

SISTEMÁTICA DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Simone Maria Vieira de Velasco
Marcela Tapajós e Silva



AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO: A EXPERIÊNCIA DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF/MF – BRASIL

Carlos Eduardo Uchoa
Paulo Mauger
Patrícia Aguiar Cunha Vieira
Valéria Giorgetti



AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO: A EXPERIÊNCIA DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF/MF – BRASIL

Carlos Eduardo Uchoa

Paulo Mauger

Patrícia Aguiar Cunha Vieira

Valéria Giorgetti

RESUMO

No contexto atual da Administração Pública, busca-se tornar as instituições governamentais mais ágeis e flexíveis a fim de atender com eficiência às demandas da sociedade, assim como elevar e manter o país em um patamar competitivo no cenário mundial. Considerando que os servidores públicos são os agentes impulsionadores de resultados dentro dessas organizações, a Avaliação de Desempenho pode ser utilizada como uma excelente ferramenta de gestão. A adoção de tal instrumento como ferramenta de gestão nas organizações privadas não é recente, ao contrário das públicas. Nestas últimas, no entanto, encontram-se avaliações em diversos níveis de complexidade, desde as limitadas ao cumprimento da lei, tal como a avaliação de conclusão do estágio probatório, até notáveis exemplos de avaliações 360 graus inseridas em avançados modelos de gestão por competências e gestão estratégica. Neste contexto, a Escola de Administração Fazendária (ESAF) desenvolveu e implantou a sua avaliação de desempenho considerando seu planejamento estratégico, a necessidade de cumprir determinação legal referente a critérios de distribuição e manutenção de gratificação e a necessidade de se implantar uma ferramenta de gestão capaz de contribuir para uma gestão eficaz. As avaliações das escolas de governo dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e de Relações Exteriores deveriam se basear em três critérios: produtividade, compromisso e assiduidade. Cada critério, por sua vez, foi subdividido em fatores de avaliação. E, considerando a escolha da Escola em adotar o método das escalas gráficas, foram elaborados indicadores que representaram o desempenho ideal do servidor em todos os fatores avaliados. O novo modelo de avaliação de desempenho da ESAF foi instituído pela Portaria nº 184, de 27 de novembro de 2009 e foi implantado em janeiro de 2010 em caráter experimental, após a realização de treinamento com os avaliados e avaliadores. A Portaria nº 200, de 16 de dezembro de 2009, relacionou a Portaria nº 184 com a Gratificação Temporária por Atividade em Escola de Governo (GAEG) e também determinou o período para a realização da primeira avaliação em caráter definitivo. Assim, o presente trabalho teve como objetivos apresentar o modelo de avaliação de desempenho desenvolvido na ESAF, demonstrando analiticamente o caminho percorrido até a implantação de seu novo modelo de avaliação de desempenho profissional. Pretendeu-se, também, discorrer sobre as principais dificuldades encontradas, desde a previsão legal, passando pelo desenvolvimento de um modelo



adaptado às características do órgão, pela sua divulgação e implementação. Fez-se uma análise com a exposição de problemas e respectivas soluções de forma aberta, incluindo os problemas ainda não resolvidos, mesmo alguns que possam ser considerados simples. Discorreu-se sobre possíveis soluções para as dificuldades encontradas, soluções essas válidas não apenas para o órgão onde a pesquisa foi realizada, mas em quaisquer organizações onde se deseje implantar um sistema de avaliação de desempenho. Pretendeu-se, ainda, fornecer respostas para algumas situações que ocorreram na Escola ao longo dos dois ciclos de avaliação de desempenho realizados até meados de 2010, situações essas comuns a diversas organizações. Por fim, ao se fornecer respostas gerais, que sirvam de subsídio para organizações que passem por semelhantes situações, objetivou-se contribuir para a gestão da própria ESAF e de outras instituições. Os obstáculos analisados foram classificados em três espécies, como forma de melhor organizar a disposição das informações: 1) Concepção, que se refere a situações ou dificuldades que precisaram ser resolvidas durante o processo de concepção de um novo modelo de avaliação de desempenho, incluindo aspectos legais e relacionados ao desenvolvimento do instrumento de avaliação; 2) Aplicação, que diz respeito a questões que prejudicaram a atribuição adequada dos conceitos durante a aplicação da avaliação pelo superior em relação ao seu subordinado; e 3) Processo de implementação, que foram situações ou dificuldades que podiam afetar de forma global o processo de implementação da avaliação de desempenho, como a aceitação do modelo e a implementação de ações decorrentes das avaliações. Estas questões se relacionaram ao processo de implantação da avaliação após a realização dos dois primeiros ciclos. Foi possível, assim, verificar que é imprescindível uma análise detalhada das situações ocorridas durante a implantação como parte de um processo de melhoria contínua e concluiu-se pela necessidade de interligação entre o modelo criado para avaliação do desempenho de profissionais e os demais componentes do sistema de gestão de pessoas. As situações levantadas foram analisadas à luz principalmente da legislação e de pesquisas bibliográficas e constatou-se que o modelo de avaliação de desempenho implantado da ESAF teve inúmeras virtudes, representando notável avanço em relação ao modelo anterior. Foram identificados diversos pontos fortes no processo, como a participação na formulação do questionário, a adoção de um instrumento informatizado e a implementação da avaliação dentro de um conceito de gestão, em que a avaliação em si não importa tanto quanto o acompanhamento contínuo do desempenho, a aproximação entre chefes e subordinados e o momento de reflexão proporcionado para que se reflita sobre as melhorias necessárias e os objetivos a serem perseguidos.



1 INTRODUÇÃO

No contexto atual da Administração Pública, busca-se tornar as instituições governamentais mais ágeis e flexíveis a fim de atender com eficiência às demandas da sociedade, assim como elevar e manter o país em um patamar competitivo no cenário mundial. Considerando que os servidores públicos são os agentes impulsionadores de resultados dentro dessas organizações, a Avaliação de Desempenho pode ser utilizada como uma excelente ferramenta de gestão.

A adoção de tal instrumento como ferramenta de gestão nas organizações privadas não é recente, ao contrário das públicas. Nestas últimas, no entanto, encontram-se avaliações em diversos níveis de complexidade, desde as limitadas ao cumprimento da lei, tal como a avaliação de conclusão do estágio probatório, até notáveis exemplos de avaliações 360 graus inseridas em avançados modelos de gestão por competências e gestão estratégica.

Neste contexto, a Escola de Administração Fazendária (ESAF) desenvolveu e implantou a sua Avaliação de Desempenho considerando seu planejamento estratégico, a necessidade de cumprir determinação legal referente a critérios de distribuição e manutenção de gratificação e a necessidade de se implantar uma ferramenta de gestão capaz de contribuir para uma gestão eficaz.

A ESAF é um órgão do Ministério da Fazenda, cuja missão é desenvolver pessoas para o aperfeiçoamento da gestão das finanças públicas e a promoção da cidadania. Suas linhas de ação são:

- 1) Organização de concursos, em todo o território nacional, para a seleção de servidores públicos, incluindo, quando solicitada, a condução de cursos de formação.
- 2) Planejamento e a realização de cursos de curta e longa duração e de pós graduação a fim de atender às necessidades do Ministério da Fazenda;
- 3) Promoção de pesquisa básica e aplicada nas áreas de atuação do Ministério da Fazenda;
- 4) Desenvolvimento e a manutenção de programas de cooperação técnica com organismos nacionais e internacionais sobre matérias de interesse do Ministério da Fazenda.



Sua sede situa-se em Brasília e a Escola é integrada por dez Centros Regionais de Treinamento (centresafs) localizados nas seguintes cidades: Belo Horizonte (MG), Belém (PA), Brasília (DF), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA) e São Paulo (SP).

A ESAF conta com aproximadamente com 440 pessoas em sua força de trabalho, sendo pouco mais da metade constituída de servidores efetivos do quadro do Ministério da Fazenda ou cedida de outros Ministérios e entidades públicas, servidores temporários e ocupantes de cargo em comissão. A outra metade é composta de colaboradores eventuais, como são chamados os profissionais contratados por projeto, com limitações de período e valor de contratação, funcionários de empresas terceirizadas e estagiários.

1.1 Avaliação de Desempenho e Gestão

A avaliação de desempenho na administração pública brasileira não é uma inovação da administração gerencial, instituída a partir de 1995. No Brasil, ela foi instituída pela Lei do Reajustamento, de 1936. Dentre inúmeras inovações, essa lei lançou as bases de uma administração de pessoal racional, institucionalizando o sistema de mérito e fincando as diretrizes do primeiro plano de classificação de cargos.

Atualmente, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, regulamenta as avaliações de desempenho do estágio probatório no âmbito do Poder Executivo Federal e determina a realização de uma avaliação de desempenho ao final desse estágio. Tal obrigatoriedade não afetou a ESAF nos anos de 2008 a 2010, uma vez que a Escola não dispunha, nesses anos, de profissionais em estágio probatório.

No entanto, a ESAF submete-se a duas normas legais pertinentes ao tema em questão: a Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que instituiu a Gratificação Temporária por Atividade em Escola de Governo (GAEG) e a vinculou ao desempenho do servidor; e o decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, que regulamentou os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional para o pagamento de gratificações de desempenho em diversas entidades da administração direta e indireta, fundacional e autárquica do Poder Executivo Federal.



Adicionalmente, a Escola considera a Avaliação de Desempenho um instrumento de gestão, a qual tem sido utilizada para contribuir no alcance das metas organizacionais e satisfação dos servidores. Um dos aspectos importantes advindos desta ferramenta é o aprimoramento das competências organizacionais e individuais. Assim, considera-se importante discorrer brevemente o modelo de gestão por competências, o qual abarca a metodologia de avaliação de desempenho adotada pela ESAF.

A gestão por competências, segundo Chiavenato (2008), consiste em um programa sistematizado no sentido de definir perfis profissionais que proporcionem maior produtividade e adequação ao negócio e a identificação dos pontos de excelência e de carência, tendo por base objetivos mensuráveis. Portanto, tem como foco uma visão das necessidades futuras do negócio e de como as pessoas poderão agregar valor.

Assim, a base da gestão por competências é fazer com que o indivíduo contribua para a consolidação da visão de sua organização, valorizando suas competências, direcionando-as e desenvolvendo-as de forma alinhada aos objetivos estratégicos organizacionais.

Martins (2010) aponta que a gestão por competências é um processo contínuo que, a partir da missão, visão e valores, se inicia com a implantação de uma agenda estratégica com os resultados a serem alcançados, incluindo os objetivos, metas e indicadores. Inclui, ainda, o plano estratégico de ação e os projetos. Tais elementos estruturantes possibilitam, então, identificar as competências necessárias para concretizar os resultados esperados e, a partir das competências essenciais que a organização deve possuir, identificam-se as lacunas entre as competências necessárias e as existentes. Este diagnóstico embasa os processos de aquisição, desenvolvimento, retenção e avaliação.

Para o correto entendimento deste modelo de gestão, faz-se necessário melhor compreender o conceito de competência. Assim, diversos autores definem competência de um indivíduo como decorrência da articulação de seus conhecimentos, habilidades e atitudes nas situações enfrentadas no trabalho. Isso significa que não basta a um profissional profundo conhecimento de determinado tema, pois, além de saber (ter conhecimento), ele precisa saber fazer (ter habilidade) e querer fazer (ter atitude).



A gestão de pessoas é uma forma moderna de a organização se relacionar com seus profissionais. Enquanto as formas tradicionais de gestão de recursos humanos são burocratizadas, centralizadas e focadas no controle, a moderna gestão de pessoas é focada na estratégia, caracterizando-se pela flexibilidade, descentralização e autonomia dos profissionais. E é nesse contexto que se insere a Avaliação de Desempenho implantada pela ESAF.

Araújo (2006) defende haver quatro motivos para a utilização da avaliação de desempenho: alicerçar a ação do gestor, nortear e mensurar o processo de treinamento e desenvolvimento, facilitar o feedback do desempenho para as pessoas e, por fim, facilitar o progresso das organizações por meio do conhecimento de seu pessoal, da identificação de seus pontos negativos e positivos a fim de que obter um diagnóstico para elaboração de sua estratégia.

Com pensamento similar, Brandão (2008) relaciona a avaliação de desempenho com a gestão por competências, afirmando que os resultados alcançados na avaliação são comparados com os que eram esperados, gerando informações para retroalimentar o processo de gestão por competências. E completa, afirmando que qualquer que seja o modelo de avaliação de desempenho adotado em uma organização, é imprescindível a descrição do perfil de competências básicas que sirvam de paradigma para uma comparação com as existentes.

1.2 A avaliação de desempenho: questionamentos e vícios

Sempre que se está em contato com uma pessoa, de alguma forma ela é avaliada. Da mesma forma, sempre se obtém algum tipo de informação sobre alguém quando se deseja. Contudo, as informações obtidas dessa forma são confiáveis? Elas podem ser comparadas objetivamente ao longo do tempo? Podem servir de base sistemática para a identificação de necessidades de capacitação?

Pode-se dizer, então, que a avaliação de desempenho, seja ela formal ou informal, sempre existe, é subjetiva e contém distorções. Assim, sua estruturação objetiva obter informações menos subjetivas e menos distorcidas do que as obtidas por meio de processos sem nenhuma estruturação.

Segundo Lacombe e Heilborn (2003, p.285), os vícios mais comuns em avaliações de desempenho são: “subjetivismo, unilateralidade (avaliar conforme



critérios pessoais e não conforme definido pelo instrumento de avaliação), tendência central (atribuir conceito sempre médio), efeito halo (avaliar todos os aspectos da mesma forma, reproduzindo a média da percepção), falta de memória (avaliar conforme apenas os eventos mais recentes), supervalorização da avaliação, desvalorização da avaliação, falta de técnica, força do hábito (não considerar mudanças no comportamento desde a última avaliação) e posições contrárias (assumir uma postura contrária, independente de quaisquer argumentos).”

2 OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivos apresentar o modelo de avaliação de desempenho desenvolvido na ESAF, demonstrando analiticamente o caminho percorrido até a implantação de seu novo modelo de avaliação de desempenho profissional. Pretende-se, também, discorrer sobre as principais dificuldades encontradas, desde a previsão legal, passando pelo desenvolvimento de um modelo adaptado às características do órgão, pela sua divulgação e implementação.

Faz-se uma análise aprofundada, com a exposição de problemas e respectivas soluções de forma aberta, incluindo os problemas ainda não resolvidos, mesmo alguns que possam ser considerados simples. Discorre-se sobre possíveis soluções para as dificuldades encontradas, soluções essas válidas não apenas no órgão onde a pesquisa foi realizada, mas em quaisquer organizações onde se deseje implantar um sistema de avaliação de desempenho.

Essa proposta mostra-se coerente com o desejo da própria administração da ESAF de aprofundar o refinamento do modelo implantado de avaliação de desempenho e alinha-se às finalidades da Escola contidas em seu Regimento Interno de mostrar caminhos para os demais órgãos do Ministério da Fazenda. Assim, experimentando ferramentas de gestão, testando e analisando modelos e possibilidades de ação, a ESAF adquire experiência e condições para melhor implementar sua missão de capacitar a força de trabalho¹ dos órgãos fazendários brasileiros.

¹Força de trabalho: segundo a Fundação Nacional da Qualidade (2008), o conceito de pessoas foi expandido para força de trabalho, definida como “pessoas que compõem uma organização e que contribuem para a consecução de suas estratégias, objetivos, metas, tais como empregados em tempo integral ou parcial, temporários, autônomos e contratados terceirizados que trabalham sob a coordenação direta da organização”.



Pretende-se, ainda, fornecer respostas para algumas situações que ocorreram na ESAF ao longo dos dois ciclos de avaliação de desempenho realizados até meados de 2010, situações essas comuns a diversas organizações. Ao se fornecer respostas gerais, que sirvam de subsídio para organizações que passem por semelhantes situações, objetiva-se contribuir para a gestão da própria ESAF e de outras instituições.

