



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO NO GOVERNO ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO

Cristina Vinciprova dos Reis



AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO NO GOVERNO ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO

Cristina Vinciprova dos Reis

RESUMO

Este trabalho trata do desenvolvimento da avaliação especial de desempenho no estado do Rio de Janeiro. Serão expostas as razões para a escolha de uma combinação dos métodos de escolha forçada e escala gráfica na confecção do formulário de avaliação e as dificuldades encontradas na definição das normas pertinentes, formuladas com os seguintes objetivos: (i) garantir a avaliação não só dos conhecimentos e habilidades como também das atitudes dos servidores, (ii) viabilizar a adaptação dos servidores às suas novas funções, identificando fraquezas e tentando desenvolver as competências necessárias a um bom desempenho profissional, e (iii) exonerar os servidores cuja conduta ou desempenho se mostre incompatível com o serviço público. Finalmente, haverá uma breve análise dos resultados obtidos na primeira etapa de avaliação realizada, com ênfase nas expressões práticas do desafio de mudança da cultura organizacional, bem como uma exposição sobre as mudanças em curso para utilização de um módulo do sistema de recursos humanos do governo estadual.



INTRODUÇÃO

Em atendimento ao disposto no artigo 41 da Constituição Federal, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que condiciona a aquisição da estabilidade pelos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo à avaliação especial de desempenho por comissão instituída para esta finalidade, foram inicialmente preparadas uma minuta de Decreto e uma de Resolução que regulamentariam a matéria no serviço público estadual. A equipe envolvida neste esforço inicial pesquisou as normas criadas por outros entes da federação com esta mesma finalidade e analisou os casos em que já havia sido estabelecida uma metodologia específica para órgãos da própria administração pública estadual do Rio de Janeiro. A proposta inicial de regulamentação desenvolvida levou em consideração esses precedentes e tinha como objetivo criar uma única metodologia que pudesse ser aplicada uniformemente a todos os servidores públicos estaduais.

Foram identificados, no entanto, alguns pontos em que esta primeira proposta pareceu merecer reparo, e este trabalho serve a demonstrar por que razão e como foram definidas as normas que, finalmente, vieram a regulamentar a avaliação especial de desempenho no estado, bem como as alterações que vem sendo identificadas como necessárias para que se possa utilizar um módulo de avaliação no Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH –, o qual está em fase de desenvolvimento, e estender o processo a todos os órgãos e entidades do estado.

OBJETIVO

O objetivo do presente trabalho é demonstrar como foram desenvolvidas normas recentemente estabelecidas visando à realização de uma avaliação o mais isonômica e objetiva possível pra os servidores públicos estaduais. Para isso, será necessário discorrer sobre os desafios enfrentados pela equipe envolvida neste processo e as soluções por ela encontradas, bem como tratar das dificuldades que se revelaram na primeira aplicação da avaliação de desempenho a um seletivo grupo



de servidores, em que foi possível testar e avaliar o modelo desenvolvido. Pretende-se, ainda, explorar as possibilidades de adequação deste modelo às necessidades específicas dos vários órgãos e entidades, considerando as atribuições específicas dos cargos que compõem seus quadros e, finalmente, tratar das mudanças que vem se mostrando necessárias para adaptação do modelo à utilização do módulo específico no Sistema Integrado de Recursos Humanos – SIGRH.

METODOLOGIA

O enfoque deste trabalho é narrativo. É vasta a bibliografia que trata de gestão de pessoas e mais precisamente de avaliação de desempenho, e neste trabalho será narrado e analisado o processo de criação das normas que regulam a avaliação especial de desempenho, bem como os resultados desse processo, à luz de considerações tecidas por relevantes autores desta área.

A bibliografia aqui utilizada não se refere diretamente à avaliação de desempenho no setor público. Ao contrário, o foco é em empresas, cujos objetivos com a realização de avaliações de desempenho são muitos diferentes dos que devem nortear a avaliação que a Constituição Federal determina seja aplicada aos servidores públicos em estágio probatório. Ainda assim, essa bibliografia traz valiosas contribuições quanto aos vícios de avaliação mais comuns e formas de evita-los, bem como em relação aos métodos para desenvolvimento de formulários adequados; muitas das quais nortearam os esforços de adequação da proposta inicial, como veremos a seguir.

