

Gestão do Desempenho em uma Organização Pública: coisificação do processo e desafios na percepção de avaliadores e avaliados.

Marcos Ferreira
marcosppgen@gmail.com
UFRRJ/UFP

Rayner Pestana
rayner.pestana@nuclep.gov.br
UFRRJ

Amanda L. M. Fernandes
aamandyka@hotmail.com
UFRRJ

Adylson R.R.R. Queiroz
adylsonfjb@hotmail.com
UFRRJ

Marcello Calvosa
mvcalvosa@yahoo.com.br
UFRRJ

Resumo: O conceito de Gestão do Desempenho (GD) envolve a combinação de processos de aprendizagem, busca pelo autodesenvolvimento e ciclos de comprometimento assumidos por avaliadores e avaliados em consonância com os interesses institucionais. Contudo, na maioria das organizações públicas é evidente a carência de competências gerenciais dos avaliadores para exercerem seu papel, a falta de transparência no processo e a pouca valorização do planejamento. Neste contexto, esta pesquisa buscou responder a seguinte questão de investigação quais desafios se configuram, para a prática da GD, em uma organização pública, considerando-se a percepção de avaliadores e avaliados? A pesquisa foi delineada de forma qualitativa com coleta de dados por meio de entrevistas junto a avaliadores e avaliados de uma empresa pública. As entrevistas foram transcritas, lidas e interpretadas. Para tratar os dados utilizou-se uma unidade de análise e a partir dela foram construídos conceitos e um conjunto de categorias. Foi possível compreender que a GD passa por um processo de “coisificação”. Em adição, foi possível levantar um conjunto de desafios que permeiam a implantação do processo de GD o que pode contribuir para direcionar ações gerenciais de melhoria.

Palavras Chave: Organização Pública - Gestão de Desempenho - Avaliação do Desempe - Gestão de Pessoas -

1. INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, observa-se um esforço da Administração Pública em prol da modernização de suas atividades, o que implica em desenvolver profissionalmente o servidor público. Os desafios, outrora enfrentados pelos gestores das empresas privadas, são agora vividos pelos gestores das organizações públicas. O servidor deve se tornar apto a exercer suas atividades em um contexto com grande demanda por eficiência e eficácia. E a necessidade de capacitação do servidor relaciona-se diretamente à noção de competência e aquisição de conhecimento (PIRES E MACEDO, 2005).

A pressão por resultados e pela eficiência da Gestão Pública – demandada explicitamente desde o início da Reforma do Aparelho do Estado e das tentativas de adoção de novos modelos de gestão, como a *New Public Management* (NPM) e a Governança (Peci; Pierant; Rodrigues, 2008) – tem influenciado, cada vez mais, a utilização do desempenho como norteador das promoções e progressões dos empregados nas organizações (BALASSIANO; SALLES, 2004).

Especificamente no contexto das organizações públicas federais, a busca por instrumentos de avaliação que destaquem e valorizem o bom desempenho tem sido interpretada como condição indispensável para a melhoria dos serviços fornecidos aos cidadãos e para a própria sobrevivência dessas organizações (BRESSER PEREIRA, 2008; 2006). Além disso, tal demanda se configura, ainda, como uma exigência do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais Federais (DEST), que possui, como uma de suas atribuições, propor diretrizes e parâmetros para articular e integrar as políticas salariais e de desenvolvimento de pessoas nas empresas estatais (BRASIL, 2014).

Podemos citar então que, em junho de 2010, por meio de uma cartilha de orientações para elaboração e revisão de planos de cargos e salários, o DEST expressa a preocupação em garantir que as empresas públicas federais valorizem as promoções por merecimento com base no desempenho individual, avaliado em conformidade com o instrumento específico vigente nas empresas (DEST, 2010). Na sequência, em 2013, a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP), também vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), publica o Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho, de forma a orientar os órgãos e entidades da Administração Pública Federal à operacionalização dos sistemas de Avaliação de Desempenho (AD) e à efetivar de maneira eficiente a Gestão do Desempenho (GD). O citado manual tem como base um conjunto de marcos legais da AD no serviço público brasileiro, desde 1960.

Acredita-se que um dos principais desafios que se apresentam para os gestores públicos, neste cenário, está no fato de serem capazes de transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e, em grande parte ineficientes, em organizações flexíveis, empreendedoras e que gerem resultados para a sociedade (GUIMARÃES, 2000). Esse processo de racionalização organizacional perpassa pela adoção e adequação de padrões de gestão usualmente aplicados às organizações privadas. Busca-se inovar na gestão pública com eficiência e qualidade na prestação dos serviços aos cidadãos. Essa busca revela uma pressão por resultados e pela eficiência da Gestão Pública.

São novos pressupostos que focam na gestão de resultados, tanto para as organizações quanto para o agente público. Essa diferença em relação à administração burocrática, centrada em processos, possibilita o exercício de práticas gerenciais voltadas para a descentralização, delegação de autoridade e controle de desempenho (BRESSER PEREIRA, 2006, 2008). Cabe então à Administração Pública conciliar e instrumentalizar princípios de gestão pública e

fundamentos de excelência em gestão, pois quanto mais escassos forem os recursos e maiores as demandas sociais, maior capacidade de gestão será exigida (PALUDO, 2013; BRASIL, 2009).

Sendo assim, sob uma perspectiva mais abrangente e contemporânea, a GD pode: possibilitar repensar processos, políticas e práticas de gestão de pessoas; corrigir os desvios detectados; contribuir para a sustentabilidade da organização e a melhoria do seu processo de gestão como um todo; possibilitar o desenvolvimento profissional e nortear a definição dos critérios e procedimentos das políticas de promoção e progressão na carreira (BRANDÃO & GUIMARÃES, 2001).