3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ESAF

3.1 A implantação da avaliação de desempenho

O Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, definindo que a Administração Pública Federal, Direta, Autárquica e Fundacional deveria adotar um sistema de gestão por competência.

A partir de dezembro de 2008 a ESAF começou a trabalhar com a metodologia BSC – Balanced Scorecard, a partir do qual o sistema de gestão por competências foi idealizado dentro do objetivo “Desenvolver competências técnicas e gerenciais: liderança, gestão do conhecimento e de competência, trabalho em redes, metodologias educacionais”. Segundo Kaplan e Norton (2001), no BSC, todos os objetivos são dispostos em um Mapa Estratégico, conforme uma ordenação lógica: pessoas e inovação conduzem a processos internos eficazes, os quais conduzem a resultados.

Na mesma época, em dezembro de 2008, a ESAF decidiu implantar um sistema formal de avaliação de desempenho, momento em que cresciam as perspectivas da necessidade de atendimento a exigências legais. A Portaria nº 170, instituindo a avaliação de desempenho da ESAF, foi assinada em 15 de dezembro de 2008, tendo sido implantada em março de 2009, com período avaliativo de janeiro a fevereiro desse ano.

A avaliação foi aplicada apenas a servidores, realizada com base em um formulário com sete perguntas e foi efetivada com uma autoavaliação e uma avaliação pelo superior imediato, única considerada para registro, uma vez que a autoavaliação tinha sido planejada para servir apenas como referência. A



implantação da avaliação de desempenho na ESAF decorreu mais diretamente da então previsão de vínculo entre a Gratificação Temporária por Atividade em Escola de Governo e a avaliação de desempenho, conforme texto da lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

A partir dessa época, fevereiro de 2009, passou-se então a se aguardar a publicação de uma Portaria Interministerial, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, de Relações Exteriores e da Fazenda. No decorrer desse ano, a ESAF foi chamada a participar da elaboração da referida Portaria. Assim, antes da publicação da Portaria Interministerial, já foi possível conhecer os critérios da avaliação de desempenho que iriam vigorar.

4 O NOVO MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Em julho de 2009 foram iniciadas ações para o desenvolvimento de um novo instrumento de avaliação de desempenho mais objetivo e que contivesse os indicadores para avaliar todos os critérios estabelecidos na Portaria Interministerial que estava em processo de elaboração. Foi formada uma equipe de trabalho composta de duas psicólogas organizacionais e um engenheiro, cuja ação inicial foi definir os componentes do sistema de gestão de pessoas da ESAF.

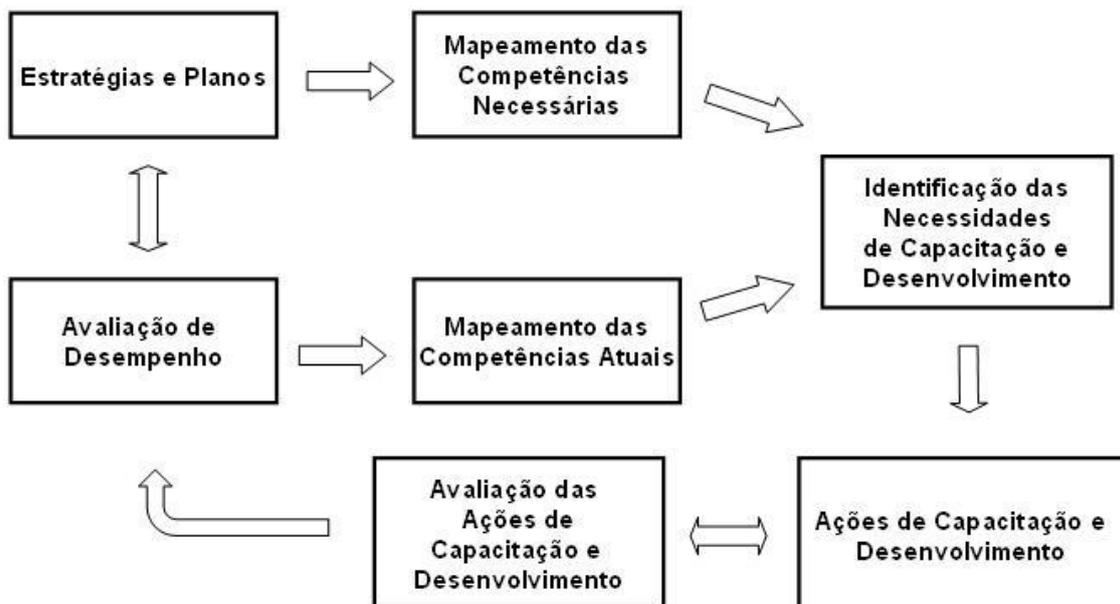


Figura 1: Componentes do Sistema de Gestão de Pessoas da ESAF



Em seguida, foi elaborado um plano de trabalho que conteve os objetivos da nova avaliação de desempenho, a saber, identificar oportunidades de melhoria no desempenho do trabalhador (conhecimentos, habilidades e atitudes), assim como melhoria na relação entre o trabalhador e suas responsabilidades, disseminar o desempenho esperado, identificar as competências fortes e as que mais necessitavam de melhorias, avaliar o trabalhador de forma objetiva, com critérios técnicos definidos, claros e conhecidos, estabelecer uma base técnica critérios para concessão de gratificações e manter um canal de comunicação transparente entre o servidor e sua chefia.

Adicionalmente, a direção da Escola demandava uma avaliação que fosse menos subjetiva, de fácil aplicação, rápida elaboração e que servisse como instrumento de gestão

4.1 Fatores de avaliação e indicadores

A Portaria Interministerial MP/MF/MRE nº 438/2009 definiu que as avaliações das escolas de governo dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e de Relações Exteriores deveriam se basear em três critérios: produtividade, compromisso e assiduidade. Cada critério, por sua vez, deveria ser subdividido em fatores de avaliação. Mas, segundo Encinas e Albernaz (2009), a fim de possibilitar a utilização do método da escala gráfica, os fatores de avaliação precisam representar o desempenho ideal. E como cada fator de avaliação abrange diversos conceitos, concluiu-se que precisavam ser subdivididos em indicadores, tantos quantos necessários para abranger de forma completa tais fatores.

Os indicadores foram elaborados de forma a representar o comportamento considerado ideal para os padrões de desempenho necessários à ESAF, aplicáveis a qualquer servidor, colaborador, terceirizado ou estagiário. Foram todos concebidos com base em uma pesquisa de campo realizada previamente com os servidores da Escola, na qual estes descreveram os fatores avaliados em termos de comportamentos observáveis. Esta pesquisa possibilitou a participação dos servidores na elaboração da nova avaliação de desempenho, representando fielmente a cultura organizacional da ESAF.



4.2 A construção do novo instrumento de avaliação de desempenho

A Portaria Interministerial permitiu liberdade para que cada escola de governo dividisse a pontuação entre os diversos critérios, desde que a pontuação máxima prevista para cada critério não fosse ultrapassada. A equipe de trabalho distribuiu a pontuação com base em sua própria experiência: Produtividade: 45 pontos; Compromisso: 45 pontos; Assiduidade: 10 pontos

Decidiu-se atribuir peso igual a cada indicador dentro de seu fator de avaliação. Assim, quanto maior a quantidade de indicadores, menor a pontuação de cada um deles.

Em paralelo, foi concebida a escala de avaliação, considerada importante para conferir simplicidade e precisão ao instrumento de avaliação. Assim, tomando por base a experiência de outras organizações e o modelo definido pela Portaria Interministerial, o método de escala gráfica foi naturalmente o selecionado.

A escala escolhida foi: evidência muito forte do indicador, boa evidência do indicador, alguma evidência do indicador, pouca evidência do indicador e nenhuma evidência do indicador. O termo “evidência” não foi escolhido por acaso. Objetivou-se atribuir responsabilidade ao profissional avaliado, que passou a ter de mostrar indícios de atendimento ao indicador.

O instrumento de avaliação foi desenvolvido no aplicativo Excel a fim de agilizar o preenchimento e fornecer a pontuação de maneira automática. Também facilitou a compreensão dos passos necessários para se realizar a avaliação, a segurança do programa e a rapidez de preenchimento da avaliação.

Uma vez concluída a programação e formatação, seguiram-se apresentações para a Direção e para o Comitê de Gestão com pessoas (COGEP) para aprovação e sugestão de melhorias.

4.4 Ações de implementação do novo modelo de avaliação

A periodicidade da aplicação da avaliação foi determinada pela Direção-geral. Seria trimestral a fim de facilitar a memória sobre o desempenho do servidor no período avaliativo e para permitir a rápida recuperação da gratificação, caso um servidor a perdesse, pois a Portaria Interministerial estabelecia a sua caso a nota na avaliação fosse inferior a sessenta.



Este novo modelo de avaliação de desempenho foi instituído pela Portaria nº 184, de 27 de novembro de 2009 e foi implantado em janeiro de 2010 em caráter experimental, após a realização de treinamento com todos os avaliandos e avaliadores. A Portaria nº 200, de 16 de dezembro de 2009, relacionou a Portaria nº 184 com a Gratificação Temporária por Atividade em Escola de Governo (GAEG) e também determinou o período para a realização da primeira avaliação em caráter definitivo, não experimental: início de abril, com período de avaliação de 11 de janeiro de 2010 a 31 de março de 2010.

A realização da avaliação em caráter experimental foi importante, pois diversas sugestões e críticas foram recebidas pela equipe de trabalho de avaliação de desempenho, havendo oportunidades para ajustes, erros no formulário eletrônico foram corrigidos e distorções no entendimento do processo de avaliação e do próprio questionário foram identificadas e as informações necessárias foram comunicadas.

Além dos treinamentos realizados, foi elaborado um POP – Procedimento Operacional Padrão - com o objetivo de servir como referência em caso de dúvidas durante qualquer etapa do processo de avaliação de desempenho, desde a preparação para a avaliação, passando pelo preenchimento do questionário, orientações para *feedback* e a elaboração de recurso.

Cabe destacar a obrigatoriedade da realização de feedback. O objetivo foi proporcionar uma oportunidade para avaliação do alcance dos objetivos estabelecidos entre superior e subordinado, para a pactuação de novos objetivos, para analisar erros e acertos de ambas as partes, identificar satisfações e insatisfações, enfim incentivar uma cultura de comunicação aberta, comprometimento e transparência.

5 ANÁLISE DOS OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS DURANTE A IMPLANTAÇÃO NO NOVO MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Este tópico apresenta uma análise das dificuldades e situações ocorridas durante a implantação do novo modelo de avaliação de desempenho. Nem todas as situações foram resolvidas, mas todas foram analisadas e, em relação a cada obstáculo cujas dificuldades não tenham sido transpostas, foram propostas ações.

Os obstáculos foram classificados em três espécies, como forma de melhor organizar a disposição das informações.



- a) Concepção: Situações ou dificuldades que precisam ser resolvidas durante o processo de concepção de um novo modelo de avaliação de desempenho, incluindo aspectos legais e relacionados ao desenvolvimento do instrumento de avaliação.
- b) Aplicação: Questões que prejudicam a atribuição adequada dos conceitos durante a aplicação da avaliação pelo superior em relação ao seu subordinado.
- c) Processo de implementação: Situações ou dificuldades que podem afetar de forma global o processo de implementação da avaliação de desempenho, como a aceitação do modelo e a implementação de ações decorrentes das avaliações.

5.1 Obstáculos relacionados à concepção da avaliação

5.1.1 Prazo para implantação

Em organizações públicas, é necessária a publicação de atos normativos que definam os critérios, as responsabilidades e a forma de execução das avaliações de desempenho. Em vista disso, o prazo para implantação da avaliação pode se tornar significativamente maior.

Para a regulamentação de sua avaliação de desempenho, a ESAF precisava aguardar a publicação de uma portaria interministerial, conforme disposto no artigo nº 295 da Lei 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que estabelece que os critérios e procedimentos para a avaliação precisam ser definidos em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Relações Exteriores e da Fazenda. Diante da incerteza sobre a data de publicação de tal ato, a ESAF decidiu implementar a avaliação de desempenho, que teria caráter exclusivo de gestão, dissociado da concessão de gratificações. Assim, publicou a Portaria nº 184, em 27 de novembro de 2009. Como a publicação da Portaria Interministerial nº 438 ocorreu logo em seguida, em 4 de dezembro, decidiu-se finalizar a regulamentação com a Portaria nº 200, publicada em 16 de dezembro de 2009. A decisão de implementar a avaliação de desempenho para fins exclusivos de gestão, sem implicações legais, foi oportuna e efetivamente utilizada, tendo servido para resolver dúvidas e resolver situações operacionais encontradas.



5.1.2 Imprecisões da Portaria Interministerial

Tecnicamente, a Portaria Interministerial continha fatores de avaliação com mais de um elemento a ser avaliado, o que prejudica a atribuição de pontuação. Por exemplo: fator “Organização das tarefas e atendimento dos prazos.” Quando mais de um indicador é envolvido no mesmo questionamento, os avaliadores tendem a optar pela atribuição de conceito considerando apenas um dos indicadores. Diante dessa situação, foi decidido simplesmente subdividir os fatores de avaliação definidos na Portaria, o que não a contrariava, tendo apenas o propósito de facilitar a interpretação por avaliadores e avaliados.

5.1.3 Distribuição da pontuação

A fim de representar fielmente o desempenho de um avaliado, a pontuação de cada critério e fator de avaliação deve ser cuidadosamente planejada. Conforme disposto na Portaria Interministerial MP/MF/MRE nº 438, de 2009, a seguinte pontuação deveria ser respeitada: critério produtividade: máximo de setenta pontos; critério compromisso: máximo de cinquenta pontos; critério assiduidade: máximo de quarenta pontos.

Em função da decisão da alta direção de privilegiar a eficiência e os resultados, foi definido que o critério assiduidade deveria ter um peso significativamente menor, sendo-lhe atribuído dez pontos. A pontuação restante foi distribuída igualmente: quarenta e cinco pontos, tanto para produtividade como para compromisso. Cada critério de avaliação era dividido em fatores de avaliação que, por sua vez, foram subdivididos em indicadores de desempenho.

A distribuição da pontuação de cada critério em cada um dos fatores de avaliação decorreu da importância relativa de cada fator e foi testada posteriormente durante as simulações. Ajustes foram realizados como resultado desses testes. Por sua vez, a pontuação dos indicadores de cada fator de avaliação foi distribuída por igual: todos os indicadores com o mesmo peso dentro de cada fator.

Em razão da significativa quantidade de indicadores (42), desempenhos excepcionais ou péssimos em um ou em poucos indicadores não têm a capacidade de alterar fortemente a pontuação, o que deve ser melhor analisado. Há indicadores de elevadíssima relevância em um setor de trabalho. Nesse caso, um desempenho péssimo de um profissional em um, apenas um indicador, pode afetar fortemente o



desempenho de todo um setor. Pode-se presumir que em uma empresa privada, o profissional correria risco de ser dispensado. Já com o modelo de pontuação implementado, a avaliação do profissional permanece quase intacta (reduz-se em no máximo cinco pontos).

Por outro lado, para que a avaliação de desempenho seja aceita, é imprescindível que seja facilmente compreensível, o que dificulta a proposição de sugestões complexas. Em função do disposto na análise acima, recomenda-se refletir sobre a atribuição de pesos diferenciados para determinados indicadores ou fatores de avaliação, em função da criticidade para o desempenho de um setor ou mesmo de uma função.

5.1.4 Forma de apresentação do instrumento e avaliação: em papel ou informatizado

O instrumento de avaliação, um questionário, pode ser preenchido em um formulário em papel ou em meio informatizado. A decisão de utilizar um formulário eletrônico decorreu da intenção de privilegiar a agilidade e o uso da avaliação de desempenho como ferramenta de gestão. Embora a assinatura possa ser relevante, não foi considerada fundamental, sendo necessária apenas em caso de recurso do avaliado.

O questionário informatizado teve muito boa aceitação. Foram recebidos comentários positivos relacionados à agilidade, facilidade de uso e manutenção dos registros.

