

# **O PAPEL DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE UMA PREFEITURA FLUMINENSE**

**Heriana Robaina dos Santos**  
Universidade Federal Fluminense  
[herianars@petrobras.com.br](mailto:herianars@petrobras.com.br)

**Fernando de Oliveira Vieira**  
Universidade Federal Fluminense  
[prof.fernandovieira@gmail.com](mailto:prof.fernandovieira@gmail.com)

## **RESUMO**

Este artigo teve o objetivo principal de analisar o papel da avaliação de desempenho de servidores municipais de uma prefeitura fluminense, no ano de 2008. Trata-se de um estudo de caso, que buscou investigar os mecanismos de implantação de um sistema formal de avaliação de desempenho, em uma Secretaria de Planejamento e Gestão. A metodologia utilizada foi composta de aplicação de 42 (quarenta e dois) questionários estruturados, uma entrevista estruturada com o coordenador de Recursos Humanos e análise documental de leis, decretos e outros documentos, que ajudaram a elucidar as especificidades daquele contexto organizacional. Os resultados mostraram que o processo de implantação do sistema de avaliação de desempenho encontra-se em fase bastante incipiente e com poucas perspectivas de continuidade, tendo em vista o baixo comprometimento da administração, sobretudo no que concerne às mudanças de governo. A superação desse estágio de desenvolvimento vai depender da reação dos membros da comissão de avaliação de desempenho aos processos de mudança de gestão.

Palavras-chave: avaliação de desempenho; administração pública.

# O PAPEL DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA – ESTUDO DE CASO NA SECRETARIA MUNICIPAL ESPECIAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MACAÉ

## 1. INTRODUÇÃO

Durante as últimas décadas, temos assistido, nas nossas sociedades, a mudanças importantes que tiveram uma influência determinante sobre a maneira como se percebia o Estado e como, por conseguinte, consideravam-se os serviços públicos. Conforme salienta Chanlat (2002), a crise do Estado-Providência, o desmoroamento das experiências socialistas, a hegemonia da empresa privada - como modelo organizacional eficiente e como modelo de mercado - como mecanismo de regulação das trocas, têm influenciado profundamente não só a visão da ação pública, mas também as políticas, os programas, as estruturas e a cultura das organizações estatais.

A administração pública passa hoje por um momento de redefinição de estruturas. O que antes era marcado por ambientes extremamente técnicos, burocráticos e racionais passa a encontrar exigências de renovação. A velha estrutura burocrática entrou num processo de obsolescência, sendo sucedida por um novo modelo, classificado como modelo gerencial.

O modelo gerencial, que começou a se tornar preponderante a partir da década de 1970, é, conforme assinala Paula (2007), uma tentativa de adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público. Esta visão alcançou seu auge nos anos de 1980 com a emergência da *new public management* ou nova administração pública. Pelo tratamento do provimento dos serviços públicos como um negócio e pela inserção da lógica empresarial no setor público, a nova administração pública também ficou conhecida como administração gerencial. No Brasil, a Administração Pública Gerencial (APG) começou a ser discutida no âmbito da reforma do Estado, a partir de 1995. As principais características desse novo modelo de gestão, segundo Paula (2007), são as seguintes: administração profissional, autônoma e organizada em carreiras; descentralização administrativa; maior competição entre as unidades administrativas; disciplina e contenção no uso dos recursos; indicadores de desempenho transparentes; maior controle dos resultados; ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado.

E o que o assunto avaliação de desempenho tem a ver com essas mudanças na administração pública? É evidente o impacto dessas transformações no desempenho humano. É a força de trabalho que deverá estar apta a promover as mudanças no ambiente institucional, o que requer esforço permanente de readaptação e de assimilação de novos conhecimentos. Como consequência, as diretrizes para a formulação e implantação do processo de Avaliação de Desempenho são inspiradas na percepção e no reconhecimento do desempenho humano como fator impulsionador do sucesso da organização. Segundo Oberg (1997), é uma tentativa de aperfeiçoar um conjunto de atividades organizacionais.

Apesar de a Constituição Federal dispor sobre a avaliação de desempenho, de acordo com o que assinala Barbosa (1996), os critérios utilizados na avaliação dos funcionários públicos e na concessão das promoções são sempre criticados e vistos como fundamentados em interesses políticos, nepóticos e fisiológicos, que excluem qualquer mensuração de desempenho, eficiência e produtividade.

O presente trabalho tem por objetivo analisar o papel da avaliação de desempenho na administração pública, tendo como referência o caso da Secretaria de Gestão e Planejamento de uma Prefeitura Fluminense.

## 2. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.

A prática da avaliação, entendida no seu sentido genérico, é tão antiga quanto o próprio homem. É o exercício da análise e do julgamento sobre a natureza, sobre o mundo que nos cerca e sobre as ações humanas. É a base para a apreciação de um fato, de uma idéia, de um objetivo ou de um resultado e, também, a base para a tomada de decisão sobre qualquer situação que envolve uma escolha (LUCENA, 1992, p.35).

No que diz respeito aos aspectos de Recursos Humanos - RH, essas avaliações podem ocorrer de forma estruturada – com um sistema específico – ou de modo informal. Avaliações e julgamentos são efetivados constantemente nas organizações. O processo de formalização da avaliação de desempenho visa a aperfeiçoar essa relação natural e verter para usos produtivos as informações colhidas pelo sistema.