A partir do contexto apresentado essa pesquisa se justifica à medida que se propõe a investigar a seguinte questão central: **quais desafios se configuram, para a prática da GD, em uma organização pública, considerando-se a percepção de avaliadores e avaliados?** E a partir dessa questão central objetiva-se, portanto: i) compreender a percepção de avaliadores e avaliados sobre a prática de GD em uma organização pública e ii) levantar desafios a serem suplantados na condução desse processo no âmbito organizacional.

Este estudo mostra-se relevante pois possibilita a ampliação do conhecimento sobre a implementação de processos de GD nas organizações, pois de acordo com Brandão & Guimarães (2001) as correntes desburocratizantes enfatizam novos métodos, mais participativos e impulsionadores do desempenho, com maior envolvimento do avaliado e foco no desempenho pessoal e na melhoria contínua.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 DESEMPENHO, RECONHECIMENTO E RECOMPENSA

De acordo com Braverman (1987), o capitalismo industrial começa quando um número significativo de trabalhadores (fiandeiros, tecelões, vidreiros, oleiros, marceneiros, ferreiros etc.) é empregado por uma única pessoa para a fabricação de um produto. A partir dessa aglomeração surgiu, de maneira rudimentar, o problema de ordenar o trabalho cooperativo destes profissionais, que antes trabalhavam de forma isolada, para atingir um dado resultado.

Nesse sentido, ao reunir profissionais sob um mesmo teto, procurou-se impor a estes, horas regulares de trabalho. Sob a égide da centralização do emprego, buscou-se o abandono do ritmo autoimposto, das interrupções e dos meio-expedientes e feriados e a adoção de métodos rígidos e coercitivos, com vistas a habituar os empregados às suas tarefas e mantê-los trabalhando durante um período determinado (BRAVERMAN, 1987).

O controle das operações e da produtividade, resultante da lógica mecanicista, influenciou as práticas de gerenciamento de pessoas, fazendo emergir a avaliação de desempenho com o objetivo específico de verificar o grau de adaptação do homem ao trabalho previamente definido. A partir deste momento, portanto, as organizações passaram a realizar algum tipo de avaliação, mesmo que informal (SOUZA et.al., 2009).

A década de 1970 foi marcada pela busca cada vez maior por lucratividade e o conseqüente acirramento da competitividade fez surgir, nas organizações, práticas de mensuração apoiadas em indicadores financeiros. Logo, a premissa de avaliação do desempenho com foco voltado para a realização das tarefas foi substituída por técnicas de mensuração que possibilitassem verificar o nível de participação individual e/ou coletiva nos resultados financeiros das organizações (SOUZA et.al., 2009).

O olhar contemporâneo sobre o processo de GD foi cunhado a partir da década de 1990, onde a aceleração da concorrência, a lógica da atividade de serviços, o trabalho intermitente e informal e a baixa previsibilidade de negócios marcaram uma nova forma de organização do trabalho. Tais mudanças trouxeram consigo a necessidade de se repensar as práticas de GD, já que o indivíduo passou a assumir a responsabilidade por seus resultados. Neste contexto, o protagonista do trabalho, além de saber fazer, deve desenvolver a capacidade, também, de como fazer, adaptando-se às situações específicas que enfrenta e agregando valor às suas entregas (RUAS, 2005). O controle *top down* é substituído pelo envolvimento do indivíduo (SOUZA *et.al.*, 2009).

Neste âmbito, há, portanto, a necessidade de diferenciar os conceitos de AD e GD. A verificação sistemática do desempenho de cada colaborador, comparado com as tarefas que executa e com as metas e resultados pretendidos, visando identificar pontos fortes e fracos e a contribuição deste colaborador para a organização, define o conceito de AD (ABRAPP, 2013). Trata-se de um juízo de valor atribuído ao avaliado em função de seu resultado, em determinado momento, de acordo com as competências e responsabilidades de seu cargo (SEGEP, 2013).

A GD proposta por Souza *et.al.* (2009) vai além, pois considera não somente avaliar o desempenho, mas também identificar fatos geradores de problemas e tomar decisões por meio da invenção e eliminação de variáveis causais. Assim, o conceito de GD torna-se mais amplo, pois envolve a combinação de processos de aprendizagem, busca pelo autodesenvolvimento e ciclos de comprometimento assumidos por avaliadores e avaliados em consonância com os interesses institucionais.

Nesta linha, DeNisi (2000) *apud* Santos (2005) conceitua a GD como 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, um sistema que se permite aferir ganhos para o indivíduo e para a organização. O conceito contemporâneo de GD foi cunhado a partir da premissa de que se trata de um processo de Gestão de Pessoas, monitorado continuamente, com base em um plano de trabalho previamente estabelecido e formalizado entre avaliador e avaliado com total alinhamento aos objetivos e diretrizes institucionais.

O conceito adotado se configura, portanto, como o elemento principal de sustentação da meritocracia, apresentando-se como tema relevante de discussão para a gestão de carreiras (BARBOSA, 1999). No entanto, o assunto se torna polêmico quando o desempenho serve somente de parâmetro para a concessão de ganhos pecuniários, em forma de recompensa, por exemplo, ou mesmo em forma de salário ou remuneração variável (BALASSIANO; SALLES, 2004).