5.1.5 Não aplicabilidade de algumas questões

Alguns indicadores não seriam aplicáveis a determinados servidores ou grupos de servidores. Até o fechamento da publicação não foram implementadas soluções.

As pessoas que mencionaram que algumas questões não são aplicáveis para determinados grupos de trabalhadores ou funções não exemplificaram. Todos os indicadores se mostram aplicáveis, em maior ou menor grau. Contudo, alguns não são de óbvia aplicação, exigindo orientação.

Propõe-se elaborar texto orientativo em relação a cada indicador. O texto poderia ser exposto como comentários das células da planilha.



5.2 Obstáculos relacionados à aplicação da avaliação

5.2.1 Subjetivismo e Unilateralidade

O subjetivismo existe quando se atribui ao avaliado qualidades e defeitos conforme valores, experiências e interesses pessoais em detrimento de critérios claros e definidos. A Unilateralidade se refere à valorização, por parte do avaliador, de aspectos que ele julga importantes, mas não o são para a organização ou para a função do avaliado.

Buscou-se minimizar tais obstáculos através de indicadores claros e precisos, assim como com transparência na pontuação e treinamento para os avaliadores e avaliados. Mas percebe-se que eles ainda persistem.

Durante os treinamentos foram constatadas divergências de entendimento em vários indicadores e não houve participação de algumas Diretorias nos treinamentos. Além disso, há elevada rotatividade da força de trabalho: colaboradores eventuais, terceirizados, estagiários e até mesmo servidores, sejam efetivos, cedidos, comissionados ou temporários.

O subjetivismo pode também ser percebido em uma análise comparativa das pontuações atribuídas pelas diversas Diretorias e pelos centros regionais (Centresafs). Embora não haja motivos para a existência de diferenças significativas na pontuação média, foram constatadas pontuações excessivamente elevadas em algumas Diretorias, o que indica tendência à benevolência dos avaliadores (três delas ficaram com média geral acima de 95).

Para melhorar tais aspectos pode ser realizada uma pesquisa sobre o entendimento dos critérios: um questionário sobre como cada entrevistado interpreta cada um dos indicadores. Com base nas respostas do questionário, não somente podem ser idealizados ajustes na definição dos indicadores, mas também pode ser planejado um novo treinamento.

Além disso, como decorrência da elevada rotatividade da força de trabalho, novos treinamentos devem ser agendados a cada ciclo de avaliação. Adicionalmente, podem ser preparados comentários elucidativos, a serem incluídos no questionário informatizado de avaliação de desempenho.

Quanto à tendência de excessiva benevolência de avaliadores de algumas Diretorias e Centresafs, recomenda-se trabalho individualizado de leitura e



interpretação dos critérios, fatores de pontuação e indicadores. Nova análise estatística deve ser realizada a cada ciclo de avaliação, a fim de identificar tendências de pontuação que possam estar afetadas pelo subjetivismo. A excessiva benevolência é tratada de modo específico mais adiante.

Finalmente, a definição de objetivos e metas setoriais e individuais, e o acompanhamento periódico desses objetivos e metas por indicadores de desempenho, podem contribuir decisivamente para reduzir os conflitos relacionados à subjetividade das avaliações de desempenho.

5.2.2 Tendência central

A tendência central consiste em atribuir apenas conceitos no ponto médio da escala. Os conceitos excelente ou péssimo seriam exceções. Buscou-se minimizar os efeitos da tendência central com a definição precisa dos critérios de avaliação e com treinamentos. Mas, a tendência central também pode ser causada pela baixa disposição para tomada de decisões que impliquem em prejuízo ao avaliado, aspecto mais bem analisado adiante.

5.2.3 Efeito halo

Refere-se à avaliação de todos os aspectos da mesma forma, reproduzindo a média da percepção. Buscou-se minimizar o efeito halo com treinamentos e utilizando uma escala de cinco pontos no questionário. O destaque da auto-avaliação realizada pelo avaliado no formulário do avaliador também ajudou a minimizar tal obstáculo

No primeiro ciclo de avaliação, foi constatada a ocorrência de efeito halo em 25 questionários concentrados em pessoas da ESAF-sede que não participaram de treinamentos e pessoas de dois Centresafs, o que permite concluir que treinamentos são eficazes para reduzir este problema. Como já mencionado anteriormente, é necessária realização de treinamentos constantes sobre a avaliação de desempenho.

Segundo Malhotra (2004), o efeito halo é reduzido com um questionário objetivo com respostas contendo variadas quantidades de alternativas ou trocando-se a ordenação melhor-pior, da esquerda para a direita e da direita para a esquerda aleatoriamente ao longo do questionário.



5.2.4 Falta de memória (ou recenticidade)

Ater-se aos últimos acontecimentos, em detrimento de fatos ocorridos há mais tempo, prejudica a fidedignidade da avaliação. Os treinamentos foram importantes para prevenir esse obstáculo.

Durante os treinamentos foi identificada a ocorrência justamente do efeito oposto à recenticidade: alguns indicadores eram avaliados em relação a ocorrências antigas, ou seja, em relação à imagem do avaliado que permanecia na memória do avaliador. A confusão temporal é reforçada pela ausência de objetivos e metas, que deveriam ser definidos pelas chefias. Então, se todos tivessem objetivos e metas, com registros sobre o alcance ou não das metas nos prazos definidos, a confusão temporal seria reduzida. Este é um ponto, então, muito importante na condução das avaliações e todos devem estar aptos a realizá-los.

5.2.5 Falta de técnica

Segundo Lacombe e Heilborn (2003), julgar apenas com base no bom senso, sem discernir informações importantes das irrelevantes, afeta a qualidade da avaliação de desempenho.

No decorrer do primeiro ciclo de avaliações verificou-se que, à medida que as dúvidas eram sanadas, os avaliadores compreendiam o contexto do modelo que estava sendo implantado, bem como seus objetivos. Foi percebido, no entanto, necessidade de aprofundamento de treinamentos e de uma formação mais aprofundada em gestão.

A definição precisa de objetivos e metas setoriais e individuais e o respectivo acompanhamento por meio de indicadores de desempenho também pode ser uma excelente ferramenta para suprir a falta de técnica, uma vez que o componente de subjetividade da avaliação é substituído pelo grau de alcance das metas estabelecidas.

Na ESAF, Buscou-se minimizar a falta de técnica com a definição precisa dos indicadores e com treinamentos. Mas, também, recomenda-se que cada gestor defina para sua equipe objetivos e metas setoriais e individuais, em parceria com seus subordinados, e que esses sejam acompanhados periodicamente por meio de indicadores de desempenho. Ainda, é importante a realização de capacitações em gestão para os avaliadores (gestores).



5.2.6 Força do hábito

Consiste em julgar o avaliado da mesma forma que nos períodos anteriores, sem conseguir apontar variações no desempenho. Buscou-se minimizar a força do hábito com a definição precisa dos indicadores e com treinamentos que já foi bastante comentada neste trabalho. Capacitações em gestão e trabalhos comportamentais também seriam, a longo prazo, úteis para minimizar falhas decorrentes deste obstáculo, assim como a definição de objetivos e metas setoriais e individuais, com o respectivo acompanhamento por indicadores de desempenho.

Em razão da elevada quantidade de notas acima de 95 (74 das 223 avaliações, ou 33,2%), pode-se dizer que as soluções encontradas ainda não foram suficientes para reduzir de forma significativa este problema. Então, recomenda-se identificar, entre os avaliadores, quais dificuldades ainda persistem na condução das avaliações e reforçar os treinamentos, inclusive os de capacitação em gestão.

5.2.7 Baixa disposição para tomada de decisões que impliquem em prejuízo ao avaliado

A melhoria proposital dos resultados da avaliação com a finalidade de não prejudicar o avaliado e evitar futuros conflitos é prejudicial ao processo de, pois não reflete o verdadeiro desempenho do servidor. Para evitar tal prática foram feitos comentários no treinamento sobre a necessidade de que a avaliação espelhasse a realidade, mas ela foi identificada no primeiro ciclo de avaliação.

Em entrevistas informais realizadas, percebeu-se o receio de chefes em desmotivar subordinados ao agir com rigor na avaliação, assim como receio em disseminar a impressão de que o setor não é um bom local para trabalhar, causando a perda de servidores para outros setores e, ao mesmo tempo, criando barreiras quanto à vinda de novos servidores.

Outra barreira explícita diz respeito à retirada das gratificações. Conforme previsto na Portaria Interministerial, a avaliação de desempenho cuja nota seja inferior a 60 determina a perda da gratificação até que, em uma próxima, a nota alcançada seja igual ou superior a 60. Percebeu-se, mediante entrevistas, que há chefes que, embora não aprovem o trabalho de um ou outro servidor, aumentam artificialmente a nota de sua avaliação, de forma que o servidor não perca a sua gratificação.



Como proposta para reduzir esses problemas, poderia-se atrelar ao menos parte da avaliação aos resultados de indicadores organizacionais, que devem incluir feedback dos principais clientes e usuários dos serviços prestados.

Recomenda-se ainda que sejam criados e utilizados objetivos e metas setoriais e individuais que sirvam de parâmetro para avaliação. Os subordinados poderiam, assim, ser avaliados com relação ao alcance de suas metas individuais, sendo que a composição, no setor, das metas individuais devem ser compatíveis com os indicadores setoriais apresentados.

5.3 Obstáculos relacionados ao processo de implementação da avaliação

5.3.1 Supervalorização ou desvalorização da avaliação:

Refere-se a acreditar que um instrumento de avaliação irá melhorar imediatamente cada aspecto do desempenho no trabalho ou, ao contrário, que não é útil para aprimorar o desempenho. A fim de reduzir essas possibilidades de super ou desvalorização da avaliação, foram feitas apresentações que incluíam a forma como a avaliação de desempenho se relacionava com a gestão de pessoas e esta com o mapa estratégico da instituição.

Conforme já mencionado anteriormente, as avaliações de desempenho objetivam alicerçar as ações dos gestores, nortear e mensurar o processo de treinamento e desenvolvimento, facilitar o feedback e facilitar o progresso das organizações. Elas consistem em uma das ações de um sistema de gestão de pessoas. Capacitações em gestão podem ser úteis para o entendimento da real dimensão e das reais possibilidades de um sistema de gestão de pessoas.

5.3.2 Posições contrárias

Diz respeito a posicionar-se de forma contrária à realização de avaliação de desempenho com incredulidade em relação aos benefícios, independente de quaisquer argumentos. Buscou-se reduzir posições contrárias com o envolvimento na pesquisa de campo e com treinamentos realizados no início do primeiro ciclo de avaliação.

Em razão da baixa adesão na pesquisa de campo não se pode afirmar que houve sentimento de propriedade por parte da força de trabalho em relação ao



questionário concebido. Conforme verificado em avaliações institucionais, a cultura predominante na ESAF é consequência direta de uma gestão ainda não completamente estruturada.

Recomenda-se a adoção de um modelo de gestão estratégica, que priorize a continuidade dos projetos e ações, com a forte liderança e participação da alta direção. Capacitações em gestão também podem se mostrar úteis para reduzir, a médio e longo prazo, posições contrárias.

5.3.3 Cultura organizacional pouco voltada à gestão por resultados

Na cultura da ESAF havia ainda pouca valorização de técnicas de gestão, implicando em baixo envolvimento tanto de avaliadores e avaliados. As soluções aplicadas se limitaram à definição precisa de indicadores e à realização de treinamentos, mas é importante que haja investimento em ações de capacitações para os gestores, mudando essa cultura.

5.3.4 Ausência de um departamento formal na estrutura organizacional, responsável por gestão de pessoas e avaliação de desempenho

Não há, na ESAF, um setor estruturado responsável por gestão de pessoas. A Direção-Geral definiu “Estruturação da Área de Gestão com Pessoas” como um dos onze projetos estratégicos a serem trabalhados no decorrer dos anos de 2009 e 2010. O projeto foi lançado em novembro de 2009, mas foi interrompido em janeiro de 2010. É importante retomar a execução do projeto, com a definição de novos membros na equipe.

5.3.5 *Feedback*

Na condução da avaliação de desempenho, há a necessidade de *feedback* adequado do superior ao subordinado. Este tema foi incluído nos treinamentos e no texto de orientação em procedimento operacional padrão. No que tange aos treinamentos, a discussão sobre *feedback* limitou-se a não mais que cinco minutos, apenas informando à força de trabalho para que cobrassem, de seus respectivos superiores, sobre a obrigatoriedade do *feedback*

Já o texto de orientação sobre como dar e receber *feedback* foi bastante elogiado e despertou interesse de Diretores. Contudo, esses mesmos Diretores declararam sentir falta de um treinamento prático mais aprofundado. Algumas ações



isoladas foram realizadas para alguns Diretores e seus subordinados, no sentido de dar um treinamento específico sobre o tema. Tais ações deverão ser incluídas no próximo Plano de Capacitação da ESAF.

5.3.6 Distorções no entendimento do processo de avaliação

Houve falhas no entendimento dos objetivos gerais do processo de avaliação de desempenho, gerando posições contrárias, efeito de halo e notas excessivamente altas. Foi percebido que um aspecto não foi adequadamente compreendido por muitos integrantes da força de trabalho: a escala de avaliação. Foi comentado por Diretores que eles se sentiam incapazes de atribuir conceito na parte inferior da escala, por não terem algo concreto que respaldasse tal julgamento. Fato é que os conceitos da parte superior da escala deveriam sempre vir respaldados por evidências muito fortes ou boas evidências demonstradas pelo subordinado. Porém, foram maciçamente atribuídos, provavelmente em razão do hábito de uso de escalas com conceitos do tipo excelente, bom, regular, etc..

Buscou-se minimizar as distorções no entendimento do processo de avaliação com a definição precisa dos indicadores e com treinamentos.

5.3.7 Falhas na programação do questionário informatizado

Foram detectadas algumas falhas de segurança ou de cálculo existentes no questionário informatizado de avaliação de desempenho. Além da revisão pelo próprio programador, foram realizados testes pelos membros da equipe de avaliação de desempenho e por membros da Diretoria. Além disso, o primeiro ciclo de avaliações foi experimental. As falhas identificadas não tiveram implicações legais.

5.3.8 Periodicidade

A periodicidade da avaliação deve ser cuidadosamente planejada. Frequência excessiva de avaliação pode ser desnecessária e gerar insatisfação, enquanto que espaçamentos prolongados podem distorcer os resultados e dificultar o acompanhamento e o *feedback*.

Na ESAF ficou definido que a avaliação de desempenho teria periodicidade trimestral. Um espaçamento muito curto entre as avaliações, além de ser desnecessária, burocratiza o sistema de gestão e transmite a sensação de gasto



excessivo de tempo. Contudo, permite que se recupere de imediato a gratificação em caso de perda no ciclo anterior de avaliação. Já o espaçamento muito longo reduz a frequência de processos de avaliação / acompanhamento / *feedback* e abre margem para falhas de avaliação em função do excessivo tempo decorrido entre acontecimentos relevantes e a realização da avaliação.

Atualmente, ainda não há consenso sobre a melhor periodicidade. A maior parte das empresas privadas e ministérios utiliza frequência anual. Por determinação contida na Portaria Interministerial, a frequência de avaliação deve ser, no mínimo, anual.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foram apontadas as principais questões referentes ao processo de implantação da avaliação de desempenho na ESAF após a realização dos dois primeiros ciclos de avaliações. Verificou-se como é imprescindível uma análise detalhada das situações ocorridas durante a implantação, como parte de um processo de melhoria contínua e concluiu-se pela necessidade de interligação entre o modelo criado para avaliação do desempenho de profissionais e os demais componentes do sistema de gestão de pessoas.

As situações levantadas foram analisadas à luz principalmente da legislação e de pesquisas bibliográficas e constatou-se que o modelo de avaliação de desempenho implantado da ESAF teve inúmeras virtudes, representando notável avanço em relação ao modelo anterior. Foram identificados diversos pontos fortes no processo, como a participação na formulação do questionário, a adoção de um instrumento informatizado e a implementação da avaliação dentro de um conceito de gestão, em que a avaliação em si não importa tanto quanto o acompanhamento contínuo do desempenho, a aproximação entre chefes e subordinados e o momento de reflexão proporcionado para que se reflita sobre as melhorias necessárias e os objetivos a serem perseguidos.