A PRIMEIRA PROPOSTA E MODIFICAÇÕES

Segundo Lacombe, um bom sistema [de avaliação] deve ser: (a) *confiável e válido*: baseado em resultados obtidos; (b) *relacionado ao trabalho*: considerar o que é relevante para o trabalho; (c) *padronizado*: permitir comparações entre as avaliações; (d) *prático*: simples de ser executado.” (Lacombe, p.40). Foram identificadas, na proposta inicial de regulamentação da matéria, normas que não pareciam atender adequadamente estes requisitos, pois: (i) traziam demasiada



complexidade ao processo de avaliação, reduzindo a transparência do instrumento e dificultando a comparação entre os resultados obtidos; (ii) deixavam o sistema engessado demais para a aplicação a servidores de cargos distintos, limitando as possibilidades de adequação do instrumento às atribuições diversas entre os cargos; (iii) não pareciam estar de acordo com o objetivo específico desta avaliação, qual seja, aferir a aptidão ou não do servidor para ocupar o cargo. Para estas normas, buscaram-se alternativas e, dentre as modificações empreendidas, destacam-se as que seguem.

Quanto aos avaliadores, a primeira proposta atribuía este papel à chefia imediata, à equipe dos servidores em estágio probatório e aos próprios avaliados, sendo que para cada grupo de fatores de avaliação envolvidos no processo haveria uma combinação distinta de avaliadores.

A autoavaliação é um instrumento útil para que se contraponham a visão da chefia à do próprio servidor e pode ser utilizada para estabelecer e facilitar o diálogo entre estas partes, “uma vez que passa a existir troca de observações e facilita a concordância quanto ao final da avaliação, tornando o processo mais consistente” (Pontes, p.32). Isso, é claro, quando há entrevista entre a chefia imediata e o avaliado, para que cada um possa defender seu ponto de vista nos fatores em que tenham atribuído notas discrepantes. No entanto, considerando que intenção por trás desta avaliação especial de desempenho é permitir a concessão da estabilidade ou exoneração do servidor, resta claro que sua autoavaliação dificilmente seria objetiva o bastante caso seu desempenho não fosse satisfatório. Como o que está em jogo para o avaliado é o próprio cargo, não poderíamos esperar dele a mesma objetividade de um empregado em uma empresa para a qual a avaliação tenha como objetivo apenas ajustar o desempenho dos empregados às suas metas, oferecendo capacitação adequada ou remanejando pessoal entre seus setores. Tendo isso em mente e considerando que “o plano [de avaliação] deverá ser montado tendo em vista o seu objetivo principal”(Lacombe, p.40), decidiu-se por manter a autoavaliação com uma faculdade apenas, podendo esta ser aplicada futuramente pelos órgãos que a instituíam em suas resoluções, mas ainda assim como mera referência, sem que compute pontos no resultado final do servidor.

Já no que se refere à avaliação pela equipe, foram encontradas diversas dificuldades práticas. Em primeiro lugar, há servidores trabalhando em áreas onde



não há equipe ou em que as equipes são muito pequenas, não permitindo a seleção aleatória e o sigilo sobre quais seriam os avaliadores. Assim, em alguns casos a avaliação por equipe seria inviável e em outros, não havendo sigilo quanto aos membros avaliadores, o constrangimento de avaliar o colega poderia gerar distorções graves no resultado, ou uma avaliação muito negativa poderia gerar conflitos desnecessários e nocivos ao trabalho entre os membros da equipe. Em outros casos, as equipes são formadas mormente por pessoal com atribuições de nível operacional, sem condições de avaliar a qualidade técnica do trabalho do servidor, por exemplo. Considerando as inúmeras dificuldades encontradas e a complexidade de sua execução, foi mantida a avaliação por equipe apenas como uma possibilidade futura, não obrigatória.

Finalmente, restou a avaliação pela chefia imediata. É certo que a Constituição Federal determina que a avaliação seja feita por comissão constituída para esta finalidade e houve, em função deste dispositivo, questionamento sobre a possibilidade de ser o formulário de avaliação preenchido pela chefia, e não por uma comissão.

No entanto, há que se ponderar que é por comissão, especificamente instituída para este fim, como determina a Constituição, que se fazem as revisões das notas atribuídas pelas chefias em cada etapa de avaliação e se calculam as notas finais dos servidores. É comissão instituída para este fim que decide quanto à obtenção da estabilidade pelo servidor ou sua exoneração.

Não se pode imaginar que o legislador tenha pretendido, com o preceito constitucional em comento, que uma comissão acompanhasse o trabalho de cada servidor em estágio probatório com a proximidade necessária para proceder à avaliação por conta própria. O que, sendo razoável, se depreende da norma constitucional é que, dada a gravidade do resultado da avaliação, esta seja controlada por uma comissão, e não esteja ao arbítrio de uma única pessoa.

Ainda que a comissão preenchesse a ficha de avaliação em cada etapa, teria que fazê-lo considerando as observações feitas pelo chefe imediato, que é quem está suficientemente próximo ao servidor e é capaz de verificar se este reúne as competências necessárias ao cargo.

Nas palavras de Lacombe,



Em qualquer tipo de avaliação de potencial e qualificações das pessoas, quem avalia é o chefe imediato. Ninguém pode substituir o chefe imediato nesse tipo de trabalho, embora algumas empresas comecem o processo com uma avaliação preliminar efetuada pelo próprio avaliado.