Para Pontes (1999), a avaliação de desempenho é um método que visa, continuamente, a estabelecer um contrato com os funcionários referente aos resultados desejados pela organização; busca, ainda, acompanhar os desafios propostos, corrigindo os rumos, quando necessário, e avaliar os resultados conseguidos.

Para Marras (2000), a avaliação de desempenho é um instrumento gerencial que permite ao administrador mensurar os resultados obtidos por um empregado ou por um grupo, em período e área específicos (conhecimentos, metas, habilidades etc).

Bergamini e Beraldo (1988) trazem o seguinte conceito de Avaliação: “avaliar o desempenho é apreciar sistematicamente um subordinado a partir do trabalho feito, segundo as aptidões e outras qualidades necessárias à boa execução de seu trabalho”. Carvalho e Nascimento (2002) acrescentam que se trata de um conjunto de técnicas, com a finalidade de se obter certo controle do comportamento humano, no que tange aos aspectos profissionais dos indivíduos no trabalho.

Um dos fatores preponderantes na determinação do sucesso do sistema de avaliação de desempenho, segundo Bergamini e Beraldo (1988), reside na escolha adequada do tipo ou tipos de instrumentos que se vão utilizar nesse processo. Como todo e qualquer procedimento administrativo dentro das organizações, a escolha do instrumento mais adequado está, primeiramente, ligada aos objetivos pretendidos pela avaliação de desempenho. Uma vez que se tenha bem claro aquilo que se pretende com ela, com maior facilidade será possível encontrar o tipo de instrumento mais recomendável. De acordo com o descrito acima, constata-se que definir o(s) objetivo(s) do sistema de avaliação de desempenho a ser implantado é condição *sine qua non*, para se alcançar resultados organizacionais bem sucedidos.

Segundo McGregor (1997), os planos formais de avaliação de desempenho são elaborados para atender três necessidades, uma da organização e duas do indivíduo: (1) fornecem julgamentos sistemáticos que justificam aumentos salariais, promoções, transferências e às vezes rebaixamento e demissões; (2) são uma forma de dizer a um subordinado como ele está se saindo e sugerir mudanças necessárias de comportamento, atitudes, habilidades ou conhecimento da função; e (3) também estão sendo cada vez mais usados para instrução e aconselhamento do indivíduo.

Para Levinson (1997), a avaliação de desempenho tem três funções básicas: (1) fornecer feedback adequado a todas as pessoas sobre seu desempenho; (2) servir como base para modificações ou mudanças de comportamento em direção à adoção de hábitos de trabalho mais eficazes; e (3) fornecer aos gerentes dados que possam ser usados para julgar futuras atribuições e remunerações.

## 2.1.MÉTODOS, FASES E CRÍTICAS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.

Existe uma pluralidade de tipos de questionários, listas, relatórios, e outras ferramentas à disposição das organizações que desejam implantar um sistema de avaliação. Bergamini e Beraldo (1988) afirmam que a validade do sistema escolhido e adotado está diretamente ligada ao tipo e qualidade dos dados, que se pode obter por meio do instrumento utilizado. Essas informações devem contribuir para os objetivos a serem alcançados, por sua interpretação em meio à política de pessoal implantada.

Entre os diversos métodos existentes para avaliar o desempenho humano nas organizações, destacam-se os seguintes: escalas gráficas, incidentes críticos, método comparativo, escolha forçada, pesquisa de campo, método de avaliação 360 Graus (MARRAS, 2000; BERGAMINI e BERALDO, 1988). Alguns desses métodos de avaliação de desempenho humano no trabalho foram oriundos das experiências em organizações militares, tais como a escolha forçada e o método dos incidentes críticos.

Talvez o instrumento mais utilizado, ultimamente, nas organizações modernas, seja a avaliação 360 graus ou alguma combinação de métodos que contemple este último. Trata-se de um modelo no qual o avaliado recebe *feedback* de diferentes atores organizacionais (subordinados, superiores, pares, fornecedores, clientes internos e externos) e se autoavalia. Esse processo de avaliação recebe o nome de 360 graus exatamente pela dimensão que assume o campo de *feedback* (MARRAS, 2000, p.178).

O processo de avaliação de desempenho, conforme assinala Lucena (1992), abrange cinco (5) fases:

1. Negociação do desempenho – A chefia e o subordinado, juntos, vão negociar o desempenho esperado. Definir o desempenho esperado significa especificar as atribuições/projetos/atividades/tarefas que compõem o campo de responsabilidade profissional do empregado. Mas é preciso definir para cada tarefa padrões de desempenho, ou seja, o quanto é esperado, qual o nível de qualidade desejado e quais os prazos para apresentar resultados.
2. Análise da capacitação profissional – Uma condição básica para a realização do trabalho é a qualificação profissional do empregado. Não é possível exigir de alguém alguma coisa para a qual não está habilitado.
3. Acompanhamento do desempenho – O acompanhamento do desempenho é operacionalizado através de reuniões periódicas entre chefia e subordinado, para analisar o andamento dos trabalhos e os resultados, parciais ou finais, obtidos. É o *feedback* contínuo.
4. Avaliação do desempenho – Esta fase será uma conclusão de todo o processo que se desenvolveu durante o ciclo determinado para o seu funcionamento. Não haverá expectativas, nem surpresas, pois o desempenho registrado já é conhecido e foi amplamente discutido.
5. Comprometimento – O comprometimento é o resultado da aprovação, da aceitação e do empenho em adotar algo que se julgou necessário e construtivo.