Conforme verificado, o sistema de gestão se encontra em sua fase inicial, e a consolidação demanda tempo, em um processo natural de melhoria contínua. Apesar do indiscutível avanço, ainda há extensa margem para melhorias, algumas de simples execução, outras que demandam um planejamento mais detalhado, mas



todas de possível implementação em curto ou médio prazo e com efeitos práticos relevantes.

Embora as respostas obtidas na pesquisa tenham sido específicas para a ESAF, outras organizações podem analisá-las e encaminhar as soluções conforme suas particularidades. Assim, conclui-se que a pesquisa cumpriu sua função de contribuir para a gestão da própria ESAF e tem elevado potencial para contribuir com outras organizações, sejam públicas ou privadas.

Como era de se esperar, os resultados obtidos dizem respeito apenas ao processo de implantação da avaliação de desempenho na ESAF. Muito embora tenham acontecido situações diversificadas, elas dizem respeito apenas ao momento histórico por ela vivenciado. Muitas outras situações poderiam ter ocorrido em outros momentos históricos. Além disso as propostas também devem ser consideradas como representativas de sua atual cultura organizacional. Deve-se ter considerável atenção ao se transpor as propostas para outras organizações e, mesmo para a própria ESAF, uma análise deverá ser realizada caso se decida implantar as propostas em um futuro de médio prazo.



REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luis César G. Gestão de Pessoas: Estratégias e Integração Organizacional. São Paulo: Atlas, 2006.

BRANDÃO, Hugo Pena et al. Gestão de desempenho por competências: integrando a gestão por competências, o balanced scorecard e a avaliação 360 graus. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 42(5):875-98, set/out. 2008.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 438, de 4 de dezembro de 2009. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, 7 dez. 2009, seção 1, p. 89.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, 24 fev 2006, seção 1, p. 3.

BRASIL. Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, 22 mar 2010, seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, 20 dez 2005, seção 1, p. 37.

BRASIL. Lei nº 11.907, de 02 de fevereiro de 2009. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, 03 fev 2009, seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Portaria nº 170, de 15 de dezembro de 2008. Brasília. Disponível na intranet da ESAF: <http://10.206.75.101/joomla/index.php?option=com_content&view=category&id=44&Itemid=36>. Acesso em 25 de junho de 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Portaria nº 184, de 27 de novembro de 2009. Brasília. Disponível na intranet da ESAF: <http://10.206.75.101/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=54:p184&catid=40:p2009&Itemid=34>. Acesso em 25 de junho de 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Portaria nº 200, de 16 de dezembro de 2009. Brasília. Disponível na intranet da ESAF: <http://10.206.75.101/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=52:p200&catid=40:p2009&Itemid=34>. Acesso em 25 de junho de 2010.



BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Questionário de Avaliação de Desempenho. Brasília. Disponível em http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/procedimentos_administrativos/proc_administrativos.html. Acesso em 25 de junho de 2010.

CARBONE, Pedro Paulo, et al. Gestão por competências e gestão do conhecimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CARVALHO, Antonio Ivo de Carvalho et al. Escolas de governo e gestão por competências: mesa redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração Geral e Pública. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DUTRA, Joel; FISCHER, André Luiz; AMORIM, Wilson Aparecido da Costa. Gestão de Pessoas: desafios estratégicos nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009.

ENCINAS, Rafael; ALBERNAZ, Leonardo. Curso on-line Gestão Governamental p/ EPPGG –MPOG 2009 – Análise de Caso. Brasília: Ponto dos Concursos, 2009.

Fundação Nacional da Qualidade. Cadernos Compromisso com a Excelência: pessoas (Série Cadernos Compromisso com a Excelência). São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2008.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. The strategy-focused organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment: Harvard Business School Press, 2001.

LACOMBE, Francisco José Masset; HEILBORN, Gilberto José Luiz. Administração: princípios e tendências. São Paulo: Saraiva, 2003.

MALHOTRA, Naresh. Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada. São Paulo: Artmed Editora, 2004.

MARTINS, Humberto Falcão et al. Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública. Brasília: Publix Editora, 2010.



AUTORIA

Carlos Eduardo Uchoa – Servidor da Escola de Administração Fazendária – ESAF

Endereço eletrônico: carlos.uchoa@fazenda.gov.br

Paulo Mauger – Diretor da Diretoria de Cooperação – DIRCO – da Escola de Administração Fazendária - ESAF

Endereço eletrônico: paulo.mauger@fazenda.gov.br

Patrícia Aguiar Cunha Vieira – Servidora na Escola de Administração Fazendária - ESAF

Endereço eletrônico: patricia.vieira@fazenda.gov.br

Valéria Giorgetti – Servidora na Escola de Administração Fazendária - ESAF

Endereço eletrônico: valeria.giorgetti@fazenda.gov.br



AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO - FERRAMENTA PARA MODERNIZAÇÃO DA CULTURA E DA GESTÃO NO INMETRO

Oscar Acselrad



AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO - FERRAMENTA PARA MODERNIZAÇÃO DA CULTURA E DA GESTÃO NO INMETRO

Oscar Acselrad

RESUMO

A cultura do serviço público brasileiro é ainda marcada por traços arcaicos e de todo incompatíveis com o nível de profissionalismo que hoje se necessita, tais como ambiente inibidor de iniciativas e de inovação, pouco comprometimento com resultados, responsabilização difusa e raramente personalizada, personalização das relações profissionais próximas, mecanismos precários de reconhecimento do mérito e de incentivo ao desempenho. O Inmetro, no âmbito de um amplo movimento em busca da excelência de gestão, vem desenvolvendo um conjunto de ferramentas específicas, adequadas à realidade do setor público brasileiro. Dentre estas ferramentas de gestão se inclui um modelo inovador de avaliação de desempenho, que se propõe ser um forte agente indutor de mudanças na cultura institucional, atacando questões centrais como as mencionadas acima. É um projeto inovador ao adotar a remuneração vinculada ao desempenho, com critérios objetivos e regras claras. É também inovador, particularmente no serviço público brasileiro, ao adotar a avaliação por meio de comissões com maioria de membros externos à Instituição, rompendo com a prática desgastada e limitada da avaliação exclusivamente pelas chefias.



I INTRODUÇÃO

I.1 O Inmetro

O Inmetro, Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, tem, entre suas principais finalidades, a execução das políticas nacionais de metrologia e da qualidade e estimular a utilização das técnicas de gestão da qualidade nas empresas brasileiras, sendo o órgão executivo central do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Sinmetro.

A autarquia tem, desde o ano de 1998, o status organizacional de Agência Executiva. A qualificação de uma instituição como Agência Executiva exige, como pré-requisitos básicos, que a instituição tenha um plano estratégico de desenvolvimento institucional em andamento e um Contrato de Gestão, firmado com o Ministério supervisor. O Contrato de Gestão tem como objetivo, em tese, dotar as entidades que o assinam de maior autonomia administrativa e gerencial em troca de metas de desempenho e instrumentos de controle consubstanciados no próprio contrato.

A partir do ano de 2006, o Inmetro vem passando por uma extensa transformação, que podemos pontuar a partir das seguintes considerações:

1. O Inmetro é hoje uma instituição consolidada enquanto instituição de caráter científico e tecnológico. Os investimentos realizados nos últimos anos permitiram a implantação de um vigoroso programa de capacitação em C&T, possibilitando a extensão de suas atividades a áreas estratégicas e altamente relevantes para o desenvolvimento nacional, como Química, Materiais, Nanotecnologia, Biocombustíveis, Biotecnologia, Telecomunicações e Vazão, tornando-se um importante instrumento de apoio à competitividade e inovação no País. É significativo a este respeito que o número de doutores em atividade no Instituto tenha passado de 20 em 2004 para 190 ao início do ano de 2011.
2. Ao final do ano de 2006 foi aprovado pelo Congresso Nacional um novo Plano de Carreiras e Cargos, específico para os servidores do Inmetro, competitivo do ponto de vista salarial e com aspectos



inovadores no serviço público. Dentre as inovações que resultaram deste processo, podemos ressaltar a criação do cargo isolado de Especialista Sênior, cargo mais elevado da Carreira, com admissão exclusivamente por concurso público, e um processo de avaliação de desempenho, realizado por um comitê com a maioria de seus membros externos ao Instituto, que permite ganhos salariais compatíveis com o mérito revelado pela qualidade do desempenho de cada servidor.

3. Uma nova estrutura regimental foi atribuída também no ano de 2006, que permitiu a criação de novas instâncias técnicas e administrativas, conferindo ao Inmetro uma estrutura mais robusta e apta a enfrentar os desafios de novas demandas por vários segmentos da sociedade, do governo e do setor produtivo.
4. Foi criada a Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento, à qual cabe de fato promover e coordenar a execução das atividades relacionadas com a organização e modernização administrativa do Inmetro, incluindo a implementação de novas ferramentas de gestão.
5. O quadro de reformulação se completa com a autorização para aumento do número de servidores, pela criação de 638 novas vagas ocupadas em etapas por concurso público, um processo que teve início em 2007.

Este conjunto de ações transformadoras expressa na verdade a forte determinação e vontade política em aperfeiçoar o atual modelo de gestão e operação do Inmetro, não só por parte da direção da instituição, mas também do governo federal, que, ao apoiar as medidas acima, demonstra perceber a relevância de um instituto nacional metrológico como ator importante no cenário político e tecnológico, bem como o papel que o Inmetro particularmente pode vir a representar como um paradigma para um processo de reforma na Administração Pública brasileira. Está em questão uma verdadeira mudança na cultura institucional, que vem se processando a partir de um Planejamento Estratégico bem fundamentado, estabelecido por meio de profunda reflexão interna e com o concurso de atores externos - personalidades representativas dos mais variados setores, segmentos e entidades da sociedade, tanto da área privada quanto da área pública, e também pela adoção de técnicas modernas de gestão.



I.2 Novas ferramentas de gestão

As tendências no campo das reformas administrativas nos últimos quinze anos, segundo Santos e Cardoso ⁽¹⁾, apontam o uso da avaliação como instrumento para o aperfeiçoamento da gestão governamental, o aumento da eficiência e a ampliação do controle social como respostas aos desafios que se colocam para a administração pública em todos os seus níveis. Estes mesmos autores afirmam ainda que “tem-se exigido das instituições governamentais uma atuação mais parecida com a de organizações privadas, no sentido de ter compromissos e responsabilidades perante os contribuintes (equiparados aos “acionistas” das empresas privadas)”. Concluem afirmando que “a avaliação e/ou o monitoramento do desempenho constituem parte indispensável da gestão moderna”.

Estas constatações apontam para a necessidade de uma prática de definição e acompanhamento de metas e indicadores, o que só pode ser feito de maneira consequente por meio de ferramentas de gestão que levem em conta, antes de tudo, a realidade organizacional e seu nível de maturidade, e também o ambiente sócio-cultural do país. No ambiente acadêmico, a questão foi levantada por Bethlem ⁽²⁾, ao tratar de algumas dificuldades inerentes ao ensino das disciplinas de Administração nas Universidades brasileiras: “(...) dificuldade de se chegar a resultados positivos no desenvolvimento de executivos e de empresas em um país com material de ensino e professores importados. (...) Particularmente para o caso do Brasil, a importação é dos Estados Unidos, onde a cultura tem características quase simétricas às do Brasil. A conclusão é que se quisermos melhorar a gestão no Brasil teremos de desenvolver um material de ensino adequado à cultura brasileira”.

Para as organizações, a questão não é muito distinta, porém certamente mais complexa. As ferramentas de gestão disponíveis, e até certo ponto usadas em algumas das nossas instituições públicas são ainda, na verdade, a transposição para o setor público brasileiro de ferramentas inicialmente desenvolvidas para empresas privadas e para a realidade norte-americana. Se a adaptação do setor privado para o setor público nos países mais desenvolvido já é uma questão a ser pensada, a transposição posterior para o setor público brasileiro é problemática, pois estão envolvidos conceitos, princípios e todo um ambiente sócio-cultural com profundas diferenças. A começar por conceitos básicos como “cliente” e “fornecedores” (bem definidos para o caso de empresas privadas, mas conceitos



difusos no caso do setor público), chegando-se a questões culturais originadas pelas diferenças da formação da nação norte americana, com fortes tradições culturais e religiosas legadas pelos imigrantes (em sua imensa maioria protestantes em busca de liberdade religiosa) europeus e bem diferentes do que nos foi aportado pelo colonialismo português.

Uma mudança cultural, necessária e indispensável para o aprimoramento do aparelho estatal brasileiro ^(1, 3.) só será possível caso sejam enfrentados alguns pontos centrais da cultura atualmente prevalente no setor público brasileiro, dentre os quais se pode destacar:

- Extrema personalização das relações de trabalho próximas, impossibilitando a separação entre o afetivo e o estritamente profissional;
- Excessiva literalidade e linearidade na apreciação de documentos e processos, falta de diálogo e de interlocução;
- Ambiente inibidor de iniciativas e de inovação;
- Conceito (e prática) difuso de responsabilização;
- Mecanismos precários de incentivo ao desempenho, eficiência e eficácia e de reconhecimento do mérito;
- Governança obscura- complexa rede de partes interessadas, com muita ambiguidade;
- Importantes mecanismos de gestão atrofiados: salários, bônus, contratações, atos negociais dependentes de órgãos de controle rigorosos exigindo cumprimento de legislação defasada.

Em 2009, o Inmetro assinou um Termo de Cooperação com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o Movimento Brasil Competitivo (MBC), “para o desenvolvimento conjunto de atividades e projetos de melhoria e inovação na gestão dos serviços públicos, que propiciem maior eficácia e eficiência na aplicação dos recursos”. Vários projetos e programas já foram desenvolvidos e implantados decorrentes deste compromisso. O SIADI, sistema de avaliação de desempenho do Inmetro, já em seu quarto ano de existência, se insere em um projeto mais amplo, de desenvolvimento de um conjunto de ferramentas de gestão especificamente elaboradas para a realidade do Inmetro, e que constituem o Sistema Integrado de



Gestão Avançada do Inmetro (SIGA), pautado nos 4E – eficiência, efetividade, eficácia e excelência. Com este sistema se objetiva dotar o Inmetro de um ferramental capaz de gradualmente transformar a cultura institucional, aperfeiçoando de forma contínua sua gestão e desempenho institucional, atacando frontalmente os pontos críticos acima mencionados.

A estrutura básica do SIGA, ainda em construção, se constitui de um referencial geral de conceitos, princípios, relações e propósitos, modelando e simplificando uma realidade muito complexa, com a utilização de um conjunto de ferramentas de gestão interconectadas, com prescrições, regramentos, rotinas, diretrizes e práticas bem definidos, focado numa instituição de conhecimento, inovação e altamente participativa, acelerando mudanças culturais.

A característica fundamental do SIGA, adiantamos aqui, é o acompanhamento centralizado, próximo e sistêmico, de projetos e processos, viabilizando sinergia e diagnósticos rápidos, com frequentes intervenções pontuais para ajuda e aprendizagem, viabilizando uma infraestrutura de apoio aos gestores, incluindo ajuda personalizada, e.g. gestão do tempo, gestão de projetos, técnicas de reuniões produtivas, coaching, etc. Futuramente, o sistema poderá ser útil, à semelhança da avaliação de desempenho, para adaptações e implantação em outros órgãos do setor público brasileiro.

II O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO INMETRO

A implantação de um processo de avaliação de desempenho ainda é, no contexto atual das organizações brasileiras, percebido como uma iniciativa persecutória por parte significativa dos servidores públicos. Seu sucesso irá depender de vários fatores, dentre os quais certamente se incluem a maturidade institucional, o grau de compreensão do sistema proposto e o ambiente organizacional.