Quais as vantagens da avaliação pelo chefe imediato? Bom conhecimento do avaliado e do trabalho executado. É ele quem tem as melhores oportunidades para observar o comportamento e o desempenho do avaliado. E as desvantagens? Envolvimento emocional, dificuldade de dar feedback e, é claro, co-responsabilidade nos resultados.

Toda avaliação deve ter alguma revisão.(Lacombe, p.47)

No caso, pela norma vigente há duas possibilidades de revisão. Uma inicial pela Comissão Setorial de Avaliação Especial de Desempenho e uma segunda revisão, caso o servidor permaneça insatisfeito com a nota recebida, pela Comissão Central. A primeira é formada por membros do próprio órgão em que atua o servidor, enquanto a segunda é formada no órgão central, ou seja, na SEPLAG.

Portanto, o formulário de avaliação preenchido pelas chefias imediatas é um instrumento de informação a ser utilizado pelas Comissões, e estas sempre poderão fazer a revisão da nota que a chefia pretende atribuir ao servidor, o que garante o respeito ao preceito constitucional.

Na proposta inicial, o recurso à Comissão Central estava condicionado a um certo nível de discrepância entre a nota atribuída pela chefia e aquela atribuída pela equipe do servidor (40%), e ainda assim só seria possível se o pedido de reconsideração houvesse sido negado pela Comissão Setorial. Esta regra parecia se basear em uma premissa equivocada pela qual, não havendo grande discrepância entre essas duas notas, a visão da chefia e da equipe seriam necessariamente verdadeiras e justas, não sendo então permitido ao servidor o acesso a uma revisão por comissão estabelecida especificamente para este fim. Portanto, foi eliminada essa exigência e determinou-se que o servidor tenha sempre acesso aos dois graus de revisão, caso esteja insatisfeito com a nota obtida.

O que se verifica como ponto negativo, mesmo no formato que prevaleceu e está hoje sendo aplicado, e deve ser modificado no próximo modelo em que será utilizado o módulo do sistema de recursos humanos, é no que se refere às competências das comissões setoriais e centrais para, respectivamente, analisar os pedidos de reconsideração e recurso. Ora, a reconsideração deve ser feita sempre por quem já considerou o desempenho do servidor, ou seja, pela chefia imediata. Após a publicação do resultado inicial, o servidor deve ter a oportunidade



de pedir que a própria chefia reconsidere, trazendo em seu pedido as razões pelas quais pensa merecer pontuação diversa em quaisquer dos fatores. E o pedido de recurso deveria ser remetido à Comissão Setorial que, instituída no próprio órgão ou entidade de atuação do servidor, tem com este a proximidade necessária para avaliar seu desempenho. Ademais, o envio de todos os recursos do estado à Comissão Central resultaria em um volume de processos que inviabilizaria seu trabalho.

Conquanto possa parecer que a alteração defendida significaria uma supressão de instância, em verdade beneficiaria o servidor, já que nos dois graus de revisão sua nota estaria sendo analisada por quem tem os elementos necessários para modificá-la, quais sejam, proximidade e acesso ao próprio servidor e a outras pessoas que podem oferecer informações sobre seu desempenho, sua relação com a chefia e eventual equipe com a qual trabalhe, etc.

Outro ponto que pareceu merecer alteração foi a forma pela qual se computariam os pontos dos servidores, que era inicialmente em notas de 0 a 100 para cada fator de avaliação, o que parecia dar grande margem à subjetividade do avaliador e até mesmo dificultar seu trabalho. A partir da identificação desta fragilidade, foram buscados na literatura especializada métodos alternativos de avaliação.

O MÉTODO DE AVALIAÇÃO – ESCALA GRÁFICA E ESCOLHA FORÇADA

Procurou-se, então, estabelecer um formulário de avaliação cujo formato otimizasse a objetividade dos resultados e, se não garantisse, ao menos permitisse isonomia nas avaliações.

Dentre os diversos métodos de avaliação analisados, foi escolhida uma combinação dos métodos de escala gráfica e escolha forçada. São métodos clássicos que sofrem algumas críticas por não serem claramente relacionados a um método de administração por objetivos, ou por metas. Assim, teriam enfoque no desempenho passado, e não nos objetivos futuros da organização (Pontes, p.46). No entanto, a definição de metas institucionais, nas quais poderiam se fundamentar as metas individuais ou mesmo das unidades em que os servidores atuem, vem se



mostrando um processo bastante complexo e, por isso mesmo, moroso, além de impor alguma dificuldade no que tange à comparação entre os resultados obtidos por servidores de diferentes setores em suas avaliações individuais. Ou seja, mesmo se houvesse a possibilidade de definição rápida destes objetivos e metas, talvez em setores de metas mais modestas os servidores avaliados fossem beneficiados, em detrimento daqueles que atuassem em setores onde a demanda é maior e mais graves são as responsabilidades. Portanto, métodos mais avançados que dependem de contratualização de metas não pareceram apropriados a este objetivo específico de avaliar a adequação das competências do servidor às atribuições previstas em lei para seu cargo.