Teóricos como Balassiano e Salles (2004), embora considerem fundamental a adoção de bases meritocráticas na gestão das carreiras profissionais, nas quais o desempenho funcione como norteador das promoções e progressões, não veem com bons olhos sistemas de correlação direta entre desempenho e ganho material. Quando o instrumento de avaliação de desempenho tende a se focar em ganhos financeiros de curto prazo, aspectos importantes como o desenvolvimento do profissional e a agregação de valor à organização acabam ficando em segundo plano (PINTO, 2011).

O reconhecimento pode ser entendido como o movimento de retorno da empresa, de forma a retribuir o empregado por uma realização, por um resultado ou por um desempenho considerado excelente (WOOD JR.; PICARELLI FILHO, 2004). O reconhecimento possui uma dimensão moral-simbólica, pelo engajamento e comprometimento dos indivíduos com os

objetivos organizacionais, que contribuem, por meio de *performances* excepcionais, com a eficácia da instituição. Este sistema gera no indivíduo, segundo os autores citados, expectativas de suporte organizacional ao seu desenvolvimento na carreira e impacta consideravelmente no sentimento de realização profissional, nas percepções quanto ao pertencimento e na identificação com os valores organizacionais (COSTA; SALLES; FONTES FILHO, 2010).

O reconhecimento pode ser manifestado de várias formas e em vários campos, como no simbólico, no social, no financeiro ou no próprio âmbito do trabalho (COSTA; SALLES; FONTES FILHO, 2010). A concessão de promoções na carreira, por exemplo, constitui-se como um tipo de reconhecimento relacionado ao trabalho. No campo financeiro, o reconhecimento converte-se em recompensa e apresenta como exemplos os bônus, as ações da empresa, os prêmios especiais, a participação nos lucros e resultados e a remuneração variável (WOOD JR.; PICARELLI FILHO, 2004).

Os sistemas de recompensa costumam se basear no conjunto de pressupostos quanto aos fatores que determinam a motivação das pessoas no ambiente de trabalho, o que direciona a gestão na opção pelo que considera os incentivos mais adequados ao alcance de maior produtividade. Além de aspectos intrínsecos dos indivíduos e de fatores externos, diferentes ações podem simbolizar reconhecimento, *status* e poder (COSTA; SALLES; FONTES FILHO, 2010).

Em pesquisa realizada a partir da aplicação de 98 questionários em 19 organizações públicas, privadas e híbridas no Brasil, Costa, Salles e Fontes Filho (2010) investigaram a possível correlação entre os valores relacionados ao trabalho e as preferências por recompensas. Os empregados de organizações públicas ou servidores públicos que participaram da pesquisa informaram que suas preocupações se concentram, principalmente (em ordem de importância): (1ª) na oportunidade de qualificação e aquisição de novos conhecimentos e habilidades; (2ª) na possibilidade de crescimento na carreira; e (3ª) na valorização do mérito na realização dos trabalhos. Quanto às preferências por recompensas, o estudo revelou que, de uma forma geral, os indivíduos esperam que o trabalho seja uma fonte de realização profissional e pessoal, não sendo prioridades a segurança no emprego, a conquista de *status* e prestígio ou a obtenção de promoções (COSTA; SALLES; FONTES FILHO, 2010).

Mesmo que não esteja atrelada a um sistema de recompensa direta, como criticado por Balassiano e Salles (2004); Pinto (2011), parece imprescindível que haja uma correlação entre desempenho e ascensão de carreira, de forma que as avaliações possam medir a contribuição real aos objetivos estratégicos das organizações, resultando, desta forma, em promoções e progressões cada vez menos personalistas.

Entretanto, de acordo com o resgate histórico feito por Pinto (2011), GD e gestão da carreira, mesmo tendo sido introduzidas de forma paralela no serviço público federal, parecem não ter obtido o alinhamento necessário para a prática da AD como instrumento basilar das promoções por mérito e para o incentivo ao desenvolvimento sustentável e a agregação de valor. Mais do que isso: especialmente no âmbito da gestão pública brasileira, muitos problemas são enfrentados quando se considera a dimensão política nas discussões das regras e dos mecanismos pelos quais o desempenho deve ser medido, avaliado (BARBOSA, 1996), conforme discutido no próximo tópico.

2.2 GESTÃO DE DESEMPENHO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Atribui-se, cronologicamente, à década de 1930 o período inicial de transformações na gestão pública brasileira. Neste período, as mudanças propostas pelo presidente Getúlio Vargas visaram, principalmente, o desenvolvimento da administração espelhada no modelo burocrático *weberiano*, em substituição ao patrimonialismo, por meio da introdução da meritocracia nos sistemas de gestão de pessoas das organizações públicas (SILVA & FADUL, 2010).

Como reflexo destas mudanças, a partir da década de 1970, a administração pública federal vem tentando realizar algum tipo de avaliação de seus servidores com base no mérito (desempenho) e no tempo de serviço (antiguidade), para finalidades distintas, relacionadas a estágio probatório, progressão funcional, promoção e gratificações por desempenho (SANTOS, 2005 e VELASCO, 2009 *apud* SEGEP, 2013).

A Lei nº 5.645 de 1977 e seu decreto de regulamentação (Decreto nº 80.602, de 24 de outubro de 1977) formaram as bases para o sistema atual de progressão funcional decorrente de AD, conduzida por critérios de mérito ou antiguidade, no corpo do Plano de Classificações de Cargos (PCC) que, à época, abrangia a totalidade dos servidores públicos civis (SANTOS, 2005).