Cada fase é geradora de uma série de ações que delimitam seu campo de atuação prática e promove sua continuidade e interação com a fase subsequente.

Embora a filosofia sobre a avaliação de desempenho, conforme afirma Barbosa (1996), tenha mudado e, na época atual, ela seja concebida como um poderoso instrumento para orientação e promoção do crescimento pessoal e profissional das pessoas e das empresas,

na prática, contudo, ela é uma fonte de atritos, insatisfações e frustrações para aqueles que a concebem e aplicam, bem como para aqueles que são alvo de sua aplicação. Todo esse desconforto proveniente da avaliação de desempenho acaba por gerar uma barreira para a sua implantação, a resistência.

Para McGregor (1997), a resistência do chefe normalmente é atribuída às seguintes causas: uma aversão normal a fazer críticas a um subordinado (e provavelmente ter que justificá-las); falta da habilidade necessária para lidar com as entrevistas; aversão ao novo procedimento e às mudanças nas formas de operação associadas a ele; desconfiança sobre a validade do instrumento de avaliação. Além do problema da resistência, existe certo descrédito em relação à avaliação de desempenho devido a sua subjetividade e ‘vícios de julgamento’.

São chamados “vícios de julgamento” ou “vícios da avaliação”, de acordo com Bergamini e Beraldo (1988), todos os desvios cometidos por disfunções perceptivas dos quais é possível ressaltar aqueles mais comumente cometidos, como por exemplo:

Unilateralidade: valorizar aspectos que apenas o avaliador julga importantes.

Tendência central: não assumir valores extremos por medo de prejudicar os fracos e assumir responsabilidade pelos excelentes.

Efeito de halo: é a tendência que um avaliador imprime ao processo de avaliação quando se deixa levar por alguma característica do avaliado, que o marcou de forma tão significativa que lhe impede de interpretar as demais características com neutralidade e clareza.

Falta de memória: ater-se apenas aos últimos acontecimentos, esquecendo-se de fatos significativos que possam ter ocorrido durante todo o espaço de tempo ao qual se refere aquela avaliação.

Supervalorização da avaliação: acreditar que um simples instrumento de avaliação das diferenças individuais possa corrigir defeitos nas pessoas.

Desvalorização da avaliação: acreditar que a avaliação seja um procedimento sem nenhum valor e que em nada possa contribuir para o melhor aproveitamento dos recursos humanos na empresa.

Força do hábito: ocasionada pela insensibilidade ao apontar variações no desempenho do avaliado com relação a ele mesmo no decorrer dos anos ou com relação aos seus demais colegas.

Além disso, cabe ressaltar a necessidade premente de se orientar e desenvolver os avaliadores do processo de avaliação de desempenho. Trata-se de se fomentar uma ação contínua e sistemática, que começa antes mesmo do lançamento das primeiras idéias de avaliação dentro da empresa, estendendo-se concomitantemente às medidas de ordem prática do processo todo e permanecendo após sua implantação (BERGAMINI e BERALDO, 1988).

Para estes autores, o objetivo principal de tal orientação é desenvolver neles a atitude do bom avaliador, do orientador competente do pessoal avaliado. Essa formação pode implicar até mesmo o desenvolvimento de algumas características de personalidade, consideradas adequadas ao bom exercício da função de avaliar.

Souza (2007) salienta que as pressões competitivas vêm exigindo a substituição das bases tradicionais da avaliação, sustentadas por conceitos mecanicistas, cujo dogma central é a insistente busca do padrão, imprescindível ao exercício do controle, por modalidades de avaliação que enfatizam a análise e a avaliação ativa do desempenho.

Uma das principais mudanças nos métodos tradicionais é a inclusão na avaliação do avaliado, que deixa de ser objeto passivo e passa a ser um agente, um elemento ativo. Com isso concorda McGregor (1997), quando afirma que esta abordagem à avaliação de desempenho difere profundamente da convencional, pela mudança de ênfase de avaliação para análise. Os subordinados não são mais avaliados pelo superior para que seus pontos fracos possam ser determinados; ao contrário, eles se autoavaliam, para definir não apenas seus pontos fracos, mas seus pontos fortes e potencialidades. Outra diferença significativa dessa nova abordagem, conforme ressalta McGregor (1997), é que a ênfase está no futuro, e não no passado. O objetivo do plano é definir metas realistas e buscar as formas mais eficazes para alcançá-las. Finalmente, assinala McGregor, a ênfase está no desempenho, nas ações em relação às metas. Há uma menor tendência de transformar a personalidade do subordinado em um problema.

### 3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A expressão Administração Pública, segundo Arezzo (1999), compreende o conjunto de atividades diretamente relacionadas com a execução de tarefas ou incumbências consideradas de interesse público, ou comum, numa coletividade ou organização estatal.