O método de escala gráfica consiste em um “formulário de dupla entrada, no qual as linhas representam os fatores que estão sendo avaliados e as colunas os graus de avaliação”(Gil, p. 154). Entre as vantagens do método estão: facilidade de compreensão por parte de todas as pessoas envolvidas no procedimento, facilidade de utilização pelo avaliador, permitir aos funcionários o conhecimento sobre quais as características mais preconizadas pela empresa (Pontes, p.58 e Chiavenato, pp. 254-256). Quanto às desvantagens do método, destacam-se o “*halo effect*” e a influência subjetiva do avaliador nos resultados, que gera tendências de certos avaliadores serem condescendentes ou exigentes demais para todos os seus subordinados.

Quanto ao chamado efeito *halo*, que consiste em “julgar todas as características como um conjunto homogêneo, sem considerar as diferenças de cada item da avaliação, isto é, todos os itens da avaliação recebem o mesmo conceito, correspondente à impressão geral do avaliado”(Lacombe, p.39), segundo Pontes foi esta a desvantagem que se observou na prática em diversas empresas. Se no início da aplicação deste modelo pensava-se que ele produziria resultados mais objetivos, “na prática, a metodologia tornava-se extremamente subjetiva e, em vez de avaliar o desempenho das pessoas, terminava-se por avaliar as próprias pessoas”(Pontes, p.58).

Foi pensando neste problema que a equipe decidiu pela combinação deste método com o de escolha forçada, “que consiste em avaliar o desempenho das pessoas por meio de frases descritivas com alternativas de tipo de desempenho individual” (Chiavenato, p.259). Assim, em cada fator de avaliação,



sempre com seu significado cuidadosamente descrito para que o avaliador tenha a exata compreensão, há quatro graus de avaliação correspondentes a um desempenho que vai de fraco a excelente. E em cada um desses graus, para cada fator, há uma frase descritiva da conduta correspondente. O que se pede do avaliador não é que diga se o desempenho do avaliado é excelente, bom, regular ou insuficiente em qualquer fator de avaliação, e sim que marque o campo correspondente à exata conduta que percebe como sendo a adotada pelo servidor. Conquanto Chiavenato afirme que tal método “proporciona resultados isentos de influências subjetivas e pessoais, pois elimina o efeito de generalização (*halo effect*)” (Chiavenato, p.260), não se pode esperar que sua adoção afaste a subjetividade por completo. Resta claro que se trata da percepção do chefe sobre a conduta do indivíduo, e não necessariamente de uma verdade absoluta, inquestionável, sobre seu desempenho. Mas com a introdução das frases descritivas de escolha forçada certamente resulta uma objetividade bem maior do que a anterior, em que se aplicava apenas a escala gráfica.

Como bem lembra Chiavenato, a elaboração das frases é complexa e exige cuidadoso e demorado planejamento (p.260). Por essa razão, a equipe tem trabalhado constantemente na redefinição das descrições de conduta, e já foram identificados diversos pontos que merecem alterações no próximo modelo, em que será utilizado o SIGRH. Ademais, é sabido que o método não oferece informações mais aprofundadas nem oferece informações sobre necessidade de treinamentos, potencial de desenvolvimento, etc. (p.260), e por isso foram incluídas algumas perguntas ao final do formulário que as chefias poderão responder abertamente, indicando como pensam que o avaliado poderia melhorar seu desempenho, seja com alguma capacitação específica ou com alguma mudança de comportamento. Essas respostas não computam pontos, mas podem nortear mudanças no desempenho dos servidores.

Decidiu-se, ainda, por definir a pontuação em quatro graus, eliminando a coluna do meio, para eliminar a tendência de avaliadores recorrerem a essa coluna a fim de evitar conflito com servidores que tenham desempenho insatisfatório. Também, para facilitar o trabalho do avaliador, separaram-se cuidadosamente os fatores de avaliação em suas descrições. Quando na descrição de um fator ou de uma conduta se encontram mesclados critérios de avaliação distintos, isso dificulta



enormemente a avaliação. Se, por exemplo, no fator “qualidade do trabalho”, a conduta ótima é definida como sendo a do servidor que “apresenta trabalhos de excepcional qualidade dentro do prazo estipulado” e a conduta boa como sendo aquela em que o servidor “apresenta qualidade satisfatória mas nem sempre dentro do prazo estipulado”, em verdade estariam mesclados os fatores qualidade e produtividade, o que dificulta a tarefa do avaliador que não encontra aí a descrição daquele servidor que apresenta trabalhos de qualidade satisfatória, mas não excelente, dentro do prazo.