Em 29 de abril de 1980 foi aprovado o Decreto nº 84.669, que revogou o Decreto nº 80.602 de 1977, e normatizou a progressão horizontal (progressão funcional para a referência imediatamente superior dentro da mesma classe) e a progressão vertical (promoção à referência da classe imediatamente superior), mantendo-se a exigência da avaliação de desempenho funcional (SEGEP, 2013).

Outra importante base legal para a GD é a Constituição Federal de 1988, em especial no que se refere às inovações propostas pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 na qual prevê a AD dos dirigentes de órgãos e entidades como condição para aquisição da estabilidade, além de exigir, também, a AD dos administradores das empresas públicas. Doze anos depois, a Lei nº 8.112 de 1990 institui, em seu art. 20, a obrigatoriedade da AD do servidor público federal para aprovação do estágio probatório. Tal determinação foi mantida nas legislações específicas dos planos de cargos e carreiras a partir de então (SEGEP, 2013).

Em 7 de abril de 1998 é instituída, por meio da Lei nº 9.625, a Gratificação de Desempenho e Produtividade (DDP) para determinados cargos efetivos, cujos percentuais e bases de padrão e classes serviram para outras carreiras. Tal lei reforçou, ainda, a utilização da AD como referência para remuneração na gestão pública (VELASCO, 2009 *apud* SEGEP, 2013).

A busca pela consideração do desempenho individual para fins de reconhecimento e recompensa dos servidores públicos, pela eficiência e eficácia na administração dos recursos públicos fizeram emergir, na gestão pública brasileira, o modelo gerencialista (BRESSER PEREIRA, 2008, 2006). A versão gerencialista na gestão pública, a *New Public Management*, ganhou força no Brasil através dos governos neoliberais da década de 1990, com a missão de tornar a administração pública mais eficiente, descentralizada e impessoal, preocupada em prestar um serviço público ao cidadão através de profissionais qualificados e recompensados de forma meritocrática como cita Bresser Pereira (2008, 2006) o que fez aumentar a expectativa pela Reforma Administrativa do Estado (PECI; PIERANT; RODRIGUES, 2008).

Um dos marcos normativos da citada reforma é o Decreto nº 5.378/2005. Esse decreto apresenta o Modelo de Excelência na Gestão Pública proposto pelo Programa GesPública que prevê, em suas diretrizes e orientações, a utilização, pelo gestor, de ferramentas de avaliação continuada e indicadores gerenciais que permitam o uso eficiente dos recursos públicos e o consequente atendimento às demandas da sociedade com efetividade (BRASIL, 2009).

Embora a AD tenha evoluído ao longo do tempo e hoje seja encarada como um instrumento indispensável para a gestão nas organizações, sua aplicação ainda se caracteriza como bastante controversa e polêmica, em especial nas organizações públicas. Isto se deve ao fato de que, embora o processo de GD possa privilegiar o esforço e a contribuição individuais, os valores que norteiam as promoções são percebidos como políticos, despóticos e direcionados ao atendimento de interesses particulares, desconsiderando, assim, qualquer critério de mérito nas decisões (BARBOSA, 1996).

A despeito dos marcos legais e regulamentares determinarem a introdução da GD nas organizações públicas, traços culturais brasileiros, como a aversão a conflitos, parecem produzir seus reflexos nas avaliações. Tal interferência pode resultar em avaliações uniformes acima da média, independente do desempenho e dos resultados apresentados (CHU, 2010). SANTOS (2005) e BARBOSA (1996) apontam que tal atitude benevolente e paternalista dos gestores reflete um presumido receio de gerar insatisfação entre seus subordinados, fazendo com que eles avaliem todos de forma positiva para evitar tensões. Para Chu (2010), a aversão a conflitos e a cordialidade resultam em *feedbacks* irrealistas, podendo gerar falsas expectativas, enquanto o paternalismo torna as avaliações extremamente subjetivas.

O processo de GD no contexto brasileiro ainda apresenta outros problemas. Na maioria das organizações públicas é evidente a carência de competências gerenciais dos avaliadores para exercerem seu papel, a falta de transparência no processo, a pouca valorização do planejamento e o mau uso dos resultados da AD. Geralmente, o papel de avaliador é exercido sem muito preparo e inserido como mais uma atividade rotineira e burocrática atribuída às chefias, fato este que resulta em repulsa ao método de avaliação, considerado fonte constante de frustração (PINHEIRO, 1996; GRILLO, 1982; LAWER, 1994 *apud* SANTOS, 2005).

Ao contrário do que se apresenta para as organizações públicas, a GD, quando realizada de forma sistemática, com foco no desempenho, nas tarefas, nas metas e nos resultados de cada colaborador, torna-se uma importante ferramenta de identificação de pontos fortes, fracos e pontos de melhoria, de integração das pessoas à organização e de melhoria da qualidade de vida no trabalho. Assim, da mesma forma que nas organizações privadas, as instituições públicas devem utilizar a GD como forma de alinhar o desempenho individual às metas e diretrizes institucionais, com orientação, acompanhamento e retorno sobre o desempenho (SEGEP, 2013).

No contexto prático, as organizações públicas brasileiras têm utilizados os seguintes modelos de AD: a autoavaliação, a avaliação do gestor, a avaliação da equipe de trabalho, a avaliação 360°, a avaliação de uma comissão e a realizada pela Gestão de Pessoas. São técnicas consideradas tradicionais e burocráticas, bem como rotineiras e repetitivas, pois buscam a homogeneização e a padronização das pessoas (ABRAPP, 2013). Neste cenário, a avaliação por competências que se configura como a avaliação de conhecimentos, habilidades e atitudes, emerge como modelo capaz de identificar as competências essenciais para a eficácia profissional e suas consequentes necessidades de desempenho no trabalho, objetivando a adoção de um plano de desenvolvimento individual adequado para a lacuna apresentada (ABRAPP, 2013).