As atividades de Administração Pública envolvem um grande conjunto de ações que podem ser assim caracterizadas: atividades relacionadas com o poder de decisão e comando, envolvendo as funções de planejamento, direção, organização, controle e coordenação; atividades de apoio à ação governamental, abrangendo aquelas voltadas às práticas administrativas convencionais como: finanças, pessoal, material, patrimônio e serviços gerais (portaria e zeladoria, comunicações administrativas, transportes, segurança); atividades relacionadas com o alcance dos objetivos públicos, e que compõem as políticas públicas econômicas e sociais. Essas atividades constituem a razão da existência da administração pública, visto que, através delas ocorre a prestação de serviços à sociedade.

Segundo Pereira (1998) destacam-se quatro posições distintas sobre o Estado: a) a Teoria do Direito Divino, na qual o Estado surge como ato da vontade de Deus; b) a Teoria Naturalista, que sustenta ter o Estado origens na própria natureza; c) a Teoria da Força, na qual se concebe o Estado por meio da violência; e d) a Teoria Contratualista, que prega ser o Estado uma criação deliberada dos homens (Locke, Rousseau) (PEREIRA, 1998, p.13).

A administração pública, para o seu efetivo funcionamento, pressupõe a existência de uma série de condições favoráveis em termos institucionais, administrativos e técnicos, a saber: institucionalmente requer apoio político, estabilidade, continuidade administrativa e ações legalmente fundamentadas; administrativamente, requer estruturas organizacionais capazes de formular e coordenar a execução de atividades e programas, e cuja eficácia possa ser medida pela capacidade em suplantar os obstáculos da burocracia tradicional, bem como assegurar uma integração de esforços para a consecução de objetivos comuns voltados à melhoria dos padrões de vida da coletividade; e tecnicamente, requer pessoal capacitado, submetido a programas sistemáticos de atualização e aperfeiçoamento, para que possam ser julgados pelos seus méritos e não por injunções políticas, bem como disponibilidade de informações conjunturais, de maneira a dar consistência à formulação de políticas públicas.

A administração direta é, no âmbito federal, o conjunto de órgãos integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. No âmbito Estadual: é o conjunto de órgãos integrados na estrutura administrativa do Governo do Estado e dos Secretários de Estado. No âmbito Municipal: é o conjunto de órgãos integrados na estrutura administrativa da Prefeitura e das Secretarias Municipais.

A administração indireta compreende o conjunto de entidades personalizadas que, vinculadas a um Ministério, prestam serviços públicos de interesse público. As entidades que integram esse segmento da administração pública apresentam quatro (4) características em comum: criação por lei específica; personalidade jurídica; patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira. Na administração indireta encontramos quatro (4) tipos de entidades: autárquicas; fundacionais; empresas públicas e sociedades de economia mista.

Para definir o Estado, no plano administrativo, emprega-se três expressões: Estado Patrimonial; Estado Burocrático; e Estado Gerencial.

A característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas, conforme salienta Bresser-Pereira (1998), era a privatização do Estado, ou a confusão dos patrimônios públicos e privados. Patrimonialismo significa a incapacidade ou

relutância do príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. A administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista. Com o surgimento do capitalismo e da democracia, veio a se estabelecer uma distinção clara entre res publica e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que afirma os direitos políticos de votar e ser votado, que assegura os direitos sociais contra a exploração, e que afirma os direitos públicos em relação à res publica. Burocracia é a instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista – os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional.

Foi um grande progresso o aparecimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Apesar disto, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos – provou ser inadequada. Esta estratégia talvez pudesse evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara, ineficiente. (esse juízo de valor deve ser evitado. A não ser que você forneça a fonte e justifique esse posicionamento)

No lugar da velha administração pública burocrática emergiu uma nova forma de administração – a administração pública gerencial –, que tomou emprestado do setor privado determinadas ferramentas e práticas administrativas consideradas bem-sucedidas na resolução de problemas gerenciais.

Para Bresser-Pereira, a administração pública gerencial emergiu como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabem ao Estado; e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses da corrupção aberta.

Conforme salienta Paula (2007), esse novo modelo de gestão apresenta as seguintes características: administração profissional, autônoma e organizada em carreiras; descentralização administrativa; maior competição entre as unidades administrativas; disciplina e parcimônia no uso dos recursos; indicadores de desempenho transparentes; maior controle dos resultados; ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado.

A caracterização do que seja administração pública gerencial pode levar a uma posição equivocada, no sentido de que se deve governar como quem administra uma empresa. Diz-se que essa posição é equivocada, pois a administração pública é uma instituição fundamentalmente diferente da administração privada, ambas possuem características específicas.

Para Farnham e Horton (1992, apud Paula, 2007 p.84), a gestão do setor público é essencialmente distinta da do setor privado. Em primeiro lugar, porque ambos apresentam especificidades estruturais:

- setor público – constituído por um conjunto de organizações que enfrentam dificuldades para generalizar suas metas, objetivos, estruturas e estilos de gestão, mas que têm em comum a tentativa de operacionalizar políticas governamentais que atendam às metas e aos objetivos políticos;

- setor privado – constituído por companhias, sociedades e corpos voluntários engajados no provimento de bens e serviços, cuja característica distintiva é a orientação para a sobrevivência no mercado, que justifica a busca de eficiência e lucratividade.