Se o trabalho de redação das frases de escolha forçada não for bastante minucioso, erros como este podem ocorrer. É o que se tem verificado, inclusive, em algumas das propostas de resolução recebidas de outros órgãos para apreciação, onde há frequentemente a mescla de fatores.

O REGULAMENTO E ADAPTAÇÕES

Inicialmente a ideia era editar uma única Resolução que abarcasse todos os servidores públicos estaduais, permitindo a alteração dos fatores por Portaria. Mas, levando em consideração o tamanho e a relevância do projeto, publicou-se uma primeira Resolução com regras a serem aplicadas apenas no âmbito da SEPLAG, a fim de realizar uma primeira etapa de avaliação com número reduzido de servidores para testar o modelo criado.

Após publicada a Resolução SEPLAG nº 710, de 11 de junho de 2012, com normas complementares ao Decreto Estadual nº 43.249, de 24 de outubro de 2011, ficou clara a necessidade de um detalhamento muito maior de cada procedimento a ser realizado por cada setor. A fim de garantir que todos soubessem seus exatos papéis neste processo e tivessem clareza sobre a forma de atuação e os prazos para cumprimento de seus deveres, foi publicada a Portaria SEPLAG/SUBDP nº 01, de 06 de julho de 2012, que reuniu de forma sistematizada as normas contidas no Decreto e na Resolução, complementando-as com detalhes pertinentes aos procedimentos envolvidos; um verdadeiro manual expresso como norma.



Como na norma geral, contida no Decreto, havia previsão de quatro etapas de avaliação ao longo do estágio probatório, as quais seriam realizadas após cada servidor completar um certo tempo de exercício, mas a avaliação de teste se daria com servidores que já tinham tempo de serviço correspondente à terceira etapa de avaliação, editamos como norma complementar uma disposição transitória pela qual estes seriam avaliados apenas nas etapas correspondentes ao tempo restante para completarem o estágio probatório, sendo a nota final computada pela média das etapas em que tivessem sido avaliados.

O TESTE COM UM PEQUENO GRUPO DE SERVIDORES

Na primeira avaliação realizada, em que foram avaliados 82 Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Analistas de Planejamento e Orçamento, foi possível observar as dificuldades encontradas na operacionalização do processo e o volume de trabalho acarretado para as diversas partes.

O maior desafio encontrado nesta primeira etapa foi, certamente, de ordem cultural; embora tenham sido realizadas reuniões em que participaram todos os avaliadores para conscientização quanto ao objetivo e à importância do processo de avaliação e para que conhecessem o formulário antecipadamente, havendo assim a possibilidade de que fossem dirimidas quaisquer dúvidas, os resultados da realização desta primeira etapa demonstraram que algumas das distorções mais comuns a avaliações de desempenho não foram evitadas como era esperado. Percebemos principalmente em algumas chefias a tendência ao erro denominado de brandura (Lacombe, P.40), em que todos os seus subordinados são muito bem avaliados. Houve também chefias que avaliaram seus subordinados praticamente de maneira uniforme, como se suas condutas no trabalho fossem quase idênticas, o que dificilmente resultaria de uma avaliação objetiva. Dentre os avaliadores, 5 avaliaram todos os seus subordinados dando-lhes a mesma pontuação final, enquanto 4 avaliadores deram a quase todos os seus subordinados a mesma nota.

Considerando que no modelo aplicado as notas finais dos servidores poderiam variar entre 11 e 44 pontos, parece haver uma tendência geral à brandura quando se observa a seguinte tabela, que apresenta uma distribuição entre as notas atribuídas pelas chefias aos 82 avaliados.



Nota	Nº de avaliados	Faixas de notas	Nº de avaliados por faixa	Percentual de avaliados por faixa
29	1	29	1	1%
30	2	30-34	10	12%
31	1			
32	2			
33	2			
34	3			
35	4	35 - 39	28	34%
36	4			
37	3			
38	11			
39	6			
40	7	40 - 44	43	52%
41	7			
42	9			
43	15			
44	5			
Total geral	82	-	82	100%

A média de todas as notas ficou pouco acima de 39 pontos. Houve, no entanto, avaliadores que pareceram mais exigentes com seus subordinados. Um dos avaliadores, por exemplo, atribuiu aos seus 6 subordinados uma média de 34 pontos, outro avaliou seus 3 subordinados com média 32. Por outro lado, tivemos um chefe com 3 subordinados que lhes conferiu em média a nota 42, outro que considerou todos os seus subordinados dignos da mesma nota 43 e até mesmo uma avaliadora capaz de garantir que ambos os seus subordinados são servidores que alcançaram já a perfeição, conferindo-lhes a nota máxima de 44 pontos.