3. METODOLOGIA

3.1 DELINEAMENTO

Para assegurar a realização do objetivo proposto para esta pesquisa buscou-se estruturar um enquadramento metodológico a partir do delineamento de pesquisa-ação nos termos de Roesch (1999), uma vez que se busca obter conhecimento sobre uma dada realidade empírica, visando interpretar o mundo real a partir da perspectiva dos sujeitos da investigação. Considerando a abordagem de pesquisa qualitativa utilizou-se além da entrevista como método de coleta de dados empíricos o acesso a documentos organizacionais que auxiliaram na compreensão de como é operacionalizada a GD na organização estudada.

3.2 ORGANIZAÇÃO ESTUDADA

Os dados de campo foram coletados junto a colaboradores de uma organização pública brasileira, aqui codificadas como Empresa Alfa. Trata-se de uma empresa estatal, pertencente à Administração Pública Federal, que se mantém às custas do Tesouro Nacional, do qual é dependente, de acordo com Brasil (2014), visto o caráter estratégico que possui no desenvolvimento do setor que atua (BRASIL, 2013).

A Empresa Alfa é uma indústria de base, especializada em caldeiraria pesada, que surgiu no cenário nacional em 1975, com a missão de fabricar equipamentos para uma área específica do ramo de energia. Em 2008, a referida organização aprova sua política de GD, projetada para nortear o desenvolvimento de carreira de seus profissionais, com base em seu plano de cargos e salários vigente, aprovado em 2002.

Entretanto, mesmo já transcorridos sete anos de vigência da respectiva política, a empresa ainda não conseguiu inserir os resultados que vêm sendo obtidos pelo atual sistema de AD no processo de gestão de carreira. Isto parece impactar substancialmente a prática das avaliações na Empresa Alfa. Em 2009, 84% das pessoas foram avaliadas pelo referido instrumento; em 2010, este percentual subiu para 92% e, no ano seguinte, atingiu o ápice de 93%. No entanto, em 2012, este índice caiu vertiginosamente para 56%. Os números de 2013 registraram que apenas 53% dos empregados foram avaliados no prazo regulamentar e, em 2014, este percentual chegou a apenas 35% durante o mesmo período, segundo relatórios internos do setor responsável.

3.3 COLETA DE DADOS

Para a coleta dos dados utilizou-se a técnica de entrevista com roteiro ou pautada, com base em Vergara (2000). A utilização desta técnica objetivou alcançar o máximo de clareza na descrição, pelos entrevistados, do fenômeno observado. Assim, após a construção do roteiro, realizou-se uma análise semântica, por meio de um pré-teste com 5 (cinco) pessoas visando identificar eventuais falhas ou incorreções e eliminar ambiguidades e itens sugestivos e assegurar a compreensão pelos entrevistados.

A seleção dos respondentes ocorreu de maneira aleatória, por conveniência de acesso, mas, conforme recomendação de Duarte (2002), considerando a necessidade de manter a representatividade de avaliadores e avaliados nos respectivos processos de GD, visando assim, alcançar maior riqueza nos depoimentos. Deste modo, foram entrevistados 7 (sete) avaliadores e 7 (sete) avaliados da Empresa Alfa, ambos concursados e pertencentes ao quadro efetivo.

3.4 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Os dados coletados nas entrevistas foram transcritos, lidos e interpretados. A unidade de análise utilizada nos depoimentos foi a palavra “Gestão de Desempenho”. A partir dessa unidade de análise formulou-se dois conceitos, da seguinte forma: i) Gestão do Desempenho na percepção dos avaliados: em busca de uma finalidade e ii) Gestão do Desempenho na percepção dos avaliadores: um trabalho árduo, burocrático e sem conexão estratégica. Com os conceitos elaborados foram construídas categorias de análise e significado que foram ilustradas com alguns fragmentos das entrevistas realizadas.

4. ANÁLISE DOS DADOS

4.1 GESTÃO DO DESEMPENHO NA PERCEPÇÃO DOS AVALIADOS: EM BUSCA DE UMA FINALIDADE

As definições GD, na percepção dos avaliados da Empresa Alfa abarcou as seguintes categorias: (a) como a execução das tarefas e atribuições afetas à função exercida; (b) como um conjunto de competências necessárias ao trabalho; e (c) como a entrega à organização, ou a *performance* no cumprimento das metas estabelecidas.

A GD definida no item “a” abarca o cumprimento das obrigações do empregado na Organização, a execução do que lhe foi designado, o desenvolvimento do seu trabalho com qualidade e perfeição e a realização de suas atividades de forma satisfatória.

“Desempenho é (...) você executar uma tarefa, uma missão, uma atividade, da melhor forma possível, (...) exatamente dentro daquilo que foi pedido, com o menor espaço de tempo” (Entrevistado-5).

A segunda vertente concebe o desempenho como um conjunto de competências necessárias à atuação na Organização. Com base nesta visão, algumas competências foram consideradas importantes, tais como: a proatividade, a dedicação, a assiduidade, a parceria, o olhar crítico, a disciplina, a pontualidade, o conhecimento técnico, a motivação e o comprometimento.

“Desempenho é um conjunto de coisas, como a assiduidade (...), a pontualidade, o resultado das atividades (...) no dia a dia; é a capacidade do empregado de resolver problemas sem procurar o chefe. (...) Então, o desempenho é um conjunto de fatores: é o comprometimento desse empregado, é se mostrar interessado em querer aprender (...), é querer estar estudando (...)” (Entrevistado-2).