Em segundo lugar, porque no setor público as metas governamentais são estabelecidas por políticas e critérios de sucesso relativos: as metas não se reduzem a lucros e perdas. Estas metas, na realidade, são freqüentemente complexas e conflitantes, pois a tarefa dos políticos é tentar satisfazer diversos interesses, traduzindo-os em políticas governamentais implementadas pelos corpos públicos. A divisão de responsabilidades entre esses corpos também segue mais as considerações políticas do que os princípios lógicos, econômicos e organizacionais.

Farnham e Horton admitem que o gerencialismo foi ideologicamente articulado por diversos agentes do mundo do *management*. No entanto, não descartam as recomendações deles. Para os autores, apesar das diferenças entre a administração do setor público e a do setor privado, as visões e ferramentas gerenciais também podem ser aplicadas no setor público, porque existem dois tipos de sistemas: os administrativos, que são predominantes no setor público e tendem a operar de forma ineficiente com a introdução do gerencialismo; e os de *management*, tais como administração estratégica, administração financeira, administração da qualidade, administração de pessoal e administração de tecnologias, que funcionam da mesma forma no setor público ou privado e são adequadamente administrados quando se recorre às idéias e práticas gerencialistas.

Embora se tenha observado uma tentativa de se igualar ou se tratar como sinônimo os preceitos da administração gerencial da reforma do Estado com a administração pública, é importante salientar que esta última tem tentado utilizar e adequar certas práticas da iniciativa privada na realidade do funcionalismo. Tal como o caso de ferramentas da ARH – Administração de Recursos Humanos, dentre as quais se destaca a avaliação de desempenho.

#### 4. O PAPEL DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

##### 4.1. PROCEDIMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

A pesquisa pode ser classificada como um estudo de caso, pois limitou-se à análise da avaliação de desempenho em uma determinada instituição pública, de uma prefeitura fluminense. Por fins éticos de pesquisa, o local de pesquisa de campo não será identificado.

A pesquisa pretendia atingir os servidores efetivos dessa Prefeitura Municipal, que participaram de pelo menos um ciclo do processo de avaliação de desempenho, incluindo avaliados e avaliadores, porém isso não foi possível. Essa Prefeitura conta hoje com cerca de 7.000 servidores públicos distribuídos nos seguintes Órgãos Municipais: Gabinete do Prefeito, Procuradoria Geral Especial do Município e (12) Secretarias Municipais Especiais.

A amostra foi definida pelo critério de acessibilidade e tipicidade (VERGARA, 2000). O fator tempo e a distância entre os distritos que fazem parte do município também foram considerados na seleção da população-alvo.

Selecionou-se a Secretaria Municipal Especial de Planejamento e Gestão, formada por Secretaria Executiva de Gestão, Secretaria Executiva de Planejamento, Secretaria de Recursos Humanos e Instituto de Previdência dos Servidores do Município. Essa escolha ocorreu por dois motivos: pela representatividade de seus elementos e pelo fato de que quase todos os integrantes da Comissão de Avaliação estão lotados nessa secretaria.

Foram distribuídos 59 questionários pessoalmente; 23 nas Secretarias Executivas de Gestão e de Planejamento, 17 na Secretaria Executiva de Recursos Humanos e 19 no Instituto de Previdência dos Servidores do Município. Foram devolvidos 42 questionários.

Tabela 1: Amostra da pesquisa

Órgão Municipal	População	Amostra Selecionada	Amostra Final	%
Secretarias Executivas de Planejamento e Gestão	23	23	17	73,91
Secretaria de Recursos Humanos	17	17	13	76,47
Instituto de Previdência dos Servidores do Município	19	19	12	63,16
Total (Secretaria Municipal Especial de Planejamento e Gestão)	59	59	42	71,19

Fonte: Questionário da pesquisa de campo

Além dos questionários estruturados, realizou-se uma entrevista estruturada com o coordenador de Recursos Humanos, responsável pela implantação e acompanhamento da avaliação de desempenho na prefeitura. Ainda foram feitas análises documentais, tais como leis complementares e decretos. Os dados foram coletados nos meses de maio e junho de 2008.

## **4.2. O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: O CASO DE UMA PREFEITURA FLUMINENSE**

A administração pública passa hoje por um momento de redefinição de estruturas. O que antes era marcado por ambientes extremamente técnicos, burocráticos e racionais passa a encontrar exigências de renovação. A velha estrutura burocrática entrou num processo de obsolescência, sendo sucedida por um novo modelo, classificado como modelo gerencial.

É evidente o impacto dessas transformações no desempenho humano. É a força de trabalho que deverá estar apta a promover as mudanças no ambiente institucional, o que requer esforço permanente de readaptação e de assimilação de novos conhecimentos. Como consequência, as diretrizes para a formulação e implantação do processo de Avaliação de Desempenho são inspiradas na percepção e no reconhecimento do desempenho humano como fator impulsionador do sucesso da organização.

O município em questão tem tido sua economia crescente, nos últimos dez anos. Possui cerca de 200 mil habitantes e está entre os dez com maior concentração de renda per capita do país. De acordo com o IBGE, a cidade subiu do 55º lugar para a oitava posição no ranking de participação dos pequenos municípios no Produto Interno Bruto (PIB) do país entre 2003 e 2004. O PIB per capita do município é de R\$ 120.612,00.

