Enquanto o SIADAP 3 atribui relevância à avaliação, diferenciação e reconhecimento do desempenho, o ReCAP foca-se no desenvolvimento de competências e na aprendizagem contínua. Esta diferença não implica incompatibilidade entre os instrumentos, mas evidencia a coexistência de prioridades distintas no desenho das políticas de gestão de pessoas.

Estas observações não permitem concluir sobre a forma como os instrumentos são utilizados na prática. Contudo, permitem identificar tensões presentes no próprio desenho institucional do sistema. É precisamente a coexistência entre objetivos convergentes e mecanismos de operacionalização distintos que cria o espaço analítico para discutir o paradoxo da coerência desenvolvido na secção seguinte.

Discussão

A análise documental realizada permite discutir o SIADAP 3 à luz do conceito de paradoxo da coerência proposto neste artigo. Os documentos analisados evidenciam uma significativa convergência entre os objetivos formalmente atribuídos à

avaliação do desempenho e às políticas de gestão por competências. Desenvolvimento profissional, valorização das pessoas, aprendizagem contínua e melhoria dos serviços públicos surgem como finalidades explicitamente reconhecidas pelos diplomas normativos tanto pelo SIADAP 3 como pelo ReCAP.

Contudo, a análise evidencia igualmente que os mecanismos mobilizados para concretizar estes objetivos permanecem associados a preocupações de uniformização, comparabilidade e diferenciação do desempenho. Em consequência, emerge uma tensão entre objetivos que valorizam adaptação, desenvolvimento e aprendizagem e mecanismos concebidos para assegurar consistência procedimental e equidade formal.

É precisamente nesta coexistência entre objetivos convergentes e mecanismos de operacionalização distintos que o conceito de paradoxo da coerência encontra utilidade analítica. O paradoxo não decorre da ausência de coerência normativa ou de falhas evidentes no desenho institucional. Pelo contrário, surge da tentativa de conciliar objetivos potencialmente complementares através de mecanismos que privilegiam lógicas distintas de regulação e reconhecimento do desempenho.

A análise sugere, assim, que a coerência formal do sistema não garante necessariamente a concretização plena dos objetivos substantivos que lhe estão associados. Os mesmos mecanismos que reforçam comparabilidade, uniformização e equidade podem simultaneamente limitar a capacidade do sistema para acomodar processos de desenvolvimento profissional, aprendizagem contínua e valorização da diversidade funcional.

Esta interpretação encontra respaldo na literatura sobre desenho do trabalho e gestão do desempenho. Diferentes funções podem mobilizar níveis distintos de autonomia, variedade de tarefas, especialização técnica e capacidade de decisão, características frequentemente associadas à complexidade funcional (Hackman e Oldham, 1976). Nestes contextos, mecanismos concebidos para assegurar comparabilidade e equidade podem enfrentar dificuldades em reconhecer plenamente a diversidade das contribuições individuais e organizacionais, nomeadamente quando trabalhadores sujeitos aos mesmos mecanismos avaliativos exercem funções marcadas por diferentes níveis de complexidade funcional. De forma semelhante, estudos sobre competências e criação de valor sugerem que sistemas excessivamente uniformizados podem revelar limitações na valorização de contributos diferenciados, particularmente quando estes se relacionam com dimensões menos tangíveis do desempenho (Alegre, Mas-Machuca e Berbegal-Mirabent, 2016).

As tensões identificadas não constituem uma especificidade exclusiva do contexto português. A literatura internacional sobre avaliação do desempenho tem vindo a assinalar desafios semelhantes em diferentes sistemas administrativos.

Os estudos sobre gestão do desempenho inspirados pela Nova Gestão Pública salientam os benefícios associados à definição de objetivos, monitorização de resultados e responsabilização dos trabalhadores. Contudo, também demonstraram que sistemas excessivamente orientados para medição e classificação tendem a gerar efeitos não intencionais, simplificações da realidade organizacional e

dificuldades na utilização da informação para fins de aprendizagem e melhoria contínua (Bevan e Hood, 2006; Bouckaert e Halligan, 2008; Moynihan, 2008).