Na reunião anterior à realização desta etapa, foram demonstrados aos avaliadores os riscos envolvidos na má utilização deste instrumento. Erros como este, que pareceu ser o mais comum, de brandura, e do seu extremo oposto, o erro de rigor, foram mencionados. Procurou-se destacar a desmotivação que causa aos melhores servidores, mais dedicados e eficientes, receber a mesma nota de servidores que não tem desempenho de mesmo nível, bem como da necessidade de se considerar cada fator de avaliação separadamente, a fim de evitar o efeito *halo*. Foi ressaltado o fato de que a avaliação se referia a um extenso período, e que as chefias não deveriam, portanto, ater-se apenas aos mais recentes acontecimentos.

Enfim, os avaliadores foram preparados da melhor forma possível, principalmente destacando-se o fato de que a avaliação especial de desempenho é o melhor instrumento de seleção de que dispõe a administração pública. Afinal, o concurso público de provas e títulos, conquanto se apresente como a ferramenta mais adequada à seleção de pessoas com os conhecimentos necessários para ocupar determinado cargo, não permite a identificação das habilidades e atitudes dos candidatos. Ao longo do estágio probatório, enquanto exercem as funções próprias ao cargo específico, podem os servidores demonstrar se tem ou não as competências necessárias ao exercício de suas atribuições, e o serviço público não pode desperdiçar essa oportunidade de adequar seus quadros às suas necessidades.

Foi destacado, ainda, o caráter pedagógico deste instrumento. A avaliação especial de desempenho não serve somente a exonerar os servidores que não apresentem as competências desejadas, como também para que possamos, ao longo deste período em que ainda não foi adquirida pelo servidor a estabilidade, identificar seus pontos fracos e oferecer ao servidor a oportunidade de se capacitar e desenvolver as habilidades e atitudes requeridas.

A sensibilização dos avaliadores parece ser a mais desafiadora das tarefas. Conscientizar o avaliado, para que este veja na avaliação uma oportunidade de adequação e não uma simples ameaça, também é um objetivo que só poderá ser alcançado no longo prazo. Mas pode-se dizer que a mudança cultural no serviço público, tradicionalmente condescendente com seus funcionários, é o maior benefício que se poderá extrair de todo este projeto originário da Emenda Constitucional nº 19.



Ainda entre as dificuldades que se apresentaram na primeira etapa de avaliações realizada, ficou claro que a Comissão Setorial concentrou muitas responsabilidades e ficou com grande volume de trabalho e que, em órgãos nos quais o número de servidores em estágio probatório é muito elevado – como a Secretaria de Estado de Educação, por exemplo – não seria possível a avaliação pelo processo atual. Este problema deve ser sanado com a introdução do módulo específico do SIGRH eliminando grande parte do trabalho manual.

O MÓDULO DE AVALIAÇÃO NO SISTEMA DE RH

Quando o módulo de avaliação começou a ser desenvolvido, percebemos que não seria possível a simples transposição das normas do processo manual para o sistema. A regra geral contida no Decreto nº 43.249/2011, por exemplo, prevê que sejam realizadas quatro etapas de avaliação, cujas datas coincidiriam com um tempo de exercício pré-definido do servidor. No entanto, mesmo quando se trata de servidores que ingressam por meio de um mesmo concurso público, há diversas datas de posse, o que faria com que cada servidor fosse avaliado em uma data diferente. Seria, portanto, muito difícil o controle sobre este processo, principalmente se estendido a todos os servidores em estágio probatório no estado.

Desta forma, está sendo desenvolvido um novo processo, em que será utilizado o sistema de recursos humanos, o qual prevê a realização de duas etapas de avaliação ao ano com data única, pré-fixada, para todos os servidores que estejam em estágio probatório. Na data de cada etapa de avaliação, o sistema irá considerar quais os servidores que tem um mínimo de tempo de efetivo exercício necessário para que seu desempenho seja avaliado naquele ciclo e excluirá os demais.

A nota de corte no sistema será definida em termos percentuais e sempre a mesma para todos os servidores públicos do estado. Assim, será possível alteração qualitativa e quantitativa nos fatores de avaliação, que poderão ter até mesmo pesos diferenciados para cada cargo, sem que isso torne a avaliação mais rigorosa para um grupo ou outro de servidores.