A regulamentação do sistema de avaliação de desempenho funcional dos servidores dessa prefeitura assinala os seguintes objetivos: a) aferir a eficiência e a eficácia dos servidores no exercício de suas atribuições; b) promover a identificação dos problemas que interferem no desempenho do servidor; c) promover a orientação e o acompanhamento dos servidores; d) promover a consecução das metas estabelecidas; e) promover uma maior aproximação entre chefes e subordinados; f) promover o desenvolvimento da organização; g) promover a melhoria dos serviços. Apesar de a lei ter entrado em vigor em 27 de dezembro 2000, a primeira avaliação ocorreu apenas em 2006. Oito anos depois, a prefeitura ainda está no seu segundo ciclo de avaliação.

A Avaliação de Desempenho implantada na prefeitura se subdivide em: Avaliação de Desempenho Periódica e Avaliação Especial de Desempenho dos servidores em estágio probatório. Considera-se Avaliação de Desempenho Periódica o conjunto de normas e procedimentos que possibilitam a observação da atuação do servidor público no exercício do cargo que ocupa, baseada na comparação entre resultados alcançados e padrões de desempenho previamente estabelecidos, compondo um dos critérios da progressão e da promoção funcional. Considera-se Avaliação Especial de Desempenho aquela pela qual o servidor nomeado em virtude de concurso público, após três anos de efetivo exercício efetivo, deverá ser submetido como condição para aquisição de estabilidade.

Foi adotado um único modelo de formulário de avaliação de desempenho para todos os servidores da prefeitura. Este formulário possui os seguintes fatores: qualidade do trabalho; pontualidade; assiduidade; responsabilidade; relacionamento interpessoal e integração em trabalho de equipe; zelo pelo material; iniciativa; comprometimento; e cooperação.

Segundo os documentos internos da prefeitura, o preenchimento do formulário é realizado pelo próprio avaliado e pela chefia imediata à qual o servidor estiver subordinado. Para que a chefia imediata possa avaliar o desempenho do servidor é necessário que a mesma esteja exercendo suas funções por um período igual ou superior a 1(um) ano consecutivo. Caso o servidor esteja lotado em órgão cuja chefia esteja ocupada há um período inferior a um ano, será avaliado pelo chefe do órgão hierarquicamente superior, e assim sucessivamente. Não havendo, em toda a estrutura do órgão no qual estiver lotado, chefia que esteja exercendo suas

funções há, pelo menos, um ano, o servidor será avaliado pelos colegas de trabalho pertencentes ao mesmo setor, designados pela Comissão de Desenvolvimento Funcional.

A Comissão de Desempenho Funcional é composta por 7 (sete) membros, com o seguinte papel: orientar as chefias e os servidores quanto aos objetivos, procedimentos e cuidados relativos à avaliação de desempenho; apurar a pontuação dos servidores avaliados, registrando e totalizando os pontos obtidos em cada fator; e resolver os impasses verificados nos resultados de avaliação do avaliador e do avaliado, pronunciando-se a favor de um deles. Considera-se impasse a divergência substancial que ultrapassar o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total de pontos da avaliação de desempenho.

Os dados gerais de caracterização dos 42 (quarenta e dois) respondentes são os seguintes: a) gênero - 59,52% eram mulheres e 40,48%, homens; b) faixa etária - 28,57% tinham idade entre 22 e 30 anos, 23,81% estavam na faixa de 31 a 40 anos, 28,57% ocupavam o intervalo de 41 a 50 anos, e 19,05% tinham mais de 50 anos; c) escolaridade - 4,76% desses servidores municipais possuíam o ensino fundamental incompleto, 7,14% estavam com o ensino médio incompleto, 30,95% haviam conseguido concluir o ensino médio, 7 deles ou 16,67% classificavam-se com o ensino superior incompleto, 16 ou 38,10% do grupo havia concluído o ensino superior e um deles havia terminado o mestrado; d) tempo de serviço - 7 dos servidores respondentes ou 16,67% tinham de 1 a 3 anos de serviço público na prefeitura, 13 deles ou 30,95% estavam na prefeitura entre 4 e 6 anos, 4 deles ou 9,52% possuíam de 7 a 10 anos de funcionalismo, 3 deles ou 7,14% estavam no intervalo entre 11 e 15 anos de serviço na prefeitura, 10 deles ou 23,81% já eram servidores entre 16 a 20 anos e 5 deles ou 11,90% possuíam mais de 20 anos de serviço público.

Em relação a como os avaliados se sentem no momento da avaliação, 78,57% afirmam que se sentem tranquilos, 4,76% motivados, 4,76% preocupados, 2,38% ansiosos e 11,90% dividiram sua opinião entre os sentimentos de indiferença, desmotivação e irritação. Vale ressaltar que esta questão foi de múltipla escolha, ou seja, mais de uma alternativa poderia ser assinalada pelos respondentes. Por este motivo, o somatório dos resultados apresentados perfazem um percentual maior do que 100%.