A literatura sobre justiça organizacional sugere que a procura de uniformização e comparabilidade pode contribuir para reforçar percepções de equidade procedimental, mas simultaneamente gerar dificuldades no reconhecimento de especificidades associadas a diferentes funções e contextos de trabalho (Colquitt, 2001).

De forma semelhante, as competências, frequentemente apresentadas como instrumentos de desenvolvimento profissional e apoio à aprendizagem, tendem a coexistir nos sistemas de avaliação com lógicas orientadas para classificação, diferenciação e controlo (Hondeghe, Horton e Scheepers, 2005; Horton, 2000).

A análise documental realizada sugere que estas diferentes lógicas podem gerar tensões que se encontram igualmente refletidas no enquadramento normativo português. O SIADAP 3 e o ReCAP procuram responder simultaneamente a objetivos de responsabilização, diferenciação do desempenho, aprendizagem e desenvolvimento profissional, refletindo a coexistência de diferentes conceções acerca do papel da avaliação no contexto da gestão pública.

Assim, a existência de mecanismos de medição e monitorização não garante, por si só, processos de aprendizagem, desenvolvimento ou melhoria organizacional, dependendo estes da forma como a informação produzida é integrada nos processos de gestão e tomada de decisão (Moynihan e Pandey, 2009). Esta perspetiva ajuda a compreender porque instrumentos formalmente coerentes podem não produzir integralmente os efeitos substantivos que procuram alcançar.

Neste sentido, o paradoxo da coerência pode ser entendido como uma manifestação particular de desafios mais amplos associados à tentativa de conciliar diferentes finalidades nos sistemas contemporâneos de gestão do desempenho no setor público.

As conclusões do estudo apresentam implicações relevantes para o debate sobre a evolução dos sistemas de avaliação do desempenho na Administração Pública.

Em primeiro lugar, sugerem que a introdução de referenciais de competências e de discursos orientados para o desenvolvimento profissional não implica, por si só, uma transformação substantiva das lógicas que estruturam os sistemas de avaliação. A coexistência entre objetivos de desenvolvimento e mecanismos predominantemente orientados para classificação e diferenciação continua a constituir um desafio relevante.

Em segundo lugar, os resultados reforçam a importância de analisar não apenas os objetivos formalmente atribuídos aos instrumentos de gestão do desempenho dos trabalhadores, mas também os mecanismos concretos através dos quais esses objetivos são operacionalizados. A coerência entre finalidades e instrumentos revela-se um elemento central para compreender as potencialidades e limitações dos sistemas de avaliação do desempenho individual.

Finalmente, o estudo sugere que futuras reflexões sobre a evolução da avaliação do desempenho de trabalhadores no setor público poderão beneficiar de uma atenção acrescida às relações entre desenvolvimento profissional, competências e

mecanismos de reconhecimento do desempenho. Mais do que uma escolha entre controlo ou desenvolvimento, o desafio parece residir na construção de modelos capazes de articular estas dimensões de forma mais consistente e integrada.

Conclusão

O presente artigo analisou a articulação entre avaliação do desempenho, competências e desenvolvimento profissional no contexto do SIADAP 3 e do Referencial de Competências da Administração Pública (ReCAP). A análise documental realizada sugeriu que ambos os instrumentos partilham objetivos associados à valorização das pessoas, à aprendizagem e à melhoria dos serviços públicos, mas baseiam-se em mecanismos de operacionalização parcialmente distintos.

Enquanto o ReCAP atribui centralidade ao desenvolvimento de competências e à aprendizagem contínua, o SIADAP 3 mantém uma forte preocupação com a comparabilidade, a diferenciação e o reconhecimento do desempenho. Esta coexistência de objetivos convergentes e mecanismos distintos constitui o contexto a partir do qual foi proposto o conceito de paradoxo da coerência.

O paradoxo da coerência procura contribuir para a compreensão de situações em que instrumentos formalmente coerentes e normativamente consistentes podem revelar limitações na concretização plena dos objetivos substantivos que procuram alcançar.

Nesta perspetiva, as tensões identificadas não resultam necessariamente de falhas de implementação ou de incoerências normativas, podendo emergir do próprio desenho dos instrumentos e da forma como procuram conciliar diferentes finalidades.

O paradoxo da coerência pode ainda ser interpretado como um fenómeno de natureza organizacional e institucional, relevante para a compreensão sociológica dos processos de regulação do trabalho e reconhecimento do desempenho na Administração Pública.

Importa, contudo, reconhecer as limitações do estudo. As conclusões apresentadas resultam exclusivamente da análise do enquadramento normativo e institucional dos instrumentos analisados, não permitindo inferir diretamente a forma como estes são interpretados e utilizados nos contextos organizacionais concretos.

Apesar desta limitação, considera-se que o conceito de paradoxo da coerência oferece uma perspetiva útil para analisar sistemas de avaliação do desempenho de trabalhadores que procuram conciliar objetivos de responsabilização, desenvolvimento profissional e valorização das competências, contribuindo para futuras reflexões sobre a evolução da gestão de pessoas na Administração Pública.

Referências bibliográficas

- Alegre, Ignasi, Marta Mas-Machuca, e Juan Berbegal-Mirabent (2016), "Antecedents of employee job satisfaction: do they matter?", *Journal of Business Research*, 69 (4), pp. 1390-1395.
- Ansell, Christopher, Eva Sørensen, e Jacob Torfing (2025), "Theorizing the political dimension of collaborative governance", *Perspectives on Public Management and Governance*, 8 (3), pp. 158-171.
- Argyris, Chris, e Donald A. Schön (1978), *Organizational Learning. A Theory of Action Perspective*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Barbier, Jean-Marie (1996), *De l'Usage de la Notion de Compétence en Formation*, Paris, L'Harmattan.
- Bevan, Gwyn, e Christopher Hood (2006), "What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system", *Public Administration*, 8 (3), pp. 517-538.
- Bilhim, João (2021), "As reformas da administração pública em Portugal: últimos 20 anos", *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26 (84), pp. 1-20.
- Bouckaert, Geert, e John Halligan (2008), *Managing Performance. International Comparisons*, Londres, Routledge.
- Boyatzis, Richard E. (1982), *The Competent Manager. A Model for Effective Performance*, Nova Iorque, Wiley.
- Bowen, Glenn A. (2009), "Document analysis as a qualitative research method", *Qualitative Research Journal*, 9 (2), pp. 27-40.
- Brandão, Hugo Pena, e Tomás de Aquino Guimarães (2001), "Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?", *Revista de Administração de Empresas*, 41 (1), pp. 8-15.
- Brunsson, Nils (1989), *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Chichester, John Wiley & Sons.
- Christensen, Tom, e Per Lægrend (2025), "Future directions of public administration research: addressing fundamental issues and questions", *International Journal of Public Administration*, 48 (1), pp. 1-18.
- Colquitt, Jason A. (2001), "On the dimensionality of organizational justice: a construct validation of a measure", *Journal of Applied Psychology*, 8 (3), pp. 386-400.
- DiMaggio, Paul J., e Walter W. Powell (1983), "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48 (2), pp. 147-160.
- Dutra, Joel Souza (2013), "Gestão de pessoas articulada por meio de competências", em Hélio Janny Teixeira, Ivani Maria Bassotti e Thiago de Souza Santos (orgs.), *Contribuições para a Gestão de Pessoas na Administração Pública*, São Paulo, FIA/USP, pp. 65-86.
- Fleury, Maria Tereza Leme, e Afonso Fleury (2001), "Construindo o conceito de competência", *Revista de Administração Contemporânea*, edição especial, pp. 183-196.
- Hackman, J. Richard, e Greg R. Oldham (1976), "Motivation through the design of work: test of a theory", *Organizational Behavior and Human Performance*, 16 (2), pp. 250-279.