Uma das dificuldades encontradas na definição das novas regras do sistema está relacionada a esta questão do tempo de efetivo exercício. Afinal, há licenças e afastamentos que são considerados como de efetivo exercício. Ou seja, o servidor não está de fato exercendo suas funções, mas está, de acordo com a legislação, cumprindo seu período de estágio probatório. Afinal, a Constituição Federal define estágio probatório como o período correspondente aos três primeiros anos de efetivo exercício do servidor. Mas não poderia ser avaliado o desempenho de um servidor quando este não está de fato desempenhando suas funções. Portanto, o sistema deve excluir de um determinado ciclo de avaliação todos os servidores que, devido a licenças ou afastamentos, não tenham completado o tempo necessário de desempenho de fato das suas atribuições em um ciclo de avaliação específico, sendo ou não a licença ou o afastamento considerado como efetivo exercício. A nota do servidor na avaliação especial de desempenho, ao final dos três anos de estágio probatório, será obtida pela média das avaliações de que este tenha participado.

Grandes dificuldades se apresentam no desenvolvimento deste módulo de avaliação no sistema de recursos humanos, sendo talvez a maior delas resultante da falta de algumas informações no sistema que são importantes para este processo.

Um dado crucial que não está sempre disponível no sistema com a clareza necessária e sobre o qual a equipe tem se debruçado para encontrar solução célere e efetiva é o relativo à definição da chefia imediata de cada servidor. Este não é um problema do sistema em si, mas da organização do serviço público. Sabemos que muitas mudanças na estrutura da administração são feitas de maneira informal, e nem sempre as chefias de fato são aquelas que poderíamos supor observando as informações contidas no sistema. Mas qualquer erro neste sentido poderia invalidar todo o esforço da avaliação de desempenho. Afinal, a norma é clara quanto à necessidade de que seja esta realizada pela chefia imediata do servidor, e nada poderia ser mais razoável, pois o chefe imediato é aquele que reúne as melhores condições para analisar o desempenho de seu subordinado e na administração pública, em respeito ao princípio da legalidade, não se pode considerar como chefe imediato aquele que não o seja formalmente. Caso um chefe de fato, mas não de direito, fizesse a avaliação, o servidor poderia contestar sua validade.



Para que se pudesse avaliar até que ponto este dado no sistema não seria confiável, foram extraídas as informações sobre os professores em estágio probatório da Secretaria de Estado de Educação com sua lotação e correspondente chefia imediata e os responsáveis daquele órgão ficaram incumbidos de conferir e corrigir a lista inicial. Já neste processo foram identificados professores lotados em unidades onde não está claro quem seria o responsável pelo setor e, portanto, o avaliador. Recebendo essas informações oficiais conferidas, corrigidas e complementadas, será promovida a atualização necessária no sistema, garantindo que a avaliação seja feita pelo chefe imediato de direito do servidor.

Como o sistema de recursos humanos é novo, há informações que não estão disponíveis e neste período de transição sua ausência resultará necessariamente em algumas falhas. A exemplo disto, ainda que provavelmente haja servidores que, por motivo de licença ou afastamento não considerados como efetivo exercício, ainda estariam em estágio probatório mesmo tendo ingressado há mais de três anos nos quadros do serviço público estadual, estes servidores não podem ser identificados, pois não constam do sistema todas as informações sobre afastamentos ou licenças anteriores a sua implementação. Quando o módulo for utilizado para filtrar os servidores em estágio probatório, serão considerados apenas os que ingressaram há menos de três anos no estado, ao menos neste momento de transição, sendo os demais todos considerados estáveis.

DIVERGÊNCIAS NAS INTERPRETAÇÕES DAS NORMAS PUBLICADAS

Outra dificuldade no processo de estabelecimento da avaliação em todo o governo estadual reside nas diferentes interpretações da norma jurídica. Desde que foram publicados o Decreto e a Resolução SEPLAG nº 710/2012, diversos órgãos e entidades encaminharam processos solicitando a edição de normas similares para aplicação a seus próprios quadros. Com as devidas adaptações, foram devolvidos os processos para apreciação das assessorias jurídicas e temos recebido, em resposta, muitos pareceres com interpretações distintas quanto às normas contidas no Decreto.



Uma das alegações comuns é a que afirma a impossibilidade de estabelecimento de regras distintas, para outros órgãos ou entidades, das contidas na Resolução SEPLAG nº 710/2012, o que em certo grau parece equivocado. Pela redação do artigo 21 do Decreto nº 43.249/2011, que regulamenta a matéria, “incumbe à SEPLAG expedir normas complementares a este Decreto, bem como orientar, coordenar, definir os modelos dos formulários de avaliação e fiscalizar a implementação da Avaliação Especial de Desempenho nos Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual”. Embora tenham surgido questionamentos por parte de assessorias jurídicas de outros órgãos acerca da possibilidade de edição de Resoluções com normas distintas daquelas encontradas na Resolução SEPLAG nº 710/2012, bem como questionamentos mais específicos no que se refere à possibilidade de alterações nos fatores de avaliação para cargos distintos, o uso do plural em “modelos dos formulários de avaliação” indica que é permitida a adequação dos fatores de avaliação às atribuições dos diferentes cargos, condicionada à autorização pela SEPLAG, e não há no Decreto qualquer dispositivo que limite as normas complementares expedidas pela SEPLAG a um único instrumento normativo. Ademais, por respeito ao princípio da isonomia, não há como aplicar o mesmo formulário de avaliação a cargos distintos. O objetivo da avaliação sendo aferir a adequação das competências do servidor ao cargo específico que ocupa, e não um mero julgamento relativo ao valor ou desvalor da pessoa do servidor, há que se avaliar fatores relacionados às atribuições do cargo, e ficariam enormemente prejudicados os servidores que fossem avaliados por fatores não relacionados a suas atribuições. Devem ser tratados, então, os desiguais de maneira desigual e na medida de sua desigualdade, estabelecendo-se formulários específicos para cada tipo de cargo. Havendo, portanto, controle pela SEPLAG destas alterações, não parece que haja qualquer vício de legalidade.

Este controle pela SEPLAG, aliás, vem se mostrando crucial, pois são recebidas proposta de regulamentação em que constariam alterações até mesmo na nota de corte que determina a aptidão ou inaptidão do servidor, o que minaria a isonomia da avaliação especial de desempenho.

Outro posicionamento que vem se mostrando comum é aquele pelo qual se consideram os prazos estabelecidos na Resolução ilegais quando não previstos no próprio Decreto. Há parecer em que se afirma que, nos casos em que o Decreto



não estabelecesse prazos específicos, deveria ser adotado o prazo estabelecido em lei para procedimentos administrativos em geral, de 15 dias úteis. Porém, tem sido adotado o entendimento de que as normas complementares, não pudessem trazer nada além do que se vê na norma geral em que se apoiam, não teriam qualquer utilidade. A Resolução, conquanto não possa contrariar o Decreto que tem por fundamento, serve a complementá-lo no detalhamento do processo de avaliação, e por isso pode estabelecer prazos sem previsão no instrumento normativo anterior.

Considerando essa diversidade de entendimentos e posicionamentos até mesmo em questões de mérito, verifica-se que a decisão por garantir certo grau de centralização na edição de normas complementares foi acertada, pois, houvesse sido deixada a regulamentação da matéria ao arbítrio de cada órgão ou entidade, não teríamos um único modelo de avaliação de desempenho, e sim uma diversidade absolutamente incompatível com o princípio da isonomia.

CONCLUSÕES

Procurou-se demonstrar neste trabalho como vem sendo criado o modelo de avaliação especial de desempenho no âmbito da administração pública do estado do Rio de Janeiro. O projeto se revelou bem mais complexo do que em princípio se poderia supor, e são muitos os desafios que ainda se apresentam neste momento de desenvolvimento do módulo de avaliação no sistema, que permitirá sua extensão para todos os órgãos, autarquias e fundações do governo estadual.

É possível observar, pela narrativa aqui exposta, que a maior preocupação da equipe envolvida tem sido a de estabelecer um modelo o mais simples, objetivo e transparente possível, com alguma flexibilidade que permita a adaptação da avaliação à grande diversidade de cargos de que dispõe o estado, mas sem que se perca de vista a importância de garantir a isonomia entre os servidores públicos estaduais.

A avaliação especial de desempenho, se bem utilizada, pode ser uma ferramenta de caráter pedagógico, permitindo aos servidores que conheçam quais são os conhecimentos, habilidades e atitudes que precisam desenvolver, e principalmente um instrumento para adequar os quadros de pessoal do estado às



suas reais necessidades, garantindo que seus servidores reúnam as competências necessárias a um bom desempenho de suas atribuições e, conseqüentemente, melhorando a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Por isso, a discussão sobre os métodos de avaliação e as normas que ainda estão em construção é crucial na busca de soluções que contribuam para dar efetividade ao princípio da eficiência na administração pública.

REFERÊNCIAS

CHIAVENATO, Idalberto. “Recursos Humanos: o capital humano das organizações”. 9ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009

GIL, Antonio Carlos. “Gestão de Pessoas: enfoque nos papéis profissionais”. 1ª edição. São Paulo: Atlas, 2008

LACOMBE, Francisco. “Recursos Humanos: princípios e tendências”. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005

PONTES, Benedito Rodrigues. “Avaliação de Desempenho: métodos clássicos e contemporâneos, avaliação por objetivos, competências e equipes”. 11ª edição. São Paulo: LTr, 2010

SOUZA, Vera Lúcia, MATTOS, Irene Badaró, et al. “Gestão de Desempenho”. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009



AUTORIA

Cristina Vinciprova dos Reis – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro – SEPLAG-RJ.

Endereço eletrônico: cvreis@planejamento.rj.gov.br