Quando questionados se os resultados das avaliações condizem com o desempenho funcional dos avaliados, a metade dos respondentes afirmou que sim (50%), enquanto 47,62% responderam que não e 2,38% não responderam a essa pergunta. Dos avaliados respondentes que afirmaram que não, 4,76% não justificaram. Dentre os que justificaram, 26,19% atribuíram ao fato da avaliação não valorizar o trabalho como um todo, 14,29% alegaram o motivo do avaliador não conhecer direito o seu trabalho, 14,29% afirmaram que o avaliador não é imparcial nas suas avaliações e 4,76% atribuíram ao fato de o avaliador apenas ressaltar os pontos negativos do instrumento. Percebe-se que a maioria dos avaliados atribuem à gestão gerencial os problemas causados pelo seu mau desempenho.

Para 45,24% dos avaliados, a prefeitura, algumas vezes, fornece suporte necessário para o cumprimento de suas metas; 33,33% responderam que a prefeitura não fornece o referido suporte; 19,05% afirmam que sempre este suporte é oferecido; e 2,38% não responderam à questão. Dentre os suportes oferecidos foram citados: cursos, material, equipamentos e treinamentos.

Do total de respondentes, 66,67% afirmam que não tiveram crescimento pessoal após as avaliações, enquanto 30,95% responderam o contrário; 2,38% não opinaram quanto a essa questão.

Quando questionados sobre qual(is) objetivo(s) a que se propõe a avaliação de desempenho, as maiores frequências de respostas foram as alternativas “Promoção de cargos”

e “Avaliação das necessidades de treinamento”, com 80,95% e 21,43% respectivamente. Vale ressaltar que esta questão foi de múltipla escolha, por este motivo o somatório dos resultados apresentados perfaz um percentual maior do que 100%.

Levantada a questão quanto à concordância com os pontos avaliados, observa-se que a maioria dos respondentes concorda parcialmente com os pontos avaliados, evidenciando a necessidade de aprimoramento do instrumento de avaliação.

Em relação à satisfação dos avaliados com a metodologia da avaliação usada na Prefeitura, observa-se que a maioria dos respondentes está parcialmente satisfeita com a metodologia usada.

Solicitou-se aos respondentes que apresentassem sugestões para melhoria da avaliação de desempenho e o índice obtido foi de 54,76% de respostas. Dentre as sugestões apresentadas podemos destacar: maior *feedback* entre avaliador/avaliado; imparcialidade nas avaliações; cumprimento da legislação; alteração da legislação vigente; avaliações mais justas; clareza de critérios; avaliação de acordo com a realidade do trabalho; comprometimento da cúpula organizacional; melhor preparo dos avaliadores; definição de metas; maior participação dos avaliados; ampliação do processo incluindo a avaliação dos colegas.

Quando questionados sobre em que momento os avaliados recebem *feedback* sobre seu desempenho, 33,33% dos respondentes afirmam que constantemente, 33,33% responderam que nunca recebem *feedback*, 28,57% responderam que somente durante a avaliação e 4,76% não responderam à questão.

Este resultado constitui um fator agravante para a Avaliação de desempenho da Prefeitura, tendo em vista que o *feedback* é uma das etapas mais importantes do referido processo. Diante dos dados apresentados acima, verifica-se que a grande maioria (61,90%) só recebe o *feedback* durante a avaliação, a qual ocorre “anualmente”, ou ainda, nunca recebem o *feedback* sobre o seu desempenho. O *feedback* serve para o avaliado como um termômetro para medir como está desempenhando o seu papel, para a partir de então, adotar medidas cabíveis para corrigir os desvios, como se pode observar no capítulo 2 (MARRAS, 2000; BERGAMINI e BERALDO, 1988, dentre outros).

No que tange, especificamente, à negociação de metas, ressalta-se que 13 ou 30% dos respondentes afirmaram que estas não são negociadas, até mesmo porque muitos deles não sabiam explicar ou identificar as suas metas de trabalho. Percebe-se que, embora aquela prefeitura demonstre certo interesse em adotar práticas gerenciais encontradas na administração privada, seguindo o exemplo de Bresser-Pereira, citado anteriormente, ainda falta os gestores públicos serem orientados e desenvolvidos, nos aspectos ligados ao preparo para a avaliação, como se pôde observar anteriormente (PAULA, 2007). Além disso, para aqueles que responderam ter dificuldade em saber se suas metas eram compatíveis com sua respectiva capacidade de execução (23,96%), nota-se um desafio maior de aprimorar o processo de avaliação de desempenho.

Outra dificuldade registrada trata de aspectos ligados à comunicação gerencial, tendo em vista que mais de 60% opinaram sobre a falta de espaço ou a pouca abertura para diálogo e participação na elaboração de metas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho foi de analisar o papel da avaliação de desempenho na administração pública, tendo como referência o caso da Secretaria de Gestão e Planejamento de uma Prefeitura Fluminense, no ano de 2008.

Não se pretendeu esgotar as discussões sobre esse polêmico tema. No entanto, pôde-se trazer à luz, algumas conclusões, referentes ao processo de se julgar o desempenho e o comportamento de servidores públicos municipais, por meio de um estudo de caso.

Em primeiro lugar, nota-se que a tentativa de se igualar ou equiparar a administração pública à iniciativa privada, por meio dos preceitos amparados pela reforma do Estado de 1995 (BRESSER-PEREIRA) precisa levar em conta aspectos positivos e suas respectivas limitações. Se, por um lado, as ideias inerentes à melhoria dos sistemas de gestão precisam ser encampadas pelo funcionalismo, tendo em vista conhecidas vantagens para o atendimento ao público em geral (uso de tecnologias de informação e comunicação, capacitação de recursos humanos, investimentos em novos produtos e serviços etc), por outro, sabe-se que também a iniciativa privada tem suas limitações, para lidar com a exigida melhoria contínua. Nem sempre a população, reclamante de avanços de qualidade para o funcionalismo, é a mesma que enfrenta mazelas de estruturas desumanas de serviços, tanto para os clientes externos, como para os seus próprios recursos humanos. Além disso, a perspectiva de inclusão de maior controle de *feedback*, no processo de avaliação de desempenho, bem como a preparação dos gestores, para alavancarem a gestão de seu pessoal toca os problemas de gestão de ambas as esferas (pública e privada). Por conseguinte, urge que se amplie a participação dos atores organizacionais no processo de elaboração e desenvolvimento de mecanismos gerenciais de avaliação de desempenho, para que os mesmos tenham mais condições de se sentirem parte integrante dessa dinâmica. Em outras palavras, se os avaliados e avaliadores puderem estreitar sua comunicação no exercício de avaliar, espera-se que se tenha maior grau de envolvimento desses elementos com o compromisso organizacional de melhoria de resultados progressivos.

A prefeitura estudada, por meio da Secretaria Especial de Planejamento e Gestão, sinaliza avanços, no que concerne à iniciativa de formalizar uma comissão de avaliação de desempenho, composta por diferentes segmentos. Nesse sentido, a troca permanente de ideias e sugestões, para as relações de trabalho, tem trazido resultados importantes, para essa fase embrionária de implantação do projeto de avaliação de desempenho. Ainda assim, a falta de experiência e a troca de políticos de uma gestão para outra entrava as perspectivas de crescimento e de aproveitamento dos resultados da própria avaliação.

Como já havia sido sinalizado pela literatura estudada, há, ainda, um ponto bastante significativo a ser ponderado. Trata-se do sentimento de desconforto de grande parte dos gestores, em “bancarem os juízes”, no processo de avaliação de desempenho.

Avaliadores e avaliados não se sentem preparados e nem sempre são encorajados a construir, em conjunto, tanto o instrumento de avaliação, como sua respectiva periodicidade. Falta continuidade na busca por mecanismos de superação das lacunas identificadas. Nesse particular, falta concretizar a máxima organizacional, seja ela na iniciativa privada ou na administração pública, de se visualizar os erros, como oportunidade de aprendizagem, não de punição. Por último, observa-se o desafio de se dar continuidade aos projetos, tendo em vista a possibilidade de mudanças de legendas e de políticos em cargos de confiança da administração pública.

## BIBLIOGRAFIA

- AREZZO, Dryden Castro de. *Introdução à administração pública*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1999.
- BARBOSA, Livia. *Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?* Revista do Serviço Público. V.120 – n.3, p.3-45, set/dez. 1996.
- BERGAMINI, Cecília Whitaker; BERALDO, Deobel Garcia Ramos. *Avaliação de desempenho humano na empresa*. – 4. ed. – São Paulo: Atlas, 1988.
- CARVALHO, Antonio Vieira de, NASCIMENTO, Luiz Paulo. *Administração de Recursos Humanos*. Vol. 1. São Paulo: Pioneira Thompsom Learning, 2002.
- CHANLAT, Jean-François. *O gerencialismo e a ética do bem comum: A questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043316.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2007.
- DIAS, Andréia Lé; CÂMARA, Deise da Silva; NASCIMENTO, Rita Oliveira do. *Avaliação de desempenho: fatores que resultam em implicações negativas da avaliação de desempenho funcional associada ao programa GDF da CHESF*. Salvador, 2003. 169 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Administração) Curso de Especialização em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2003.
- LEVINSON, Harry. *Avaliação de que desempenho?* In: VROOM, Victor (Org). *Gestão de Pessoas, não de pessoal*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997, pp. 189-204.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. *Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos*. RAE-eletrônica. V. 1 – n. 2, jul/dez. 2002.
- LUCENA, Maria Diva da Salette. *Avaliação de desempenho*. São Paulo: Atlas, 1992.
- MARRAS, Jean Pierre. *Administração de recursos humanos: do operacional ao estratégico*. – 3ª ed. – São Paulo: Futura, 2000.
- McGREGOR, Douglas. *Uma análise apreensiva da avaliação de desempenho*. In: VROOM, Victor (Org). *Gestão de Pessoas, não de pessoal*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997, pp. 163-174.
- OBERG, Winston. *Gestão de pessoas, não de pessoal*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. – reimpressão – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Estratégia e estrutura para um novo Estado*. Revista do Serviço Público.
- PONTES, B. R. *Avaliação de desempenho: nova abordagem*. 7. ed. São Paulo: LTr, 1999.
- SOUZA, Vera Lúcia de et al. *Gestão de desempenho*. – reimpressão – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- VROOM, Victor H. *Gestão de pessoas, não de pessoal* / tradução de Ana Beatriz Rodrigues, Priscila Martins Celeste. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997. Pg 163-262.