- Hondeghem, Annie, Sylvia Horton, e Stefan Scheepers (2005), "Modèles de gestion des compétences en Europe", *Revue Française d'Administration Publique*, 116, pp. 561-576.
- Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.
- Horton, Sylvia (2000), "Introduction: the competency movement: its origins and impact on the public sector", *International Journal of Public Sector Management*, 13 (4), pp. 306-318.
- Le Boterf, Guy (2000), *Construire les Compétences Individuelles et Collectives*, Paris, Editions d'Organisation.
- Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, "Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública", *Diário da República*, 1.ª série, n.º 250.
- London, Manuel, e James W. Smither (1999), "Career-related continuous learning: defining the construct and mapping the process", em Gerald R. Ferris (org.), *Research in Personnel and Human Resources Management*, vol. 17, Greenwich, CT, Elsevier Science/JAI Press, pp. 81-121.
- Madureira, César (2015), *Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Portuguesa (SIADAP). Balanço de Uma Década*, Lisboa, Edições Universitárias Lusófonas.
- Madureira, César, Bruno Rando, e David Ferraz (2020), "The Public Administration Performance Appraisal Integrated System and the Portuguese civil servants perceptions", *International Journal of Public Administration*, 43 (8), pp. 689-703.
- Meyer, John W., e Brian Rowan (1977), "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony", *American Journal of Sociology*, 83 (2), pp. 340-363.
- Moore, Mark H. (1995), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Moynihan, Donald P. (2008), *The Dynamics of Performance Management. Constructing Information and Reform*, Washington, DC, Georgetown University Press.
- Moynihan, Donald P., e Sanjay K. Pandey (2009), *The Big Question for Performance Management. Explaining Performance Information Use*, La Follette School Working Paper n.º 2009-019, Madison, University of Wisconsin-Madison.
- Neiva, Elaine (2020), *Gestão e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro. Aspectos Críticos e Discussão sobre as Práticas Correntes*, Brasília, Fonacate.
- Osborne, Stephen P. (2006), "The new public governance?", *Public Management Review*, 8 (3), pp. 377-387.
- Portaria n.º 214/2024/1, de 20 de setembro, "Aprova o Referencial de Competências da Administração Pública (ReCAP)", *Diário da República*, 1.ª série.
- Portaria n.º 236/2024/1, de 27 de setembro, *Diário da República*, 1.ª série.
- Prior, Lindsay (2008), "Repositioning documents in social research", *Sociology*, 42 (5), pp. 821-836.
- Scott, W. Richard (2004), "Institutional theory: contributing to a theoretical research program", em Ken G. Smith e Michael A. Hitt (orgs.), *Great Minds in Management. The Process of Theory Development*, Oxford, Oxford University Press, pp. 460-484.
- Spencer, Lyle M., e Signe M. Spencer (1993), *Competence at Work. Models for Superior Performance*, Nova Iorque, John Wiley & Sons.

Van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert, e John Halligan (2015), *Performance Management in the Public Sector*, Londres, Routledge (2.^a edição).

Zarifian, Philippe (2001), *Le Modèle de la Compétence*, Paris, Presses Universitaires de France.

Vanina Chantal de Oliveira Marques Marto Marcelino. Doutoranda em Administração Pública, Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal.

E-mail: Vanina_marques@iscte-iul.pt / Vanina.chantal@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3094-4558>

Contribuições para o artigo: concetualização, curadoria dos dados, investigação, metodologia, validação, visualização, redação do original, revisão e edição.

Receção: 01/01/2026 Reformulação: 14/06/2026 Aprovação: 22/06/2026