Não há como se tratar de avaliação de desempenho sem que os servidores tenham absoluta clareza do que se espera de cada um, e de seu papel na instituição. Assim, é fundamental que a instituição tenha atingido um grau de maturidade que a permita ter desenvolvido um planejamento estratégico acessível e compreensível por todos, com objetivos estratégicos claramente delineados e perceptíveis, com os quais as atividades individuais possam ser facilmente alinhadas.



O sistema proposto, antes de tudo, e principalmente nos primeiros anos de sua implementação, deve ser simples, com um mínimo de sofisticação e facilmente operável, para todos os níveis de qualificação e de entendimento dos servidores. Processos mais complexos podem ser de imediato rechaçados e cair em descrédito por não serem facilmente acessíveis e percebidos por todos como uma ferramenta de apoio à execução das atividades de cada um e ao seu desenvolvimento profissional.

A aceitação de um processo desta natureza dependerá também fortemente do clima organizacional reinante. A participação e envolvimento das lideranças na preparação do processo é um fator definitivo para o estabelecimento de um clima de confiança recíproca entre servidores e gerentes de todos os níveis. A abertura para uma ampla participação na elaboração dos princípios e das regras a serem adotadas é outra questão da maior relevância, sem o que não há como garantir a credibilidade necessária à mecânica de desenvolvimento e utilização da ferramenta.

Um processo consequente de avaliação de desempenho é fator fundamental para a ampliação das fronteiras da eficiência e eficácia, objetivo permanente do setor público. O sistema de avaliação do desempenho do Inmetro (SIADI) foi construído durante as discussões e negociações envolvidas na elaboração do Plano de Carreiras e Cargos, em 2006, inicialmente a partir de grupos de discussão que estabeleceram as suas bases e princípios, com os resultados e proposições logo em seguida submetidos a um processo amplo de consulta, altamente participativo e que resultou no sistema atualmente implantado. Este processo participativo é o ponto de partida para que se possa vencer o desafio maior de mudança de valores culturais extremamente arraigados no funcionalismo público brasileiro, como por exemplo, extrema personalização nas relações profissionais, irresponsabilidade diante da coisa pública, informalidade em questões nas quais o formalismo é altamente desejável e necessário, e excesso de formalismo em algumas questões que se resolveriam facilmente por vias informais, paternalismo no trato de questões públicas que requerem impessoalidade e distanciamento afetivo, descompromisso no alinhamento de atividades pessoais com objetivos institucionais, e outras tantas questões. Para enfrentá-las, o sistema de avaliação é baseado em cinco pilares fundamentais:



1. ter como foco a gestão por objetivos, sendo, portanto necessário que os objetivos e metas da atuação dos servidores individualmente estejam alinhados com os objetivos estratégicos institucionais,
2. a compreensão que o aperfeiçoamento da gestão institucional depende fundamentalmente do melhor desempenho de seus servidores, o que implica em que a avaliação deve ser vista como uma ferramenta importante de apoio à capacitação e ao desenvolvimento contínuo dos servidores,
3. parcela significativa da remuneração vinculada ao desempenho individual, além de parcela menor vinculada ao desempenho institucional,
4. avaliação do desempenho individual e institucional conduzida por comissões específicas, compostas majoritariamente por pessoas externas à Instituição, e,
5. transparência, com critérios objetivos e regras claras, com ampla divulgação, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, e da ampla defesa.

A atenção a estes pontos foi considerada como fundamental para que os aspectos culturais ressaltados acima pudessem ser trabalhados e enfrentados de forma sistemática e com a perspectiva de um contínuo aperfeiçoamento do processo em todas as suas etapas. É particularmente importante a decisão de atribuir a um Comitê com maioria de seus membros externos ao Instituto a responsabilidade pela condução da avaliação, o que permite enfrentar questões como o personalismo, a pouca transparência e o paternalismo inerentes à tradição cultural do serviço público brasileiro.

II.1 Marcos legais

Os contornos básicos do sistema de avaliação de desempenho do Inmetro são balizados pela Lei 11.355 de 2006, alterada posteriormente pela Lei 11.190 de 2009, e pelo Decreto 6.507 de 9 de julho de 2008, que regulamenta a Gratificação pela Qualidade do Desempenho no Inmetro – GQDI. O Regulamento do processo de avaliação é estabelecido por Portaria do Presidente do Inmetro, estando em vigor a Portaria 196, de 28 de maio de 2010.



A Lei define, entre os vencimentos de cada cargo, esta gratificação:

Art. 61. Fica instituída a Gratificação pela Qualidade do Desempenho no INMETRO - GQDI, devida aos ocupantes dos cargos de nível superior, intermediário e auxiliar referidos no art. 50, quando em exercício das atividades inerentes às suas atribuições no INMETRO (...).

Art. 148. A Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

"Art. 61-A. A GQDI será paga observado o limite máximo de 100 (cem) pontos e o mínimo de 30 (trinta) pontos por servidor, correspondendo cada ponto ao valor estabelecido no Anexo XI-A desta Lei.

Parágrafo único. A pontuação referente à GQDI será assim distribuída:

I - até 60 (sessenta) pontos serão atribuídos em função dos resultados obtidos na avaliação de desempenho individual; e

II - até 40 (quarenta) pontos serão atribuídos em função dos resultados obtidos na avaliação de desempenho institucional." (...)

"Art. 61-B. Os valores a serem pagos a título de GQDI serão calculados multiplicando-se o somatório dos pontos auferidos nas avaliações de desempenho individual e institucional pelo valor do ponto constante do Anexo XI-A desta Lei, observados o nível, a classe e o padrão em que se encontra posicionado o servidor."

Art. 62. O servidor ativo beneficiário da GQDI que obtiver na avaliação de desempenho pontuação inferior a quarenta por cento do limite máximo de pontos destinado à avaliação individual não fará jus à parcela referente à avaliação de desempenho institucional no período.

O Decreto de Regulamentação da GQDI apresenta as principais diretrizes operacionais para o processo de avaliação:

Art. 5º. (...)

§2º Os Comitês de Avaliação de Desempenho deverão ter em sua composição uma maioria de membros externos ao Inmetro, qualificados por uma atuação destacada e reconhecida nos meios técnico, científico, acadêmico, de gestão e planejamento ou empresarial nas áreas de atuação do Inmetro.

§3º Caberá aos Comitês de Avaliação de Desempenho a execução da avaliação de desempenho individual em concordância com os critérios estabelecidos neste Decreto.

§4º Cada servidor deverá elaborar anualmente, em comum acordo com sua chefia imediata, um Plano de Trabalho contendo as metas e objetivos individuais para o ciclo de avaliação em questão e redigido em formulário próprio padronizado por ato do Presidente do Inmetro.

§5º O Plano de Trabalho de cada servidor deverá ser validado pelo dirigente máximo de sua Unidade, que em seguida o encaminhará para a Coordenação de Desenvolvimento de Recursos Humanos - CODRH no prazo a ser definido em ato do Presidente do Inmetro.

§6º Os Comitês de Avaliação de Desempenho serão responsáveis pela Validação Prévia dos Planos de Trabalho de cada servidor ao início de cada ciclo de avaliação, baseando-se em procedimentos e critérios a serem definidos em ato do Presidente do Inmetro.

§7º A Validação Prévia dos Planos de Trabalho será parte integrante do processo de avaliação de desempenho individual.

§8º Os servidores que fazem jus à GQDI deverão apresentar ao final de cada ciclo anual de avaliação um Relatório de Atividades referente ao seu Plano de Trabalho contendo a descrição das realizações e dos resultados



das ações pactuadas no período, eventuais alterações negociadas com a chefia decorrentes de mudanças de orientação ou outras contingências, cujas naturezas deverão também ser explicitadas.

§9º A chefia imediata de cada servidor será responsável pela elaboração de parecer sobre o Relatório de Atividades do servidor ao final do ciclo anual de avaliação.

§10 O parecer de que trata o §9º, validado pelo dirigente máximo da Unidade à qual se subordina o servidor, o Relatório de Atividades e o Plano de Trabalho, validado ao início do ciclo, serão os documentos a serem encaminhados aos Comitês de Avaliação de Desempenho, para subsidiar a avaliação de desempenho individual.

Art. 8º

§4º O percentual de pagamento da GQDI, correspondente à avaliação institucional, será calculado a partir do resultado da Pontuação Global do desempenho anual atribuído pela Comissão de Acompanhamento do Contrato de Gestão.

II.2 Alguns aspectos do Sistema de Avaliação

i) Componentes

O sistema de avaliação individual do Inmetro fundamenta-se em três componentes:

- **Objetivos:** metas diretamente ligadas a uma ou mais atividades a serem desenvolvidas pelo servidor ao longo do ciclo de avaliação, com uma clara vinculação com os objetivos institucionais. A avaliação desta componente visa comprometer os servidores com os objetivos estratégicos do Inmetro, promovendo uma cultura da qualidade, responsabilidade e otimização de resultados, tendo como base o Planejamento Estratégico da Instituição. Devem ser definidas no máximo 5 (cinco) e no mínimo 3 (três) objetivos para cada servidor.
- **Atitudes:** componente pela qual se avalia o esforço e a vontade de alcançar padrões elevados de desempenho, e o comprometimento com os valores da instituição,
- **Competências:** a avaliação das competências visa promover o desenvolvimento e qualificação dos servidores, maximizar o seu desempenho e promover uma cultura de excelência e qualidade.

Embora se pretenda que estes três componentes sejam adotados pelo sistema de avaliação de desempenho individual no Inmetro, nos primeiros ciclos serão considerados apenas os componentes, Objetivos e Atitudes, enquanto não se



completar um levantamento criterioso das competências desejáveis em termos institucionais e individuais, por categorias e áreas de atuação no Inmetro.

ii) O Plano de Trabalho Individual

A elaboração do Plano de Trabalho é o primeiro momento do processo, no qual é gerado um documento que irá pautar todo o desempenho do servidor ao longo do ciclo (anual) de avaliação. Este Plano deve ser elaborado pelo servidor em comum acordo com sua chefia imediata, ou seja, é um momento em que se estabelece um intenso diálogo entre um gerente e cada membro de sua equipe, para definir os objetivos individuais, os seus pesos relativos, sempre com a preocupação de alinhamento com algum dos objetivos estratégicos institucionais, ou com algum processo ou projeto específico. Para cada um dos objetivos definidos, devem ser especificadas as principais atividades a serem desenvolvidas, suas metas e indicadores que possam permitir seu monitoramento ao longo de todo o período, tarefa que a chefia deve exercer e, portanto fazer parte do seu próprio plano de trabalho. Este movimento gera uma maior integração entre as equipes, e entre a chefia e cada membro da equipe, permitindo uma maior clareza, para o servidor, da importância do seu trabalho e de suas atividades cotidianas para o atingimento dos objetivos corporativos.

Antes de ser implementado, este Plano de Trabalho deve ser validado pelo Comitê de Avaliação de Desempenho que, por meio de critérios bem estabelecidos, verifica a pertinência das atividades pactuadas, sua compatibilidade com a posição do servidor na carreira e sua intensidade, ou seja, seu dimensionamento em termos de tempo de trabalho e de responsabilidades. Caso o Comitê considere que o pacto não esteja bem ajustado, o processo retorna ao servidor com comentários para que o Plano seja melhor adequado junto com sua chefia imediata.

iii) O Comitê de Avaliação de Desempenho - CAD

Conforme estipulado em lei, a avaliação de desempenho é conduzida por comitês com maioria de membros externos ao Inmetro. Esta configuração rompe com círculos viciosos que se estabelecem sempre que o processo de avaliação fica restrito ao próprio ambiente de trabalho ou apenas às chefias imediatas, como é o caso de quase todos os processos de avaliação adotados no serviço público



brasileiro. Traz ainda uma componente de isenção e um olhar externo que concorre para que o processo de avaliação seja bem mais abrangente, permitindo evidenciar forças e fraquezas não só da atuação dos indivíduos como também da própria Instituição como um todo.

O Comitê de Avaliação de Desempenho do Inmetro tem por atribuição, antes de se iniciar o ciclo de avaliação, validar o Plano de Trabalho pactuado entre cada servidor e sua chefia imediata. Ao final do ciclo, deverá receber os relatórios individuais das atividades dos servidores e o parecer de sua chefia, para proceder à análise do desempenho tendo como referência o Plano de Trabalho ajustado anteriormente. O Comitê deve se reunir pelo menos duas vezes por ano, primeiro para o trabalho intensivo de análise dos documentos que permitem fazer a avaliação do desempenho de cada servidor e também para a validação dos Planos de Trabalho para o ciclo seguinte. Em outro momento, o Comitê deve se reunir para uma análise crítica do processo, para propor aperfeiçoamentos ao sistema e para visitar o local de trabalho dos servidores. O sistema encontra-se totalmente automatizado, e com isso os membros do Comitê podem receber a documentação com antecedência.

iv) Parâmetros para a Avaliação do Desempenho Individual

Os objetivos individuais, em número de 3 a 5, devem ser ponderados em comum acordo entre o servidor e sua chefia imediata, sendo o peso mínimo de cada objetivo igual a 0,15, dependendo de sua relevância e grau de complexidade. Cada *Objetivo* é aferido pelo Comitê de Avaliação e recebe um número de pontos, de 0 a 5, de acordo com o nível de execução das atividades previstas para seu cumprimento. A nota referente à avaliação dos objetivos será a soma dos pontos ponderados de cada Objetivo constante do Plano de Trabalho.

Por sua vez, a avaliação da componente Atitude é expressa em números inteiros e devidamente fundamentada, sugerida pela chefia imediata do servidor, que será apreciada pelo CAD. Além de parâmetros indicativos do esforço e da vontade de alcançar padrões elevados de desempenho, deverá ser levado em conta também o comprometimento com os valores da Instituição:

1. **Respeito:** convivência harmônica e colaborativa.
2. **Agilidade:** capacidade de atender com celeridade às demandas.



3. **Simplicidade:** abertura para aceitar críticas e aprender com os próprios erros
4. **Pró-atividade:** agir com iniciativa própria e atenção às oportunidades de inovação
5. **Pontualidade:** cumprir obrigações e compromissos nas horas e prazos estabelecidos
6. **Formalismo e disciplina:** rigor na execução dos processos com foco na exatidão, observância dos detalhes, obediência aos procedimentos, atuação ética e respeito aos requisitos legais.
7. **Espírito de Equipe e Dedicção:** aplicar-se no desenvolvimento dos trabalhos com disponibilidade, responsabilidade, participação, apoio e cooperação com os demais servidores da instituição, aperfeiçoamento contínuo e visão global da instituição, enfatizando o cumprimento das metas de trabalho e da missão institucional.

O resultado da avaliação desta componente é a média aritmética dos pontos atribuídos a cada um dos sete itens, em uma escala de 0 (insuficiente) a 5 (excelente). O resultado final da Avaliação é determinado pela média ponderada de cada uma das componentes do sistema de avaliação de desempenho, obedecendo aos critérios seguintes:

- servidores de nível superior e intermediário: objetivos 80% e atitudes 20%;
- servidores de nível auxiliar: objetivos 20% e atitudes 80%.

O resultado final, que reflete o desempenho do servidor no ciclo de avaliação, é expresso por uma Nota na escala de 0 a 5. O valor da parcela individual da GQDI devida a cada servidor é diretamente relacionado com a pontuação obtida, e segue a seguinte regra:

- quando a Nota for igual ou superior a 4,0 (ou seja, 80% do valor máximo), o servidor obterá 100% da gratificação máxima prevista em lei;
- caso a nota seja inferior a 4,0 a parcela individual da GDQI será obtida através de uma relação linear decrescente à medida que a nota da avaliação diminua.



III RESULTADOS

O primeiro ciclo de avaliação compreendeu um período de 6 meses, de dezembro de 2007 até maio de 2008. Os ciclos seguintes passaram a ter periodicidade anual.