A terceira vertente compreende o desempenho como o resultado do trabalho, o valor agregado à organização, a *performance* além da meta estabelecida, o “algo a mais”. Portanto, presume-se que seja mensurável, aferível, quantificável.

“Desempenho é uma coisa exata, que deveria ser aferida. Você tem como quantificar isso. E para isso deveria ter uma meta (...) e, aí, o desempenho vai se basear se você atingiu ou não as metas ou no quanto que você atingiu das metas” (Entrevistado-3).

Independente de qual a concepção adotada acerca do desempenho, dentre as três levantadas na pesquisa, os entrevistados declaram não reconhecer um instrumento que o esteja mensurando, embora reconheçam existir uma Política de GD em vigência. Tal entendimento foi defendido até mesmo por aqueles que concebem o desempenho como um

conjunto de competências, conceito este que parece mais próximo do adotado pela GD da empresa Alfa. O instrumento parece ter caído no descrédito. A aplicação da AD está muito burocratizada, sem uma finalidade,

“porque ela existe para constar como a Empresa cumprindo o seu papel junto aos órgãos que a regulamentam” (Entrevistado-6).

Os resultados da avaliação também não são trabalhados, aparentemente, não geram outras ações. Os gestores acham que é perda de tempo e o empregado não consegue visualizar um resultado prático daquelas informações na sua vida funcional. Até hoje, não se tem progressões ou promoções realizadas com base nos resultados da AD.

“Se a avaliação de desempenho serve para progredir o funcionário, advertir o funcionário, demitir o funcionário, aí, sim, eu entendo que ela tem um papel fundamental. Hoje, fazer uma avaliação de desempenho, colocar numa gaveta e dizer que tantos por cento da empresa fez a avaliação de desempenho não é avaliação de desempenho” (Entrevistado-4).

Assim, os dados levantados apontam que na percepção dos avaliados da Empresa Alfa esta parece estar em busca de uma finalidade para a GD que justifique a sua existência, devido à percepção de ausência de utilização do resultado do desempenho medido para alimentar as políticas de progressão e promoção dos funcionários ou mesmo subsidiar os planos de desenvolvimento individual.

4.2 GESTÃO DO DESEMPENHO NA PERCEPÇÃO DOS AVALIADORES: UM TRABALHO ÁRDUO, BUROCRÁTICO E SEM CONEXÃO ESTRATÉGICA

As definições GD, na percepção dos avaliadores da Empresa Alfa abarcou as seguintes categorias: a) falta de objetividade e clareza; b) atividade difícil, complexa e burocrática; c) atividade distante da realidade.

A GD definida no item “a” abarca a percepção de que falta clareza e objetividade para a condução do processo de GD. São dúvidas gerais sobre “o que” deve ser feito, “como” e “quando”, em termos de ações de melhorias e políticas de gestão de pessoas.

“Eu penso que a GD deveria ser mais clara e objetiva. Muitas das vezes o que eu acho que tenho que fazer é diferente do que meu supervisionado acha. Mas a gente só descobre isso na hora da avaliação” (Entrevistado - 6).

“Nossos planos de trabalho não espelham a realidade (...), são cópias do ano anterior. A meu ver, eles deveriam mudar na medida em que as metas fossem cumpridas ou não” (Entrevistado - 3).

“Quando leio meu plano de trabalho, posso ter cinco ou seis interpretações do que o meu supervisor espera do meu trabalho. Eu não sei, de verdade, o que tenho que fazer nem porque tenho que fazer!” (Entrevistado -5).

A GD definida no item “b” reúne a percepção de que se trata de um trabalho difícil e complexo e podem indicar despreparo para lidar com situações que exigem a emissão de julgamentos sobre o desempenho esperado e uma aparente necessidade de se evitar o conflito. A atividade gerencial, ainda, parece ocorrer em um ambiente de estímulo-resposta, que faz com que o gestor planeje somente a partir do contexto de sua rotina de trabalho e opte por ações imediatas e efetivas.

“falando na Empresa é difícil você dizer que está gerenciando desempenho, porque o cargo de gestão, até onde eu vivi, você ainda faz o operacional, você tem muito pouco ou quase nenhum tempo pra ficar no estratégico, no gerenciamento de equipe” (Entrevistado - 7).

A GD definida no item “c” considera a mesma distante da realidade que se trabalha. É cumprida anualmente apenas para prestar contas e satisfazer às exigências dos órgãos superiores. Tanto que avaliadores e avaliados concordam que avaliam e são avaliados somente como proforma, para se cumprir um calendário proposto, replicando os planos de trabalho do ano anterior sistematicamente, sem avaliação crítica e tampouco acompanhamento das ações definidas.

“Vamos dizer que eu tirei uma nota baixa e vou precisar de muita melhoria, eu não vi, de nenhuma forma, essas coisas chegarem ou serem orientadas a esse gerente de como ele tem que trabalhar esses funcionários” (Entrevistado - 1).

Os depoimentos indicam que a GD na percepção de avaliadores e avaliados passa por um processo de “coisificação”. Os elementos centrais do processo de GD, como integração de esforços, busca pela melhoria contínua e alinhamento institucional, parecem não ser seguidos de forma efetiva, resultando na percepção de um processo árduo, burocrático e sem conexão com a realidade e funcionalidade na prática. A AD não ocorre de forma isenta de traços culturais como o paternalismo, o personalismo e a aversão a conflitos, o que tende a distorcer os resultados aferidos.

E por que este processo vêm ocorrendo? Acredita-se, com base na teoria estudada que a ocorrência de alguns elementos ou a falta deles contribua de forma sistemática para a manifestação desse processo: (i) a ausência de *link* entre os resultados da AD e as decisões quanto às promoções e progressões dos empregados na carreira; (ii) a falta de cumprimento dos Planos de Desenvolvimento Individual (PDI) resultantes das avaliações; (iii) o fato de que avaliadores e avaliados não perceberem o processo de GD como uma ferramenta gerencial; (iv) a carência de conexão entre o processo de GD e a agenda de programação institucional (missão, visão, diretrizes e resultados); e (v) a falta de uma descrição precisa do desempenho esperado, o que oferece oportunidade para que a avaliação recaia sobre critérios subjetivos e de difícil mensuração.

4.3 DESAFIOS QUE SE APRESENTAM PARA A PRÁTICA DE GD NA ORGANIZAÇÃO ESTUDADA

São apresentados, em seguida, de forma sucinta e sem esgotar o assunto, alguns desafios que se apresentam na condução de processos de GD e, em especial, na organização estudada, tendo como base os dados coletados. Em adição, contribuições, na forma de melhorias são propostas visando otimizar e tornar mais eficiente esse processo para a Empresa Alfa aproximando a condução do processo da teoria consultada. As contribuições são baseadas nos seguintes autores Balassiano & Salles (2004); Barbosa (1996); Brandão & Guimarães (2001); Chu (2010); Costa, Salles & Fontes Filho (2010); Pinto (2011); Santos (2005); Souza *et.al.* (2009); Wood Jr. & Picarelli Filho (2004).

a) O Desafio institucional de desenvolver lideranças para a disseminação dos objetivos estratégicos e sua conversão em metas diárias– A Empresa Alfa precisa traduzir as diretrizes e objetivos estratégicos – que, na maioria das vezes, possuem características ambíguas – em metas claras e concretas, além de fortalecer a importância do papel dos líderes na sua disseminação. A liderança é responsável pela orientação, estímulo e geração de comprometimento com a visão e os objetivos estratégicos.

b) O Desafio de capacitar avaliadores para a operacionalizar o processo de GD -

O processo de GD na Empresa Alfa deve proporcionar, de fato, crescimento e desenvolvimento pessoal, a partir das contribuições, entregas e resultados individuais (desempenho). Para tanto, os avaliadores devem ser mais bem capacitados para a condução desse processo.

c) O Desafio de implementar a Gestão Participativa e o Reconhecimento pelo Bom Desempenho - A Empresa Alfa deve propiciar às pessoas autonomia para definição e cumprimento de metas, estimulando a cooperação, o engajamento e a disponibilidade para assumir desafios. Evidentemente, devem adotar, também, políticas de reconhecimento e recompensa para os resultados alcançados como forma de promover a meritocracia.

d) O Desafio de Criar uma Conexão entre a GD e o Desenvolvimento na Carreira

- O processo de GD na Empresa Alfa deve possuir interfaces com uma política concreta de gestão de carreira, de forma a possibilitar que as promoções e progressões dos empregados sejam concedidas em função do melhor desempenho obtido. Devem ser fornecidos às pessoas, de maneira contínua: suporte técnico necessário para a elaboração de seus planos de crescimento profissional.

5. CONCLUSÃO

Retomando-se à questão central proposta para esta pesquisa, podemos afirmar que um conjunto de desafios abarcam o processo de GD na organização estudada. São desafios que envolvem o desenvolvimento de líderes para a condução de estratégias e metas, a capacitação de avaliadores, a necessária adoção de práticas de gestão participativa e reconhecimento e, por fim, o desafio de se criar conexões entre a GD e outros processos de desenvolvimento. A partir dos dados coletados foi possível perceber que na percepção dos avaliados o processo de GD parece estar em busca de uma finalidade para a GD que justifique a sua existência, devido à percepção de ausência de utilização do resultado do desempenho medido para alimentar outros sistemas de Gestão de Pessoas. Já na percepção dos avaliadores a GD se configura como uma atividade difícil, complexa, distante da realidade e burocrática. O que gera a percepção de “coisificação” do processo no âmbito institucional como um todo.

Quanto aos objetivos propostos para esta pesquisa, conforme citado, foi possível compreender a percepção de avaliadores e avaliados na condução prática do processo de GD e os desafios que se apresentam. Contudo, além de compreender foi possível levantar possíveis causas da ocorrência desse processo de “coisificação”: (i) a ausência de *link* entre os resultados da AD e as decisões quanto às promoções e progressões dos empregados na carreira; (ii) a falta de cumprimento dos Planos de Desenvolvimento Individual (PDI) resultantes das avaliações; (iii) o fato de que avaliadores e avaliados não perceberem o processo de GD como uma ferramenta gerencial; (iv) a carência de conexão entre o processo de GD e a agenda de programação institucional (missão, visão, diretrizes e resultados); e (v) a falta de uma descrição precisa do desempenho esperado, o que oferece oportunidade para que a avaliação recaia sobre critérios subjetivos e de difícil mensuração.

Desta forma, a principal contribuição teórica desta pesquisa foi apresentar um conjunto de contribuições, baseados em autores reconhecidos no tema, e que de forma geral podem ser aplicadas a outras organizações, visando aproximar a condução do processo da teoria consultada. As contribuições práticas desta pesquisa referem-se: i) à possibilidade de confrontar os dados bibliográficos com o resultado empírico levantado o que possibilitou um desvelamento da realidade estudada e de como o processo de GD ocorre na prática; e ii) os dados de campo possibilitaram levantar um conjunto de desafios que permeiam a implantação do processo de GD o que pode contribuir para direcionar ações gerenciais de melhoria.