De uma maneira geral, os principais resultados atingidos podem ser assim sintetizados:

- Foi desenvolvida uma ferramenta de gestão que permite identificar necessidades de formação e treinamento e fomentar o desenvolvimento profissional dos servidores;
- Houve efetivamente uma mobilização dos servidores em torno da missão essencial da Instituição, orientando e alinhando suas atividades em função de objetivos institucionais perceptíveis e reconhecidos por todos;
- Promoveu-se o reconhecimento do mérito, assegurando a diferenciação e valorização dos diversos níveis de desempenho;
- Estabeleceu-se um processo de comunicação eficaz entre hierarquias, com base no diálogo e na confiança recíproca;
- Produz-se de forma estruturada documentação que permite tratar com rigor formal a evolução do servidor em sua carreira.

Cerca de 80% dos servidores vêm obtendo suas notas acima de 80% da nota máxima (iguais ou maiores do que a nota 4), enquanto o restante se distribui, decaindo acentuadamente até as notas mais baixas, inferiores à nota dois. Aqui já se nota um contraste marcante com os procedimentos de avaliação em uso no setor público, nos quais as notas comprimem-se todas no intervalo de 90 a 99% do máximo, produzindo um resultado totalmente desvinculado da realidade.

IV CONCLUSÕES

Tentativas de implantar um processo de avaliação de desempenho no setor público no Brasil até hoje não foram bem sucedidas, neutralizadas basicamente por não levarem em conta o estágio de desenvolvimento das instituições públicas brasileiras e tradições socioculturais ainda remanescentes de períodos históricos passados, contribuindo assim para introduzir mais uma formalidade, quase sempre cumprida com descaso, e que sempre foi encarada mais como um mecanismo de recomposição salarial do que algo relacionado ao mérito.



Atentos a estes comentários, e pautados por experiências relatadas na literatura, em particular a experiência portuguesa (Lei nº10, de 22 de março de 2004, que implanta o sistema integrado de avaliação de desempenho na Administração Pública), descreveu-se neste trabalho um modelo de avaliação de desempenho desenvolvido e adotado pelo Inmetro a partir do ano de 2007. Ainda não é um projeto acabado, posto que alguns detalhes operacionais certamente serão aperfeiçoados a cada ciclo de avaliação. Mesmo assim entendemos que, diante da complexidade do problema, a avaliação de desempenho está sempre sujeita a reformulações e aperfeiçoamentos, antes de tudo pela complexidade da questão, e também por estar intimamente associada a circunstâncias de natureza política e social.

O modelo de avaliação do desempenho implantado é parte de um novo sistema de gestão adequado à realidade brasileira em desenvolvimento no Inmetro, e constitui-se em um instrumento sofisticado de gestão no sentido de promover uma nova cultura, baseada no mérito, exigência, motivação e reconhecimento, conduzindo o Inmetro a padrões mais elevados de qualidade, de excelência e de liderança.

É uma experiência inovadora ao propor a adoção da remuneração vinculada ao desempenho prática usada hoje em alguns países com modelos bastante diversificados ⁽⁴⁾, com critérios objetivos e regras claras. É também um modelo simples, operacionalmente, e de fácil entendimento por todos os servidores. É um modelo inovador, particularmente no serviço público brasileiro, ao adotar a avaliação realizada por membros externos à Instituição, rompendo com a prática desgastada e limitada da avaliação exclusivamente pelas chefias, que hoje pouco traz como contribuição ao aperfeiçoamento dos servidores e à melhoria da eficiência e eficácia das instituições públicas.



V REFERÊNCIAS

- (1) SANTOS, L. A., CARDOSO, R. L. S., “Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil – problemas e perspectivas”, Monografia vencedora do Primeiro Prêmio do XV Concurso de Ensaios e Monografias sobre Reforma do Estado e Modernização da Administração Pública, Jul 2001.
- (2) BETHLEM, A., Gestão de Negócios, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1999
- (3) BARBOSA, L, “Meritocracia à Brasileira: O que é desempenho no Brasil?”, Revista do Serviço Público, Ano 47, Volume 120, Número 3, Set-Dez 1996.
- (4) OCDE, “Performance-related pay policies for government employees”, Paris, 2005.

AUTORIA

Oscar Acselrad – Diretor de Planejamento e Desenvolvimento do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO.

Endereço eletrônico: oacselrad@inmetro.gov.br / acselrad@gbl.com.br



SISTEMÁTICA DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Simone Maria Vieira de Velasco
Marcela Tapajós e Silva

RESUMO

O artigo tem por objetivo abordar os princípios e as diretrizes gerais da nova sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, instituída pela Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, e regulamentada pelo Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, à luz do estado da arte da atual literatura sobre avaliação de desempenho e gestão de desempenho. Procurou-se, a partir do referencial teórico, apresentar revisão de literatura em livros, dissertações de mestrado, atos legais, artigos científicos e publicações relacionadas ao tema, bem como análise de documentos internos ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de forma a subsidiar o estudo e o alcance do objetivo proposto. Nesse sentido, o artigo apresenta referencial teórico sobre avaliação de desempenho e gestão de desempenho; breve histórico da avaliação de desempenho na administração pública federal brasileira; os princípios e as diretrizes gerais da nova sistemática de avaliação de desempenho disposta na Lei nº 11.784, de 2008, e no Decreto nº 7.133, de 2010; e, por fim, a conclusão sobre a sistemática e sua importância no contexto da democratização das relações de trabalho, do planejamento e da gestão do desempenho. A temática da avaliação de desempenho desperta o interesse de muitos estudiosos e interessados na introdução de mecanismos de fortalecimento e profissionalização da gestão pública. Os estudos e experiências se intensificaram no Brasil ao longo das décadas de 1980 e 1990, tendo sido objeto de inúmeras tentativas de sua introdução no serviço público federal. O êxito, no entanto, só foi alcançado com a adoção de uma política de gestão de pessoas estratégica, calcada na democratização das relações de trabalho. Inspirada na democratização das relações de trabalho e no espírito de valorizar os servidores públicos e inovar os processos de trabalho, a Lei nº 11.784, de 2008, instituiu modelo de avaliação de desempenho democrática, que prevê mecanismos de gestão participativa e viabiliza a gestão por resultados, com foco na prestação de serviços públicos de qualidade à sociedade. O novo modelo de avaliação de desempenho teve o condão de tratar o tema de forma sistematizada na administração pública federal e com base em princípios democráticos, capaz de vencer as resistências históricas que o tema suscita. Assim, é necessário um constante processo de aculturação dos gestores públicos e dos servidores para a compreensão da importância da adoção de um sistema de mérito na



profissionalização do serviço público, assegurando, em contrapartida, os direitos e garantias dos servidores. A partir desse marco legal, destaca-se a recente regulamentação dos critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento de gratificações de desempenho, parcela variável existente na composição da remuneração de diversas carreiras, cargos e planos de cargos existentes na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a partir da publicação do Decreto nº 7.133, de 2010. O referido Decreto procura detalhar um pouco mais os dispositivos da Lei nº 11.784, de 2008, de forma a consolidar em um único normativo as diretrizes gerais que devem ser seguidas pelos órgãos e entidades ao realizarem o processo de avaliação de desempenho individual de seus servidores e institucional do órgão ou entidade. Os aspectos inovadores da sistemática são reiterados, no sentido de uniformizar e tornar mais orgânica as práticas de avaliação de desempenho, que integram a política de gestão de pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no qual a democratização das relações de trabalho constitui-se o eixo principal dessa política. A democratização das relações de trabalho no serviço público pressupõe a possibilidade de o servidor organizar-se e fazer-se representar por seus pares, mote preliminar da democracia. Dessa forma, as principais ferramentas de gestão participativa contidas na sistemática são: a avaliação 360º, a instituição da Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho - CAD e do Comitê Gestor da Avaliação de Desempenho. A sistemática adotada amplia a relação de trabalho para além das partes “chefia” versus “subordinado”, valorizando o conceito de equipe de trabalho e aumentando o grau de comprometimento dos servidores com as metas das instituições públicas. Nesse sentido, exige-se a pactuação das metas a serem perseguidas entre os membros da equipe de trabalho em parceria com a respectiva chefia, devendo as metas individuais estar em consonância com as metas institucionais, o que acarretará maior participação do indivíduo no planejamento estratégico da instituição. No momento da atribuição dos pontos da avaliação de desempenho, o servidor não será avaliado somente por seu superior hierárquico, mas também pelos seus parceiros de equipe de trabalho. Ademais, o servidor tem ainda a oportunidade de avaliar a sua chefia, atribuindo pontos que serão computados na avaliação do desempenho do seu chefe imediato. Outros mecanismos são previstos na nova sistemática para assegurar a efetiva implantação da avaliação de desempenho com respeito aos direitos adquiridos e à ampla defesa do servidor. A avaliação de desempenho precisa ser clara no que diz respeito ao que se espera do avaliado. Dessa forma, os instrumentos de avaliação apenas por escrito, planos formais, são bastante frágeis como instrumento gerencial, sendo necessário o contato direto do gestor com o avaliado, principalmente no que diz respeito ao feedback, que está previsto na nova sistemática de avaliação de desempenho, como instrumento de construção de conhecimento da própria relação gestor-avaliado. Um ponto essencial, além do investimento nas competências técnicas, é o investimento nas habilidades de comunicação dos gestores. A



comunicação no ambiente organizacional assume papel primordial nesse contexto por ser o instrumento que a alta administração utiliza para transmitir seus valores e objetivos aos demais níveis hierárquicos. Ressalta-se aqui a importância do estabelecimento de metas intermediárias, por equipe, entre as metas institucionais e as individuais, de modo a que as pessoas consigam enxergar em que elas estão contribuindo para a organização. É fundamental nesse modelo que todos os atores assimilem a avaliação de desempenho como forma de incentivar os servidores a buscarem um bom resultado de forma coletiva, em conjunto com seus pares e com foco na sociedade, destinatária final dos serviços públicos prestados. O novo modelo é inovador ao romper com a relação vertical tradicionalmente estabelecida entre o servidor público e a administração pública e promover uma efetiva gestão por resultados, com a adoção do diálogo como instrumento para superar os conflitos e promover o espírito coletivo nas relações de trabalho. Assim, verificou-se que os critérios e procedimentos de avaliação de desempenho dispostos na Lei nº 11.784, de 2008, e no Decreto nº 7.133, de 2010, vão ao encontro do que é tratado na literatura especializada, ou seja, não se procura inventar a roda, mas, sim, adaptar para a realidade da administração pública federal brasileira modernas práticas de gestão, que coadunam com os objetivos de eficiência, eficácia e efetividade nos serviços prestados à sociedade.



SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 5 |
| 2 OBJETIVO..... | 6 |
| 3 METODOLOGIA..... | 7 |
| 4 REFERENCIAL TEÓRICO..... | 7 |
| 4.1 Avaliação de Desempenho e Gestão de Desempenho..... | 7 |
| 4.2 Histórico da Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal..... | 10 |
| 4.3 A nova sistemática da Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal | 13 |
| 5 CONCLUSÃO..... | 20 |
| 6 REFERÊNCIAS..... | 22 |



1 INTRODUÇÃO

A temática da avaliação de desempenho desperta o interesse de muitos estudiosos e interessados na introdução de mecanismos de fortalecimento e profissionalização da gestão pública. Os estudos e experiências se intensificaram no Brasil ao longo das décadas de 1980 e 1990, tendo sido objeto de inúmeras tentativas de sua introdução no serviço público federal. O êxito, no entanto, só foi alcançado com a adoção de uma política de gestão de pessoas estratégica, calcada na democratização das relações de trabalho.

A política do Estado mínimo, com privatizações de instituições públicas e terceirização da força de trabalho, foi adotada como modelo de gestão ao longo da década de 1990. A partir de 2003, no entanto, teve início o processo de recuperação da capacidade de gestão do Estado brasileiro, com a ampliação da oferta de serviços públicos, a substituição da força de trabalho terceirizada por servidores públicos efetivos e o fortalecimento das carreiras do serviço público federal, especialmente nas áreas mais precarizadas, como as de infra-estrutura e de políticas sociais.

Atualmente, a política de gestão de pessoas na administração pública federal brasileira é norteadada pelo princípio da democratização das relações de trabalho e tem por prioridade a valorização dos servidores públicos federais, o fortalecimento das carreiras do Poder Executivo federal e a modernização dos sistemas e processos de trabalho, com o objetivo de proporcionar capacidade de gestão ao Estado, combinada com transparência e melhoria da qualidade dos serviços prestados, restaurando a confiança da sociedade no serviço público.

Para a promoção da democratização das relações de trabalho no serviço público federal a prática do diálogo foi adotada como instrumento de gestão. Nesse sentido, importantes instrumentos foram instituídos, tais como o Sistema Nacional de Negociação Permanente, responsável pela negociação coletiva com as entidades sindicais representativas dos servidores públicos; a Ouvidoria do Servidor Público, recurso que dá tratamento às demandas individuais dos servidores; e a nova sistemática de avaliação de desempenho, que institui meios democráticos de gestão nas relações de trabalho.



O processo de reestruturação e reorganização das carreiras do serviço público federal brasileiro promoveu amplos reajustes salariais, valorizando o serviço público como opção profissional atrativa e dotando o Estado de capacidade de oferecer serviços públicos. Além disso, promoveu alterações no desenho das carreiras, possibilitando maior perspectiva de crescimento profissional e instituindo a avaliação de desempenho para promoções e percepção de gratificações.

Apesar das inúmeras tentativas de instituir um sistema de mérito nas organizações públicas desde a década de 80, a avaliação de desempenho só foi adotada na prática de forma pontual, por meio de iniciativas isoladas de alguns poucos órgãos públicos. O insucesso perdurou porque a temática sempre levantou dúvidas e temores, em razão de tentativas passadas de adotar o instrumento da avaliação de desempenho para a punição de servidores públicos por insuficiência de desempenho, inclusive com a possibilidade da perda do cargo público.

Em 2008, foi então introduzida uma nova sistemática de avaliação de desempenho, que teve o condão de tratar o tema de forma sistematizada na administração pública federal e com base em princípios democráticos, capaz de vencer as resistências históricas que o tema suscita. Assim, é necessário um constante processo de aculturação dos gestores públicos e dos servidores para a compreensão da importância da adoção de um sistema de mérito na profissionalização do serviço público, assegurando, em contrapartida, os direitos e garantias dos servidores.

Inspirada na democratização das relações de trabalho e no espírito de valorizar os servidores públicos e inovar os processos de trabalho, a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, instituiu um modelo de avaliação de desempenho democrática, que prevê mecanismos de gestão participativa e viabiliza a gestão por resultados, com foco na prestação de serviços públicos de qualidade à sociedade.

2 OBJETIVO

O artigo tem por objetivo abordar os princípios e as diretrizes gerais da nova sistemática de avaliação de desempenho, instituída pela Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, e regulamentada pelo Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, à luz do estado da arte da atual literatura sobre avaliação de desempenho e gestão de desempenho.



3 METODOLOGIA

Procurou-se, a partir do referencial teórico, apresentar revisão de literatura em livros, dissertações de mestrado, atos legais, artigos científicos e publicações relacionadas ao tema, bem como análise de documentos internos ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de forma a subsidiar o estudo e o alcance do objetivo proposto.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 Avaliação de Desempenho e Gestão de Desempenho

Para Neto e Gomes (2003), a importância da avaliação de desempenho refere-se principalmente ao fato de poder diagnosticar, por meio de inúmeras ferramentas, o desempenho dos recursos humanos da organização em determinado período de tempo. Com a avaliação, a organização poderá coletar dados e informações sobre o desempenho de seus funcionários e direcionar suas ações e políticas com o objetivo de melhorar o desempenho organizacional, por intermédio de programas de melhoria do desempenho individual e grupal dos funcionários.

A humanidade desde os primórdios adotou a avaliação como um conceito intrínseco aos seus padrões culturais. Pode-se supor que a avaliação sempre esteve presente e ligada ao cotidiano das sociedades, como por exemplo, a escolha de um cônjuge, o presentear um filho por mérito, ou quaisquer gestos de reconhecimento dos indivíduos pelos membros do grupo social ao qual pertencem, no cumprimento de objetivos ou feitos reconhecidos e relevantes segundo o feixe de valores por ele, grupo, construído e defendido. (NETO e GOMES, 2003: 2)

De fato, conforme analisa Balassiano e Salles (2004: 6):

Avaliação de desempenho é um diagnóstico sistematizado sobre a relação de compromisso existente entre os indivíduos e a organização e sobre os incidentes críticos, tanto positivos quanto negativos, que ocorrem ao longo de um período. Como tal, ela serve para instrumentalizar a elaboração de projetos e programas de melhoria contínua. Portanto, avaliar desempenho deve ser uma ação integradora com as estratégias organizacionais, buscando cumprir o estabelecido em sua missão e atingir o preconizado por sua visão de futuro. Avaliar desempenho é estratégia de gestão. Conceitos tais como integração, participação, negociação, comprometimento, trabalho em equipe, entre outros devem subsidiar a elaboração e a implementação da ação de avaliação, transformando teorias em práticas efetivas que possibilitem alcançar seus objetivos. É preciso, em primeiro lugar, “desinstitucionalizar” as “relações forçadas” existentes nesses sistemas.



“Medir desempenho, no entanto, não é um fim em si mesmo.” (BEHN, 2003, apud SANTOS, P., 2005: 18). Avaliar e medir desempenho deve fazer parte ou ser insumo de um conjunto de práticas de gestão (SANTOS, P., 2005).

Para Gil (1994) apud Brito et al. (2001), a avaliação de desempenho permite a definição do comportamento do empregado em relação aos requisitos do trabalho, a identificação de potenciais subaproveitados, a avaliação da contribuição de treinamentos para a melhoria de desempenho, a promoção do autoconhecimento e autodesenvolvimento dos empregados e o auxílio na redefinição de competências e habilidades, bem como na remuneração e promoções.

As organizações modernas, segundo Brito et al. (2001), diante da necessidade de demonstrar que suas ações pautam-se na racionalidade instrumental, no cálculo e na objetividade, têm adotado sistemas formais de avaliação de desempenho. A existência dessa prática, tecnicamente elaborada, pressupõe o estabelecimento de um processo de planejamento, no qual metas e objetivos são fixados e os indicadores (medidas de desempenho) são predeterminados. Para esses autores, este processo geralmente envolve a negociação, em que a participação dos empregados ocorre dentro do limite estabelecido pelas organizações.

Segundo Santos, P. (2005), o empregado é contratado para executar um trabalho de interesse da organização e seu desempenho na função é o principal vínculo nessa relação, é importante que o sistema de avaliação de desempenho seja capaz, conforme apresentam Guimarães et al. (1998) apud Santos, P. (2005), de garantir processo de planejamento e acompanhamento do trabalho, funcionando, assim, como instrumento de controle administrativo, permitindo a adoção, pela organização, de ações corretivas sobre os desvios verificados no processo de trabalho.

“Como se pode perceber, a Avaliação de Desempenho não se encerra no registro da avaliação, pois, se assim ocorresse, sua condução seria infrutífera para os interesses da organização.” (Santos, P., 2005: 18). Conforme afirma Guimarães et al. (1998) apud Santos, P. (2005), a avaliação de desempenho deve estar integrada a um sistema maior de gestão dos desempenhos individuais e, além disso, deve manter interfaces com outros sistemas que compõem a avaliação empresarial e com os processos administrativos. O resultado da avaliação de desempenho deve compor, junto com as políticas e diretrizes da organização, um sistema de gestão do desempenho.



De acordo com DeNisi (2000) apud Santos, P. (2005), a gestão do desempenho compreende o conjunto de atividades por meio do qual uma organização busca elevar o nível de desempenho de um indivíduo, grupo e, em última análise, da própria organização, é possível justificar a condução de um sistema de avaliação de desempenho pela perspectiva de ganhos para o indivíduo e para a organização. Para Santos, P. (2005: 19), “a gestão do desempenho deve, além de atender a ganhos de produtividade para a organização, trazer consigo uma perspectiva de crescimento profissional e pessoal”.

Segundo Guimarães et al. (1998) apud Santos, P. (2005: 20), características estruturais são imprescindíveis para o sucesso de um sistema de gestão de desempenho, dentre elas:

Basear-se em critérios de resultado, isto é, de eficácia (o que deve ser produzido) e de eficiência (como o resultado é produzido), definidos no planejamento do trabalho. As metas de produção individual devem ser determinadas pelas metas de produção da unidade organizacional à qual o empregado presta seus serviços, favorecendo uma divisão do trabalho o mais eqüitativa possível entre os empregados disponíveis para cumprir aquelas metas. Os indicadores de desempenho devem ser indicadores de tarefa e estarem relacionados às metas de produção de equipes e unidades produtivas, que derivam das metas perseguidas pela organização;

Negociar as metas de produção entre o supervisor e os empregados, cujos limites são a programação da unidade e os requisitos de qualidade dos resultados do trabalho [...];

Sistematizar atividades típicas de gerência, possibilitando momentos formais e institucionalmente valorizados para o planejamento e a identificação explícita de “o quê” se espera (produto do trabalho) do empregado e do “como” o produto deve ser apresentado (o padrão de desempenho esperado), e para a retroalimentação do processo; e

Ter como referência os padrões de desempenho estabelecidos no planejamento. O padrão de desempenho é o critério de aceitabilidade do produto do trabalho apresentado. Geralmente se utilizam padrões de excelência em acordo com os requisitos de clientes internos e externos [...].

Observadas essas características, a gestão do desempenho se apresenta como ferramenta que permite a condução e a retroalimentação do ciclo composto pelo planejamento, definição e acompanhamento de resultados e metas que, seguida da realização de diagnóstico sistêmico, permite a tomada de decisão e a adoção de ações visando assegurar o aumento do nível de desempenho individual e coletivo de forma alinhada com os objetivos estratégicos da organização, destaca Santos, P. (2005).



4.2 Histórico da Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal

Há tempos a avaliação de desempenho vem tentando ser introduzida na administração pública brasileira. As carreiras foram evoluindo ao longo do tempo e mecanismos de mérito começaram a ser previstos na legislação.

“A avaliação de desempenho dos servidores públicos surge, na experiência brasileira, de forma bastante distorcida, embora calcada nas melhores intenções. Desde os anos 70, vem-se buscando implementar sistemas de avaliação de desempenho vinculados ao sistema remuneratório ou ao desenvolvimento nas Carreiras do serviço público, mas sem que se tenha conseguido grande sucesso nessa empreitada.” (SANTOS, L. e CARDOSO, 2001: 31)

De acordo com Santos, P. (2005: 25):

“A Lei nº 5.645 de 1977 e seus decretos de regulamentação introduziram as bases para o sistema atual de progressão funcional, conduzida por critérios de mérito (desempenho) ou antiguidade, no corpo do Plano de Classificações de Cargos (PCC), que, na época, contemplava a totalidade dos servidores públicos civis. [...] desde tal normalização, foi adotada a metodologia da escala de distribuição forçada – que definia, a priori, a percentagem de funcionários cujo desempenho poderia ser considerado elevado, médio ou baixo – no intuito de minimizar a tendência de se conceder a melhor avaliação de forma generalizada.”

O Decreto nº 80.602, de 24 de outubro de 1977, disciplinou o desenvolvimento em carreira dos integrantes dos cargos do Plano de Classificação de Cargos (PCC) da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que à época abrangia a totalidade dos servidores da administração pública federal direta.

A edição do Decreto nº 84.699, 29 de abril de 1980, revogou o Decreto nº 80.602, de 24 de outubro de 1977, e alterou esses conceitos, passando a definir a progressão como progressão vertical e o “aumento por mérito” como progressão horizontal, abandonou o mecanismo da “curva forçada” e estabeleceu a distribuição quantitativa de cargos por classes em cada categoria funcional, conforme o número de classes a que correspondessem.

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, prevê em seu art. 20 a avaliação do desempenho para aprovação no estágio probatório, observados os seguintes fatores: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

A Emenda Constitucional nº 19/98, introduziu na Constituição Federal situações para as quais está prevista a avaliação de desempenho, a seguir:



- a) avaliação de desempenho dos dirigentes de órgãos e entidades que tiveram sua autonomia gerencial ampliada mediante contrato de gestão (art. 37, § 8º, inciso II);
- b) perda de cargo público (art. 41, § 1º, inciso III);
- c) condição para aquisição de estabilidade (art. 41, § 4º); e
- d) avaliação de desempenho dos administradores das empresas públicas (art. 173, inciso V).

A partir de 1994, a curva forçada foi reiterada, na esfera federal, pelos regulamentos de avaliação de desempenho individual vinculados ao pagamento das diversas gratificações de desempenho já existentes.

As gratificações de desempenho anteriores a 1995, embora tenham sido criadas com o objetivo de avaliarem o desempenho, foramse desvirtuando ao longo do tempo, até passarem a ser pagas a todos os servidores com valores fixos, em razão de dificuldades de implementação de mecanismos eficazes de avaliação.

Pela Medida Provisória nº 1.548, de 7 de fevereiro de 1995, foi aprovada a Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP), convertida na Lei nº 9.625, de 7 de Abril de 1998, que recuperou o conceito da Avaliação do Desempenho como base na remuneração e consolidou um modelo e um referencial que passou a ser seguido por muitas carreiras que adotaram gratificações do mesmo tipo e correspondeu a uma “cesta de pontos”, em que cada ponto corresponde a um percentual do vencimento-base.

Em junho de 1999, surgiu a Gratificação de Desempenho para as carreiras de Auditoria que contemplava uma parte relativa à avaliação do desempenho individual e outra relativa à avaliação de desempenho institucional, tendo constituído um modelo inovador quanto à sua concepção. A partir desse momento começaram a surgir várias gratificações com características semelhantes.

Em fevereiro de 2002, foi instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA), para os servidores da área administrativa da administração pública federal direta, autarquias e fundações públicas. De fato, tratou-se da aplicação da avaliação associada ao desempenho que abrangeu cerca de 300.000 servidores.



A essas, seguiram-se outras gratificações variáveis em função do desempenho individual, coletivo e/ou institucional, denominadas Gratificações de Desempenho.

Conforme Balassiano e Salles (2004), as estruturas muito burocratizadas e a ideologia da isonomia retardaram a inovação dos sistemas de avaliação de desempenho na administração pública. A legislação também é motivo de “desculpa” dos gestores para o imobilismo verificado na maioria das instituições, no que se refere à gestão do desempenho e à obtenção de resultados efetivos.

“Um grave problema existente no serviço público - a falta de percepção da correlação entre as atividades desenvolvidas e os resultados esperados, gera as principais distorções da avaliação do desempenho e a ineficácia dos seus resultados, tornando-a um processo meramente formal para o cumprimento da legislação e das regras administrativas da organização. Tal percepção ocorre no nível estratégico e executivo, no nível gerencial e no nível técnico e operacional, e é o principal paradigma a ser mudado com vistas a estabelecer a avaliação de desempenho como mecanismo integrador e facilitador da melhoria organizacional.” (BALASSIANO E SALLES, 2004: 7)

Conforme salienta Grillo (1982) apud Santos, P. (2005), na administração pública brasileira falta cuidado na implantação de sistemas de avaliação de desempenho, em especial em relação à preparação dos avaliadores que passam a exercer a função de avaliador sem o menor preparo.

Santos, L. e Cardoso (2001) analisam que a instituição de carreiras, ou de um novo sistema classificatório, requer medidas simultâneas no sentido de que seja dotado de condições para a atração e retenção de quadros qualificados, notadamente por meio de sistema remuneratório adequado e programas de treinamento e desenvolvimento (gerencial, administrativo e operacional). Para os autores, essas medidas, que requerem aprovação legislativa, devem ser relacionadas, pois não será viável implementar um sistema baseado no mérito, na qualificação e no desempenho, se paralelamente não for viabilizado um sistema de recompensas que indique as verdadeiras perspectivas de valorização profissional vinculadas à nova situação.

Atualmente, a avaliação de desempenho na administração pública federal é utilizada com a finalidade de aprovação em estágio probatório, progressão funcional, promoção e pagamento das gratificações de desempenho. Sua base legal está prevista na Constituição Federal, na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990,



“regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”, e nas legislações específicas dos cargos, carreiras e planos de cargos.

4.3 A nova sistemática da Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal

A Medida Provisória 431, editada em 14 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, instituiu a sistemática de avaliação de desempenho, que conforme destaca Gomes e Freitas (2008: 7):

“[...] representa um novo paradigma para a avaliação de desempenho ao definir princípios e diretrizes gerais para o conjunto dos servidores da administração pública federal, aponta para a sua inserção no processo de planejamento dos órgãos ou entidade de lotação dos servidores, prevendo a pactuação de metas intermediárias e individuais, a publicização de metas e resultados e a participação dos usuários.”

Essa nova sistemática define a avaliação de desempenho como o monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual e institucional do servidor, tendo como referência as metas globais e intermediárias dos órgãos e entidades que compõem o conjunto de carreiras e cargos do Sistema de Pessoal Civil do executivo federal. Os objetivos da avaliação de desempenho são os de promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos e subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal.

Na referida sistemática de avaliação de desempenho “pode-se identificar o grau de sofisticação e abrangência que o processo de avaliação de desempenho institucional quer alcançar, ao propor a identificação de um conjunto de elementos que influenciam diretamente na gestão do desempenho de pessoas e equipes” Gomes e Freitas (2008: 9).

A partir desse marco legal, destaca-se a recente regulamentação dos critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento de gratificações de desempenho, parcela variável existente na composição da remuneração de diversas carreiras, cargos e planos de cargos existentes na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a partir da publicação do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010.



O referido Decreto procura detalhar um pouco mais os dispositivos da Lei nº 11.784, de 2008, de forma a consolidar em um único normativo as diretrizes gerais que devem ser seguidas pelos órgãos e entidades ao realizarem o processo de avaliação de desempenho individual de seus servidores e institucional do órgão ou entidade.

Nesse sentido, os aspectos inovadores da sistemática são reiterados, no sentido de uniformizar e tornar mais orgânica as práticas de avaliação de desempenho, que integram a política de gestão de pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no qual a democratização das relações de trabalho constitui-se o eixo principal dessa política.

A democratização das relações de trabalho no serviço público pressupõe a possibilidade de o servidor organizar-se e fazer-se representar por seus pares, mote preliminar da democracia. Dessa forma, as principais ferramentas de gestão participativa contidas na sistemática são: a avaliação 360º, a instituição da Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho - CAD e do Comitê Gestor da Avaliação de Desempenho.

A avaliação 360º refere-se ao âmbito das equipes de trabalho, conjunto de servidores em exercício na mesma unidade de avaliação. As unidades de avaliação podem ser o órgão ou a entidade como um todo, um subconjunto de unidades administrativas de um órgão ou entidade que execute atividades de mesma natureza, ou uma unidade isolada, definidas a partir de critérios geográficos, de hierarquia organizacional ou de natureza de atividade.

Nessa perspectiva, os servidores em exercício na mesma unidade de avaliação serão avaliados na dimensão individual, a partir:

- a) dos conceitos atribuídos pelo próprio avaliado, na proporção de quinze por cento;
- b) dos conceitos atribuídos pela chefia imediata, na proporção de sessenta por cento;
- c) da média dos conceitos atribuídos pelos demais integrantes da equipe de trabalho, na proporção de vinte e cinco por cento; e
- d) da média dos conceitos atribuídos pelos integrantes da equipe de trabalho subordinada à chefia avaliada, na proporção de vinte e cinco por cento.



A propósito, é importante destacar que, até então, as avaliações de desempenho individual eram feitas apenas pela chefia imediata, sem a participação efetiva do servidor. Com a atual legislação o servidor fará a sua auto-avaliação, a avaliação de seus pares e a avaliação da sua chefia imediata, contribuindo não somente para o seu resultado individual, como também com o resultado de toda a equipe de trabalho.

No mesmo sentido, será instituída no âmbito de cada órgão ou entidade a CAD que participará de todas as etapas do ciclo de avaliação de desempenho.

A CAD será formada por representantes indicados pelo dirigente máximo do órgão ou entidade e por membros indicados pelos servidores. A referida comissão deverá julgar, em última instância, os eventuais recursos interpostos quanto aos resultados das avaliações individuais.

Percebe-se que, neste processo de valorização do diálogo como forma de tratar os conflitos que possam existir, o servidor participa, não somente, como avaliado e avaliador, mas, também, da comissão que irá definir os resultados das avaliações individuais, que por ventura sejam objeto de interposição de recurso.

Da mesma forma e de acordo com a Lei nº 11.784, de 2008, será criado o Comitê Gestor da Avaliação de Desempenho no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de:

- a) propor os procedimentos gerais referentes à operacionalização da avaliação de desempenho, os instrumentais de avaliação e os fatores a serem considerados, bem como a pontuação atribuída a cada um deles;
- b) revisar e alterar, sempre que necessário, os instrumentais de avaliação de desempenho em período não inferior a 3 (três) anos;
- c) realizar, continuamente, estudos e projetos, visando a aperfeiçoar os procedimentos pertinentes à sistemática da avaliação de desempenho; e
- d) examinar os casos omissos.

O Comitê Gestor da Avaliação de Desempenho terá sua composição estabelecida em regulamento, assegurada a participação paritária de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e do conjunto das entidades representativas dos servidores públicos do Poder Executivo, ampliando o espaço de diálogo e troca de experiências e conhecimentos entre os diversos atores envolvidos no processo



de avaliação de desempenho com a participação, inclusive, dos usuários a quem se destinam os serviços públicos.

Pelo Decreto nº 7.133, de 2010, cada unidade de avaliação deverá estabelecer o seu plano de trabalho para o ciclo de avaliação, que corresponde ao período de doze meses considerado para a realização da avaliação de desempenho individual e institucional.

O plano de trabalho deverá conter as ações mais representativas das unidades de avaliação; as atividades, projetos ou processos em que se desdobram as ações; as metas das equipes de trabalho; a meta de desempenho individual de cada integrante da equipe de trabalho em consonância com as competências regimentais; os critérios e procedimentos para o acompanhamento do desempenho individual e institucional de cada órgão e entidade; a avaliação parcial dos resultados obtidos, para subsidiar ajustes no decorrer do ciclo de avaliação; e a apuração final do cumprimento das metas e demais compromissos firmados de forma a possibilitar o fechamento dos resultados obtidos em todos os componentes da avaliação de desempenho.

Os compromissos de desempenho individual e institucional contidos no plano de trabalho serão devidamente pactuados entre a chefia imediata, o servidor e a equipe de trabalho e firmados por meio da assinatura de todos os integrantes da equipe.

De fato, o plano de trabalho corresponde ao planejamento que o gestor faz, com a participação da sua equipe, para o período de um ano. Esse planejamento deverá ser devidamente monitorado, possibilitando a verificação dos problemas e dificuldades e a aplicação de medidas corretivas ao longo do ciclo de avaliação de desempenho.

Além das metas de desempenho individual pactuadas no plano de trabalho, cada servidor será avaliado nos seguintes fatores mínimos, transversais e obrigatórios:

- a) produtividade no trabalho, com base em parâmetros previamente estabelecidos de qualidade e produtividade;
- b) conhecimento de métodos e técnicas necessários para o desenvolvimento das atividades referentes ao cargo efetivo na unidade de exercício;



- c) trabalho em equipe;
- d) comprometimento com o trabalho; e
- e) cumprimento das normas de procedimentos e de conduta no desempenho das atribuições do cargo.

Além dos fatores mínimos, poderão ser incluídos um ou mais dos seguintes fatores opcionais:

- a) qualidade técnica do trabalho;
- b) capacidade de autodesenvolvimento;
- c) capacidade de iniciativa;
- d) relacionamento interpessoal; e
- e) flexibilidade às mudanças.

Cada órgão ou entidade da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, poderá, ainda, incluir outros fatores que considerar adequados à avaliação de desempenho individual.

Em relação às metas de desempenho institucional, estas devem ser segmentadas em metas globais, elaboradas, quando couber, em consonância com o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA; e metas intermediárias, referentes às equipes de trabalho.

Para efeito de definição de metas globais, pode-se considerar projetos e atividades prioritárias e estratégicas, condições especiais de trabalho, além de outras características específicas do órgão ou entidade. Estas devem ser objetivamente mensuráveis, utilizando-se como parâmetros indicadores que visem a aferir a qualidade dos serviços relacionados à atividade finalística do respectivo órgão ou entidade de lotação, levando-se em conta, no momento de sua fixação, os índices alcançados nos exercícios anteriores.

As metas globais deverão ser publicadas anualmente para efeito de pagamento da parcela da gratificação de desempenho atribuída em função dos resultados obtidos.

Verifica-se, dessa forma, a importância de os órgãos e entidades instituírem a cultura do planejamento estratégico para garantir a correta aplicação dessa nova sistemática de avaliação de desempenho, pois é a partir do planejamento estratégico que se constrói um sistema de gestão do desempenho, por



meio da fixação de metas e objetivos, bem como da definição de responsáveis pelas ações.

A partir da edição do Decreto nº 7.133, de 2010, cada órgão e entidade deverá publicar, em ato do dirigente máximo do órgão ou entidade ou do Ministro de Estado ao qual o órgão ou entidade estejam vinculados, os critérios e procedimentos específicos de avaliação de desempenho individual e institucional e de atribuição das gratificações de desempenho, o qual deverá conter:

- a) os critérios, as normas, os procedimentos, os mecanismos de avaliação e os controles necessários à implementação da gratificação;
- b) a identificação do responsável pela observância dos critérios e procedimentos gerais e específicos de avaliação de desempenho em cada unidade de avaliação;
- c) a data de início e término do ciclo de avaliação, o prazo para processamento das avaliações e a data a partir da qual os resultados da avaliação gerarão efeitos financeiros;
- d) os fatores a serem aferidos na avaliação de desempenho individual;
- e) o peso relativo do cumprimento de metas e de cada fator, referidos no art. 4º, e de cada conceito, referido nos §§ 3º e 4º do art. 4º, na composição do resultado final da avaliação de desempenho individual;
- f) os indicadores de desempenho institucional;
- g) a metodologia de avaliação a ser utilizada, abrangendo os procedimentos que irão compor o processo de avaliação, a seqüência em que serão desenvolvidos e os responsáveis pela sua execução;
- h) os procedimentos relativos ao encaminhamento de recursos por parte do servidor avaliado;
- i) as unidades da estrutura organizacional do órgão ou entidade qualificadas como unidades de avaliação; e
- j) a sistemática de estabelecimento das metas, da sua quantificação e revisão a cada ano.

O ciclo de avaliação é o período de doze meses considerado para a realização da avaliação de desempenho individual e institucional e compreende as seguintes etapas:

- a) publicação das metas globais;



- b) estabelecimento de compromissos de desempenho individual e institucional, firmados no início do ciclo de avaliação entre a chefia imediata e cada integrante da equipe, a partir das metas institucionais;
- c) acompanhamento de todas as etapas do processo de avaliação de desempenho individual e institucional, sob orientação e supervisão dos dirigentes do órgão ou entidade e da CAD;
- d) avaliação parcial dos resultados obtidos, para fins de ajustes necessários;
- e) apuração final das pontuações para o fechamento dos resultados obtidos em todos os componentes da avaliação de desempenho;
- f) publicação do resultado final da avaliação; e
- g) retorno aos avaliados, visando a discutir os resultados obtidos na avaliação de desempenho, após a consolidação das pontuações.

A partir de ciclos sistemáticos e contínuos, o Decreto 7.113 prevê que os resultados de avaliação de desempenho individual e institucional serão utilizados como instrumento de gestão, com a identificação de aspectos do desempenho que possam ser melhorados por meio de oportunidades de capacitação e aperfeiçoamento profissional.

Por fim, o referido Decreto estabelece duas instâncias de recurso as quais o servidor poderá recorrer do resultado da avaliação de desempenho individual.

Inicialmente, o avaliado poderá apresentar pedido de reconsideração, devidamente justificado, à unidade de recursos humanos do órgão ou entidade, que deverá encaminhar o pedido de reconsideração à chefia imediata do servidor para apreciação, que poderá deferir o pleito, total ou parcialmente, ou indeferir o pleito.

A decisão da chefia deverá ser comunicada à unidade de recursos humanos até o dia seguinte do final do prazo para apreciação. A unidade de recursos humanos dará ciência do resultado do pedido de reconsideração ao servidor e à CAD.

Em caso de deferimento parcial ou indeferimento do pleito, caberá, ainda, recurso à CAD. Este recurso deverá ser julgado, em última instância, no prazo de dez dias após o recebido de todo o processado pela CAD.

O resultado final do recurso deverá ser publicado no boletim administrativo do órgão ou entidade de lotação, intimando o interessado por meio do fornecimento de cópia da íntegra da decisão.



5 CONCLUSÃO

Como se vê, os critérios e procedimentos de avaliação de desempenho dispostos no Decreto nº 7.133, de 2010, vão ao encontro do que é tratado na literatura especializada, ou seja, não se procura inventar a roda, mas, sim, adaptar para a realidade da administração pública federal brasileira modernas práticas de gestão, que coadunam com os objetivos de eficiência, eficácia e efetividade nos serviços prestados à sociedade.

A sistemática adotada amplia a relação de trabalho para além das partes “chefia” versus “subordinado”, valorizando o conceito de equipe de trabalho e aumentando o grau de comprometimento dos servidores com as metas das instituições públicas. Nesse sentido, exige-se a pactuação das metas a serem perseguidas entre os membros da equipe de trabalho em parceria com a respectiva chefia, devendo as metas individuais estar em consonância com as metas institucionais, o que acarretará maior participação do indivíduo no planejamento estratégico da instituição.

No momento da atribuição dos pontos da avaliação de desempenho, o servidor não será avaliado somente por seu superior hierárquico, mas também pelos seus parceiros de equipe de trabalho. Ademais, o servidor tem ainda a oportunidade de avaliar a sua chefia, atribuindo pontos que serão computados na avaliação do desempenho do seu chefe imediato. Outros mecanismos são previstos na nova sistemática para assegurar a efetiva implantação da avaliação de desempenho com respeito aos direitos adquiridos e à ampla defesa do servidor.

A avaliação de desempenho precisa ser clara no que diz respeito ao que se espera do avaliado. Dessa forma, os instrumentos de avaliação apenas por escrito, planos formais, são bastante frágeis como instrumento gerencial, sendo necessário o contato direto do gestor com o avaliado, principalmente no que diz respeito ao feedback, que está previsto na nova sistemática de avaliação de desempenho, como instrumento de construção de conhecimento da própria relação gestor-avaliado. Um ponto essencial, além do investimento nas competências técnicas, é o investimento nas habilidades de comunicação dos gestores.

A comunicação no ambiente organizacional assume papel primordial nesse contexto por ser o instrumento que a alta administração utiliza para transmitir



seus valores e objetivos aos demais níveis hierárquicos. Ressalta-se aqui a importância do estabelecimento de metas intermediárias, por equipe, entre as metas institucionais e as individuais, de modo a que as pessoas consigam enxergar em que elas estão contribuindo para a organização.

Deve-se entender a avaliação de desempenho como um processo sistêmico, vinculada a uma visão mais ampla da organização e como elemento de alinhamento, na medida em que explicita nos seus instrumentos valores importantes que devem ter um alinhamento mais geral dentro da organização.

Relacionar planejamento e desempenho é um grande desafio. É necessário desenvolver uma cultura de pensar estrategicamente, planejar, estabelecer parâmetros objetivos e subjetivos e, a partir desses parâmetros, avaliar pensando no desenvolvimento da pessoa.

É fundamental nesse processo que todos os atores assimilem a avaliação de desempenho como forma de incentivar os servidores a buscarem um bom resultado de forma coletiva, em conjunto com seus pares e com foco na sociedade, destinatária final dos serviços públicos prestados.

O novo modelo é inovador ao romper com a relação vertical tradicionalmente estabelecida entre o servidor público e a administração pública e promover uma efetiva gestão por resultados, com a adoção do diálogo como instrumento para superar os conflitos e promover o espírito coletivo nas relações de trabalho. Afinal, os serviços públicos ofertados pelas instituições públicas são resultado de um trabalho realizado por um grupo de indivíduos e a qualidade desses serviços públicos está diretamente relacionada à qualidade das relações de trabalho estabelecidas entre esses indivíduos e o empregador público. A gestão de pessoas é, portanto, estratégica quando a prioridade é o fortalecimento do Estado.



6 REFERÊNCIAS

BALASSIANO, Moisés; SALLES, Denise Medeiros Ribeiro. Ambigüidades e implicações da Avaliação de Desempenho Funcional em uma Carreira Típica de Estado. EnANPAD 2004. Disponível em:

<<http://ead.enap.gov.br/moodle/mod/resource/view.php?id=3373>> Acesso em: 22 de fevereiro de 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

_____. Decreto n. 80.602, de 24 de outubro de 1977. Regulamenta a aplicação dos institutos da progressão funcional e do aumento por mérito, a que se referem a Lei 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e o Decreto-Lei 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 25 de outubro de 1977. Seção 1.

_____. Decreto n. 84.669, de 29 de abril de 1980. Regulamenta o instituto da progressão funcional a que se referem a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e o Decreto-lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 30 de abril de 1980. Seção 1.

_____. Decreto n. 7.133, de 19 de março de 2010. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nºs 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 22 de março de 2010. Seção 1.

_____. Lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 11 de dezembro de 1970. Seção 1.



BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 12 de dezembro de 1990. Seção 1.

_____. Lei n. 9.625, de 7 de abril de 1998. Cria a Gratificação de Desempenho e Produtividade - GDP das atividades de finanças, controle, orçamento e planejamento, de Desempenho Diplomático - GDD, de Desempenho de Atividade de Chancelaria - GDC e de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia - GDCT, e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 8 de abril de 1998. Seção 1.

_____. Lei n. 11.784, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei nº 10.682, de 28 de maio de 2003, do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que tratam respectivamente as Leis nºs 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA, do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal; fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas; altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei nº 10.484, de 3 de julho de 2002, que dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA, a Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, a Lei nº 11.507, de 20 de julho de 2007; institui sistemática para avaliação de



desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; revoga dispositivos da Lei nº 8.445, de 20 de julho de 1992, a Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998, dispositivo da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, a Tabela II do Anexo I da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, a Lei nº 11.359, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 23 de setembro de 2008. Seção 1.

BRITO, Valéria da Glória Pereira, et al. Relações de poder, conhecimento e gestão do Desempenho. RAP Rio de Janeiro 35(4):45-62, Jul./Ago. 2001. Disponível em: <<http://ead.enap.gov.br/moodle/mod/resource/view.php?id=3372>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2009.

GOMES, Maria do Socorro Mendes; FREITAS, Nelson Luiz de Oliveira. Diretrizes para a construção de instrumentos de avaliação de desempenho. 2008. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Argentina, 2008.

NETO, Alexandre Shigunov; GOMES, Renata Messias. Reflexões sobre a avaliação de desempenho: uma breve análise do sistema tradicional e das novas propostas. EnANPAD, 2003. Disponível em: <<http://ead.enap.gov.br/moodle/mod/resource/view.php?id=3372>>. Acesso em 22 de fevereiro de 2009.

_____. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. 2001. VI Congresso Internacional do CLAD sobre a reforma do Estado e da administração pública - *XV Concurso de Ensayos Y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública - Tema: "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental"*. Caracas. Disponível em: http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_apoio_avaliacao_desempenho_acao.pdf. Acesso em: 23 de fevereiro de 2009.

SANTOS, Paulo Ricardo Godoy. Avaliação de desempenho no contexto da administração pública federal direta: aspectos determinantes de sua efetividade. 2005. 140 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2005.



AUTORIA

Simone Maria Vieira de Velasco – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Endereço eletrônico: simone.velasco@planejamento.gov.br

Marcela Tapajós e Silva – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Endereço eletrônico: [marcela.silva @planejamento.gov.br](mailto:marcela.silva@planejamento.gov.br)