É importante considerar que as propostas de melhoria e os desafios levantados, apesar de configurarem-se como generalistas foram delineadas para a organização estudada e considerando os dados de campo analisados. Sua generalização, para outras realidades, prescinde de uma análise profissional.

Por fim, para continuidade dos estudos aqui apresentados, sugere-se: a expansão da presente pesquisa à outras organizações e a comparação de processos de GD adotados em empresas privadas.

6. REFERÊNCIAS

ABRAPP - Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. (2013). *Guia para modelo de avaliação de desempenho*, 2013. Disponível em <<http://www.portaldosfundosdepensao.org.br/>>. Acesso em 13/12/2018.

BALASSIANO, M. SALLES, D. (2004). *Ambiguidades e Implicações da Avaliação de Desempenho Funcional em uma Carreira Típica de Estado*, EnANPAD, p.16.

BARBOSA, L. (1996). *Meritocracia à Brasileira: o que é desempenho no Brasil?* Revista Brasileira do Serviço Público. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, ano 47, v. 120, n. 3, p.59-102.

BARBOSA, L. (1999). *Igualdade e Meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*, Rio de Janeiro: FGV.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. (2001). *Gestão de Competências e Gestão de Desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?* RAE, jan./mar.

BRASIL. (2009). *Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - 250 e 500 Pontos*. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, Brasília.

BRASIL. (2014). “Decreto nº 7.675, de 20 de Janeiro de 2012”. Brasília, 2012. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Decretos/2012/120120_dec_7675.pdf . Acesso em 22/07/14.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2013). *Perfil das Empresas Estatais Federais*, 2013. Brasília: MP/SE/DEST.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2014). “*Empresas Estatais Federais Acompanhadas pelo DEST Dependentes do Tesouro Nacional*” Brasília, 2014. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/estatistica/2014/140121_Empresas_dep_TN.pdf>. Acesso em 12/07/14.

BRAVERMAN, H. (1987). *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 3. ed. LTC Editora: Rio de Janeiro.

BRESSER PEREIRA, L. C. (2006). *GESTÃO do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado*. In: BRESSER PEREIRA, L. C; SPINIK, P. (Orgs.). *Reforma de Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, Capítulo 2, p.21-38.

BRESSER PEREIRA, L. C. (2008). *O Modelo Estrutural de Gerência Pública*. RAP, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr.

CHU, R. A. (2010). *Modelo Contemporâneo da Gestão à Brasileira*. SP.: Cengage Learning. Coleção Debates em Administração.

COSTA, I. S. A.; SALLES, D. M. R.; FONTES FILHO, J. R. (2010) *Influências das Configurações Organizacionais sobre valores no trabalho e preferências por recompensas*. RAP, v. 44, n. 6, p.1429-1452, nov./dez.

DEST - Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. (2010). “*Plano de Cargos e Salários: diretrizes e orientações*”, Brasília: 2010. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/download/100730_cartilha_diretrizes.pdf. Acesso em 26/05/2021.

GUIMARÃES, T. A. (2000). A nova Administração Pública e a Abordagem de Competências. RAP-Revista de Administração Pública. Nº 34, Rio de Janeiro, p. 125-140.

PALUDO, A. (2013). Administração Pública – Teoria e mais de 700 questões. 3ª ed. Série Provas e Concursos. Ed. Elsevier, Rio de Janeiro.

PECI, A.; PIERANT, O. P.; RODRIGUES, S. (2008). *Governança e o new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro*. O&G – v.15 – n.46 – Julho/Setembro.

PINTO, R. F. (2011). *Desempenho e Carreira: integração e coerência dos subsistemas de recursos humanos e o caso do InMetro*. IV Congresso Consad de Gestão Pública, p.26.

PIRES, J. C. S.; MACEDO, K. B. (2005). *Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil*. RAP – Revista de Administração Pública. p. 81-105, jan./fev.

ROESCH, S. M. A. *Projetos de estágio e de pesquisa em Administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

RUAS, R. (2005). *Gestão por competências: Uma contribuição à estratégia das organizações*. In: RUAS, R.; ANTONELLO, C. S.; BOFF, L. H. (2005). *Os novos horizontes da gestão: Aprendizagem Organizacional e Competências*. Porto Alegre: Bookman, p. 34-55.

SANTOS, P. R. G. (2005). *Avaliação de desempenho no contexto da administração pública federal direta: aspectos determinantes de sua efetividade*. [Mestrado] – Mestrado em Administração - Universidade de Brasília - UNB, Brasília.

SEGEP - Secretaria de Gestão Pública. (2013). *Manual de Orientações para a Gestão do Desempenho*. Brasília. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/manual_orientacao_para_gestao_desempenho.pdf>. Acesso em 14/10/2015.

SILVIA, L. P.; FADUL, E. (2010). *A Produção Científica Sobre Cultura Organizacional em Organizações Públicas no Período de 1997 a 2007: um Convite à Reflexão*. RAC, Curitiba, v. 14, n. 4, art. 5, p. 651-669, jul./ago.

SOUZA, V. L. DE; MATTOS, I. B.; SARDINHA, R. L. L. L., ALVES, R. C. S. (2009). *Série Gestão de Pessoas-Gestão de Desempenho*. 2 ed. Editora FGV, Rio de Janeiro.

WOOD JR. T.; PICARELLI FILHO, V. (2004). *Remuneração Estratégica: a nova vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas.