
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SERVIÇO PÚBLICO: COMO TEM SIDO FEITA, QUAIS OS RESULTADOS E AS PRINCIPAIS DIFICULDADES DO PROCESSO

PERFORMANCE ASSESSMENT IN THE PUBLIC SERVICE: HOW IT HAS BEEN DONE, WHAT ARE THE RESULTS AND MAIN DIFFICULTIES OF THE PROCESS

Ludymilla Carvalho de Barros¹ Adriana Alvarenga Marques²

RESUMO: A avaliação de desempenho (AD) é uma ferramenta necessária para a gestão de pessoas em qualquer organização e no setor público, diferentemente do privado, ela é instituída por Lei. Este estudo descritivo e com abordagem qualitativa teve como objetivo verificar como tem sido feita a avaliação de desempenho no setor público. Para alcançá-lo foram estabelecidos quatro objetivos específicos: descrever o método de avaliação de desempenho utilizado em cada caso; apresentar um quadro com as principais informações sobre cada sistema; identificar os principais problemas relatados sobre a avaliação de desempenho; e analisar comparativamente os casos em contraponto com a literatura especializada. A investigação se deu a partir da análise sistemática de publicações do Google Acadêmico feitas nos últimos cinco anos que atendessem aos descritores propostos: que o campo de estudo fosse organização pública, que houvesse descrição clara do método empregado para AD, que os resultados da avaliação fossem apresentados, que as dificuldades da AD fossem relatadas. Seis artigos atenderam aos descritores e foram, então, analisados conforme os objetivos propostos e em comparação com as teorias de avaliação de desempenho. Os resultados revelaram que os sistemas de avaliação de desempenho utilizados apresentam pontos positivos, porém demonstrou a necessidade de evoluir em vários aspectos, tais como: estruturação e organização na condução do processo, treinamento para os avaliadores e preparação das demais partes envolvidas no processo. Por fim, percebeu-se a necessidade de inserir a avaliação de desempenho na cultura organizacional indo além de apenas uma obrigação legal para como um instrumento voltado à melhoria do desempenho do indivíduo e, conseqüentemente, da organização na prestação dos serviços públicos.

Palavras-chave: gestão de pessoas; avaliação de desempenho; serviço público.

ABSTRACT: Performance evaluation is a necessary tool for the management of people in any organization and in the public system, unlike the private system, it is instituted by law. This descriptive study with a qualitative approach aimed to verify how is performance evaluation in the public system. To achieve this goal, four specific objectives were established: to describe the performance evaluation method used in each case; present a table with main information about each system; identify the main problems reported on the performance evaluation and make a comparatively analyze the cases in counterpoint with specialized literature. The investigation took place from the systematic analysis of Google Scholar publications made in the last five years that met the proposed descriptors: the field of study was a public organization, with a clear description of the performance evaluation method, the results of evaluation were presented and that the difficulties were reported. Six articles met the descriptors and were analyzes according to the proposed goals in comparison with the performance evaluation theories. The results revealed that the performance evaluation systems used have positive points, but it needs to improve in several aspects, such as: structure of the process, training for the evaluators and

¹ Universidade Federal de Alagoas – UFAL. ludymillacarvalho1@gmail.com

² Universidade Federal de Alagoas – UFAL. adrianaalvarenga@yahoo.com

preparation of the other participants involved in the process. Finally, it's necessary to insert a performance evaluation into the organizational culture, going beyond just a legal obligation as an instrument aimed at improves the performance of the individual and, consequently, organizational in the provision of public services.

Keywords: people management; performance evaluation; public system.

1. INTRODUÇÃO

As organizações têm buscado utilizar ferramentas, modelos e estratégias que contribuam na análise comportamental e de desempenho de seus funcionários a fim de “avaliar para evoluir” (ALMEIDA, 2015). Diferentes métodos e técnicas podem ser utilizados para avaliar o desempenho dos funcionários, levando em consideração os aspectos ambientais, a cultura da organização e as competências dos cargos (FERNANDES, 2018). As estratégias utilizadas atualmente são diversas, e vão desde os tradicionais processos estruturados aplicados anualmente até observação e *feedback* diários do comportamento do indivíduo.

Entretanto, conforme artigo do Valor Econômico (2016), a avaliação de desempenho deve romper com as práticas tradicionais e estimular os pontos fortes ao invés de focar apenas em corrigir os fracos. Além de visar o alcance dos objetivos organizacionais, a avaliação de desempenho (AD) possui o fim de treinar, educar e desenvolver as pessoas (ALMEIDA, 2015). Por isso tornou-se uma ferramenta útil tanto para o reconhecimento de talentos e profissionais de destaque quanto para identificar aqueles que precisam de melhor acompanhamento ou maior capacitação (MARQUES, 2019). A tecnologia também tem sido uma forte aliada da gestão de pessoas.

Dentro da gestão do desempenho, surge, então, a chamada avaliação de desempenho 3.0, que utiliza a tecnologia para o incentivo ao *feedback* constante, considerando as peculiaridades de cada pessoa. Essa tecnologia trata de uma forma de avaliar que busca o acompanhamento mais próximo e *feedbacks* mais frequentes por meio de softwares ou aplicativos. Além dos recursos tecnológicos, várias organizações combinam diversas fontes de informação sobre um indivíduo para criar um sistema de *feedback* e de avaliação mais abrangente, a chamada avaliação 360 graus. Essa tendência emerge ao considerar-se que os cargos são multifacetados e pessoas diferentes veem coisas diferentes e por isso essa metodologia destina-se a fornecer uma visão mais precisa por envolver pareceres de todos os ângulos (BOHLANDER; SNELL, 2010).

Seguindo a tendência atual da horizontalização das relações, a transparência atua como peça fundamental da gestão de pessoas e desempenho. Estar em uma organização que valoriza práticas de transparência faz com que as pessoas se sintam mais seguras e comprometidas. No

tocante ao setor público, Reynaud e Todescat (2016), apontam que há uma lacuna teórica nos estudos voltados para o setor público quando se trata de avaliação de desempenho humano. Neste contexto, a avaliação de desempenho passou a se voltar ao desenvolvimento humano após as mudanças legislativas e administrativas resultantes do rompimento do modelo burocrático por meio da reforma gerencial do Estado (ROSA; VACOVISK, 2015).

A Nova Gestão Pública foi um novo paradigma que surgiu após questionamentos sobre as implicações do modelo burocrático weberiano e sua ineficiência na medida em que a sociedade evoluiu em direção ao conhecimento e à globalização. Dentre suas principais ideias está justamente o foco na qualidade da gestão, a AD e a eficiência (SUZUKY; GABBI, 2013). Para avaliar o desempenho no setor público não é suficiente a transferência de tecnologias gerenciais da lógica da empresa privada, uma vez que os órgãos públicos diferem delas em inúmeros aspectos, desde a forma de recrutamento e seleção de pessoas até os critérios para exoneração e demissão, por exemplo, (MENDES; SIQUEIRA, 2009).

Além de que a principal finalidade dos órgãos públicos é satisfazer às necessidades coletivas, e não gerar lucro financeiro (DI PIETRO, 2014). Assim, a aplicação da avaliação de desempenho ainda representa um grande desafio, que não é resolvido com a simples adoção das ferramentas voltadas ao setor privado, estas exigem adequações pertinentes àquele setor (ROSA; VACOVISK, 2015). Desta forma, cabem os seguintes questionamentos: como tem sido feita a avaliação de desempenho em diferentes organizações da administração pública? Quais os instrumentos utilizados? Quais os principais pontos positivos e negativos da AD? Quais as dificuldades enfrentadas na implementação da AD? Estas e outras questões serão respondidas ao longo deste trabalho.

2. MÉTODO DA PESQUISA

Esta é uma pesquisa descritiva, e de abordagem qualitativa. A coleta das informações se deu em meados de 2020, através do Google Acadêmico, uma ferramenta de pesquisa do Google que permite encontrar trabalhos acadêmicos, literatura escolar, jornais de universidades e artigos científicos variados. Inicialmente, buscou-se por artigos científicos em Português publicados a partir de 2016 com os termos “avaliação de desempenho serviço público”, “avaliação de desempenho setor público”, “avaliação de desempenho instituições públicas” e algumas poucas variações a fim de encontrar fontes que apresentassem a descrição do sistema de avaliação de desempenho de uma organização pública juntamente com o instrumento de avaliação utilizado por ela, ou que fosse possível o acesso deste por meio do site da instituição. Para a seleção, foi feita a leitura dos resumos, do problema, dos objetivos e dos resultados dos artigos por ordem de aparecimento.

No entanto, devido à escassez de resultados satisfatórios, a pesquisa foi ampliada para outros formatos de relatórios de pesquisa, no qual foram encontrados seis trabalhos cumprindo os critérios mencionados (data da publicação; relevância; descrição do procedimento; acesso ao instrumento avaliativo).

Assim, foram analisados: um artigo científico, uma dissertação de mestrado, um trabalho de conclusão de curso de especialização e três trabalhos de conclusão de graduação. Os trabalhos que não abordavam o assunto foco desta pesquisa, ou abordavam de maneira insatisfatória foram eliminados. A pesquisa foi encerrada quando se chegou ao número de seis trabalhos, pois estes já se mostraram com informação suficiente para responder ao objetivo da pesquisa. Dos seis trabalhos investigados, dois eram da esfera municipal, dois da estadual e dois a federal, abordando as três esferas públicas. Foi realizada a análise comparativa para verificar semelhanças e divergências entre os casos estudados conferindo com a literatura especializada.

Foi realizada a descrição do sistema de avaliação de desempenho de cada organização seguida do anexo do formulário de avaliação contida na publicação. Depois os aspectos principais de cada sistema foram resumidos em um quadro para facilitar a visualização das informações mais importantes. Em seguida foi feita a comparação dos casos entre si e com as teorias que os envolvem.

3. DESENVOLVIMENTO

É parte das responsabilidades fundamentais da gestão de pessoas a gestão do desempenho humano, que consiste na criação de um ambiente de trabalho favorável para as pessoas desempenharem o melhor de sua capacidade (BOHLANDER; SNELL, 2010). A gestão do desempenho humano contempla o subsistema da avaliação de desempenho, que é um instrumento de gestão utilizado para “julgar ou estimular o valor, a excelência e as qualidades de uma pessoa” (CHIAVENATO, 2009, p. 113), e busca beneficiar tanto a empresa quanto o funcionário que está tendo o desempenho avaliado (BOHLANDER; SNELL, 2010).

A AD vai além do julgamento da conduta do indivíduo, avaliar o desempenho humano consiste no “ato ou efeito de cumprir ou executar determinada missão ou meta previamente traçada” (MARRAS, 2000, p. 173.), e se mostra fundamental para a compreensão da saúde organizacional e para a orientação do futuro da empresa e do funcionário, considerando as contingências que os envolvem.

Avaliar é apreciar, estimar, fazer ideia de ajuizar, criticar ou julgar. Desempenho é o comportamento real do empregado face a uma expectativa ou um padrão de comportamento estabelecido pela organização [...] é a crítica que deve ser feita na defasagem existente no comportamento do empregado entre a expectativa de desempenho definida com a organização e o seu desempenho real. (SIQUEIRA, 2002, p. 56.)

A avaliação do desempenho para Ávila e Stecca (2015) é a interação entre o notador e o notado. É onde o trabalho desenvolvido é analisado e discutido a fim de identificar os aspectos positivos e negativos e encontrar oportunidades de melhoria

A avaliação do desempenho é uma apreciação sistemática do desempenho de cada ocupante no cargo, bem como de seu potencial de desenvolvimento. [...] permite localizar problemas de supervisão e gerência, de integração da pessoa à organização, de adequação ao cargo ocupado, de localizar possíveis dissonâncias, carências de treinamento e, conseqüentemente, estabelecer meios e programas para eliminar ou neutralizar tais problemas. (CHIAVENATO, 2009, p. 113.)

A AD tem como finalidade maior a preparação para o futuro. “É muito importante avaliar o desempenho das pessoas, pois elas precisam receber a retroação a respeito de seu trabalho, para saber como está sendo julgada, e quais os pontos em que pode melhorar.” (ÁVILA; STECCA, 2015, p. 48).

Para Gil (2016, p. 169), é a avaliação de desempenho que torna possível:

- definir o grau de contribuição de cada empregado para a organização;
- identificar os empregados que possuem qualificação superior à requerida pelo cargo;
- identificar em que medida os programas de treinamento têm contribuído para a melhoria do desempenho dos empregados;
- promover o autoconhecimento e o autodesenvolvimento dos empregados;
- obter subsídio para redefinir o perfil requerido dos ocupantes dos cargos;
- obter subsídios para remuneração e promoção;
- obter subsídios para elaboração de planos de ação para desempenhos insatisfatórios.

O sucesso ou fracasso da avaliação de desempenho está em grande medida relacionado à competência dos avaliadores, pois é necessário que o avaliador esteja preparado para tal função, tendo clareza do propósito e de sua importância; do contrário torna-se difícil detectar as dificuldades e potenciais (MATTOS, 2003).

As organizações concentravam a responsabilidade de avaliar o desempenho no departamento de recursos humanos (CHIAVENATO, 2010). Hoje, usualmente, a responsabilidade de avaliar tem sido do superior imediato e a responsabilidade pelo apoio, supervisão e coordenação do processo é geralmente atribuída à área de gestão de pessoas (BOHLANDER; SNELL, 2010). Chiavenato (2009) diz, entretanto, que a responsabilidade varia de acordo com a política adotada pela organização. Enquanto Bohlander e Snell (2010) enfatizam que, da mesma forma que existem vários padrões para se avaliar o desempenho, também existem vários possíveis avaliadores.

A atribuição de avaliador pode ser desempenhada pelo gerente; próprio indivíduo; pares; equipe de trabalho; comissão de avaliação; área de gestão de pessoas; clientes;

subordinado; ou todo o entorno do avaliado. Em cada situação é trabalhada uma filosofia de ação específica. (BOHLANDER; SNELL, 2010; CHIAVENATO, 2010; GIL, 2016). Assim, o gerente, o próprio indivíduo, os pares, uma equipe de trabalho, uma comissão de avaliação, a área de gestão de pessoas, os clientes, o subordinado ou então, todo o entorno do avaliado- 360° podem realizar a AD. O avaliador é definido de acordo com as necessidades e objetivos da avaliação, e a escolha do método a ser aplicado também é feita de acordo com suas peculiaridades. É preciso que se tenha em mente que cada sistema de avaliação se adapta melhor a um objetivo em particular, e todos possuem pontos positivos e negativos que devem ser levados em conta na hora da escolha (FRANÇA, 2011). Os métodos existentes e suas classificações variam de acordo com os autores. Chiavenato (2010) subdivide-os em métodos tradicionais e métodos modernos de avaliação de desempenho. Os tradicionais são os mais populares nas organizações e mais vistos na literatura especializada. São eles: escalas gráficas; escolha forçada; pesquisa de campo; incidentes críticos e lista de verificação.

São tendências em AD indicadores sistêmicos, visualizando a organização como um conjunto homogêneo e integrado; indicadores eleitos conforme os critérios de avaliação, pois dificilmente um único indicador pode ser tão flexível ao ponto de servir para todos os critérios; indicadores devem ser escolhidos em conjunto; a AD como elemento integrador das práticas de gestão de pessoas. A avaliação deve ter um sentido mais amplo, envolvendo competências pessoais, tecnológicas, metodológicas e sociais e foque cada vez mais nos resultados, metas e objetivos alcançados do que o próprio comportamento em si (CHIAVENATO, 2010).

Gil (2016) apresenta uma lista com os principais problemas que podem ser encontrados na AD: a definição inadequada de objetivos; o baixo nível de envolvimento da alta administração; o despreparo para administrar pessoas; avaliação circunscrita a um dia específico, o que faz com que os funcionários acabem preenchendo os formulários de maneira ritualística; baixo nível de participação das chefias; exclusão dos empregados do processo de planejamento; foco apenas no individual, desconsiderando o envolvimento com equipes; subjetividade na avaliação; consequências insuficientes para garantir a eficácia do processo, pois é necessária a elaboração de planos de ação, acompanhamento posterior do funcionário e orientação do gestor. Todo sistema apresenta vícios de julgamento que dão origem a críticas que tornam o sistema vulnerável (MARRAS, 2000). Segundo o autor, a vulnerabilidade do sistema tende a estar mais ligada a quem avalia do que ao próprio instrumento de avaliação em si e podem estar presentes tanto conscientemente pelo avaliador, quando ele ‘vicia’ o resultado propositalmente, quanto inconscientemente.

Na esfera pública, a AD tem o propósito de maximizar o resultado organizacional agregado por meio de informações qualitativas e quantitativas que envolvem as condições de atuação individual dos servidores e sua interação com o grupo de trabalho (REYNAUD; TODESCAT, 2016). A ação de avaliar o desempenho do servidor ou empregado público busca atender ao que é disposto no Artigo 41 da Constituição Federal, por meio da alteração da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, cumprindo dois fins: a avaliação especial de desempenho, como condição para a aquisição da estabilidade; e a avaliação periódica de desempenho. No texto Constitucional são instituídas quatro situações para as quais estão previstas a avaliação de desempenho para todo servidor público:

- a) Perda de cargo público por servidores estatutários estáveis em razão da insuficiência funcional comprovada em avaliação periódica de desempenho, nos termos de lei complementar (art. 41, § 1º, inciso II);
- b) Condição para aquisição da estabilidade no serviço público (art. 41, § 4º);
- c) Avaliação de desempenho dos dirigentes de órgãos e entidades que tiveram sua autonomia gerencial ampliada mediante contrato de gestão (art. 37, § 8º, inciso II);
- d) Avaliação de desempenho dos administradores das empresas públicas (art. 173, inciso V). (BRASIL, 1988)

A avaliação de desempenho é crucial para a evolução das práticas de gestão de pessoas no setor público, mas é necessário que haja alinhamento da ação dos servidores com a estratégia da organização e do governo (ASSIS *et al.*, 2018). É preciso considerar aspectos que são inerentes ao serviço público e que podem interferir na AD, tais como: estabilidade do servidor; a seleção por concurso público; a necessidade de processo administrativo para a perda do cargo; o regimento legal aplicado à instituição; a finalidade da prestação dos serviços públicos; critérios de promoção e recompensas por bom desempenho e, é importante considerar que na administração pública, a vontade pessoal do gestor é submetida à vontade da Lei.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Serão apresentados e discutidos os principais achados da pesquisa. Inicialmente será apresentado o quadro descritivo dos casos/pesquisas selecionados a partir das buscas no Google Acadêmico.

Quadro 1 - Descrição dos casos/pesquisas selecionados

	Título do trabalho	Ano	Tipo de trabalho	Plataforma de origem	Link de acesso
1	Implantação de Avaliação de Desempenho: estudo de caso em uma instituição pública localizada na serra gaúcha	2017	Monografia de Especialização	Repositório Digital da Biblioteca Unisinos RDBU	http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINO/7188
2	Análise do processo de Avaliação de Desempenho	2018	Monografia	Repositório Digital LUME	http://hdl.handle.net/10183/178620

	da Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul – FPERG		de Graduação	UFRGS	
3	Avaliação de Desempenho na gestão pública, como funciona na Prefeitura Municipal de Poço de Caldas	2018	Artigo	Repositório de Trabalhos Públicos NEAD UFSJ	http://dspace.nead.ufsj.edu.br/trabalhospublicos/handle/123456789/525
4	A percepção dos servidores da Universidade Federal de Alfenas - UNIFAL-MG sobre o Programa de Avaliação de Desempenho	2018	Dissertação de Mestrado	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da UNIFAL-MG	https://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/handle/tede/1163
5	Avaliação de desempenho profissional: a percepção dos gestores em relação ao programa de avaliação de desempenho profissional dos técnico-administrativos da UFMA	2016	Monografia de Graduação	Biblioteca Digital de Monografias da UFMA	https://monografias.ufma.br/jspui/handle/123456789/860
6	Modelos de avaliação de desempenho aplicados aos servidores da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais: estudo de sua efetividade enquanto ferramenta de gestão	2017	Monografia de Graduação	Repositório Digital de Monografias da EG/FJP	http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2300

Fonte: elaborado pelas autoras

Descrição dos sistemas de avaliação de desempenho utilizados

- **Caso 1 – Prefeitura de Gramado**

Tratou-se da implantação de avaliação de desempenho em uma instituição pública localizada na Serra Gaúcha, e teve como objetivo geral identificar quais seus benefícios. A avaliação de desempenho era baseada em entrevista realizada pela Comissão de Permanente de Gestão da Qualidade (CPGQ) e avaliava o desempenho individual para fins de promoção e para identificar as áreas que carentes de melhorias. A avaliação se baseia na Lei Municipal N° 2.916/2011, que define em seu artigo 9° que a avaliação ocorrerá anualmente, a partir de informações colhidas a cada seis meses, sendo executada pela chefia imediata e pelo servidor efetivo estável que fará a autoavaliação. Semestralmente os formulários são preenchidos pela chefia e pelo próprio servidor (autoavaliação) e o resultado de cada semestre é somado e dividido por 2 e depois é feito o somatório do resultado dos semestres e a nota é novamente dividida por 2, chegando-se a nota anual. A escolha do instrumento baseou-se na análise teórica

e prática através de visitas a outras cidades do Rio Grande do Sul para conhecer o método avaliativo utilizado, além de cursos na Associação Brasileira de Recursos Humanos. O modelo escolhido foi o de escalas gráficas, cujos critérios avaliados, além dos foram: assiduidade, pontualidade, disciplina, eficiência, responsabilidade e relacionamento/urbanidade/condução profissional. A escala de desempenho apresenta a seguinte variação: baixo = 4 pontos; bom = 6 pontos; muito bom = 8 pontos; e excelente desempenho = 10 pontos. Para as pontuações 4 e 10 era necessário justificar a escolha. O servidor com pontuação entre 94 e 100 pontos (excelente desempenho), na média de duas avaliações anuais é promovido. Por outro lado, o servidor com desempenho insatisfatório, não alcançando no mínimo 60 pontos na avaliação anual deve passar pelo Programa de Recapacitação dos Servidores Municipais.

- **Caso 2 - FPERGS**

Refere-se à análise do processo de avaliação de desempenho da Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul - FPERGS, cujo objetivo foi conhecer qual a influência do sistema de avaliação de desempenho da Fundação na satisfação dos servidores. O principal objetivo da FPERGS consiste no atendimento a crianças e adolescentes vítimas de abandono ou que tiveram seus direitos violados e encontram-se em situação de risco pessoal e social, é uma instituição pública de direito privado, vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos. O sistema de avaliação da instituição é completamente fundamentado no Decreto Nº 51.929/201, e é conduzido pela Diretoria de Qualificação Profissional e Cidadania, por intermédio do Núcleo de Avaliação de Desempenho. Realizada anualmente apenas pela chefia imediata, tendo como principal finalidade a promoção por merecimento, concedida anualmente. O modelo do formulário de avaliação é o de escalas gráficas e varia entre desempenho ótimo = 20 pontos, bom = 15 pontos, regular = 10 pontos e insuficiente = 5 pontos. Os critérios avaliados são: trabalho em equipe; responsabilidade e disciplina; conhecimento/domínio; integração/cooperação; produtividade/qualidade; iniciativa/criatividade; organização/ zelo; assiduidade/pontualidade; autoavaliação/receptividade; compromisso com o trabalho,.

Na instituição existe a promoção por antiguidade e por merecimento, limitando-se a 30% do total de empregados. 15% por antiguidade e 15% por merecimento. O empregado só pode ser promovido por um dos critérios, e deve respeitar o tempo mínimo de 730 dias de serviço. A classificação para promoção se baseia na pontuação obtida na Avaliação de Desempenho Funcional considerando também a qualificação profissional.

- **Caso 3 – Prefeitura de Poço de Caldas**

Tratou da avaliação de desempenho na Prefeitura Municipal de Poço de Caldas, com o objetivo de mostrar a importância da Avaliação de Desempenho na gestão pública e os métodos considerados mais adequados para avaliar os cargos administrativos. Fundamentada no Decreto nº 8829, a avaliação é realizada anualmente e corresponde ao consenso entre o chefe imediato e o servidor avaliado, o processo é conduzido pela Comissão de Avaliação de Desenvolvimento Funcional. Os itens do formulário de avaliação devem ser lidos, questionados e em consenso os dois escolhem o que melhor representa o desempenho. O modelo do formulário é o de escolha forçada, em que se deve escolher dentre 5 frases a que mais representa o avaliado. Os critérios se referem à qualidade; conhecimento do trabalho; interesse/envolvimento; organização; iniciativa; cooperação; adaptação às mudanças; relacionamento interpessoal; responsabilidade; criatividade. A recompensa pelo excelente desempenho na avaliação anual, é o benefício 4% de aumento no seu salário base. Caso o servidor tenha resultado desfavorável ao longo de três anos, é encaminhado para a Procuradoria Geral do Município para abertura de processo administrativo por insuficiência de desempenho. As penalidades podem ser advertência verbal, escrita e/ou até a demissão por justa causa.

- **Caso 4 – UNIFAL- MG**

Abordou a percepção dos servidores da Universidade Federal de Alfenas - MG sobre o Programa de Avaliação de Desempenho. O Programa de Avaliação de Desempenho dos Servidores Técnico-administrativos em Educação, da UNIFAL- MG possui 7 anos, aprovado pela Resolução nº 045/2007 do Conselho Superior - Efoa/Ceufe, implementado em consonância com a Lei nº 11.091/2005 no Decreto nº 5.825/2006 e conforme legislação do Ministério da Educação. Nele está estabelecido que a progressão por mérito e a mudança para o padrão de vencimento imediatamente subsequente ocorre a cada 2 anos, mediante avaliação de desempenho, respeitando o tempo mínimo de 18 meses no cargo. O instrumento visa identificar, diagnosticar e analisar o comportamento, e tem por principal finalidade a efetivação da progressão funcional por mérito. Tem também o objetivo de gerar uma análise individual e conjunta sobre os seguintes fatores: desempenho e competência; participação no planejamento e na execução das ações; acompanhamento dos resultados; compatibilização das expectativas organizacionais e individuais. A Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - PROGEP, através do Setor de Desenvolvimento e Capacitação é responsável por conduzir o processo do qual participam todos os servidores técnicos administrativos e docentes ocupantes de cargo administrativo em estágio probatório ou já efetivado. A avaliação é aplicada por meio dos formulários: autoavaliação; avaliação do servidor pela chefia imediata e avaliação do servidor pela equipe de trabalho. Formulário para avaliação da chefia pela equipe de trabalho e para avaliação das

condições de trabalho. O servidor é avaliado por meio do julgamento de 25 itens correspondentes às suas competências e habilidades, por meio do modelo de formulário escalas gráficas, em que é atribuída uma nota de 1 a 10 para cada item e também um campo para resposta dissertativa. O resultado das notas quantitativas é mensurado a partir da média aritmética, aferidas para gerar a progressão por mérito, as respostas dissertativas geram relatórios qualitativos.

- **Caso 5 - UFMA**

Versa sobre a percepção dos gestores em relação ao Programa de avaliação de Desempenho Profissional dos técnico-administrativos da Universidade Federal do Maranhão - UFMA. O Programa de Avaliação de Desempenho Profissional é uma exigência da Lei nº 11.091/2005, disciplinada na UFMA pela Resolução nº 138/2013 - CONSAD, como parte integrante do Plano de Desenvolvimento dos Servidores do Ministério da Educação. Vinculada ao Departamento de Gestão de Pessoas, a Divisão de Avaliação de Desempenho é a responsável por planejar, coordenar, executar e acompanhar a toda a avaliação de desempenho que é feita anualmente, bem como, conscientizar os envolvidos da importância do programa através de um plano de ação. O objetivo da avaliação de desempenho é contribuir para o desenvolvimento institucional e subsidiar a definição de diretrizes para a política de gestão de pessoas, visando resultados compatíveis com sua missão. Como resultado da avaliação, tem-se a progressão por mérito, subsidiar o planejamento estratégico e o programa de capacitação; melhoria da qualidade dos serviços prestados e condições de trabalho e identificar competências do servidor. Dentre os formulários, tem-se o de escalas gráficas, classificado pelos conceitos “insuficiente”, “abaixo do esperado”, “dentro do esperado” e “acima do esperado”, correspondentes aos valores de 1 a 4, respectivamente. Deve-se classificar as condições que interferem no desempenho, facilitando ou restringindo, que são verificadas em uma escala que corresponde a “dificultou muito”, “dificultou”, “ajudou” e “ajudou muito”, correspondentes aos valores de 1 a 4, respectivamente. O resultado é obtido por meio da média ponderada das avaliações realizadas, arredondando-se para o inteiro mais próximo. As avaliações e os pesos correspondentes são: autoavaliação - peso 1; avaliação pela chefia imediata - peso 1; avaliação pelos colaboradores - peso 2; avaliação por outros membros da equipe do mesmo nível hierárquico - peso 2.

- **Caso 6 – Seplag-MG**

Apresenta os modelos de avaliação de desempenho aplicados aos servidores da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG). O objetivo foi averiguar a efetividade do instrumento utilizado para medir o desempenho dos servidores. Para sanar problemas em sistemas de avaliação anteriores, a Seplag adotou modelos de avaliação

pautados em competências essenciais. Dentre as diferentes avaliações destaca-se a Avaliação de Desempenho do Gestor Público (ADGP), fruto do Projeto Estruturador “Ampliação da profissionalização dos Gestores Públicos”. Os gestores detentores de cargos de direção, chefia ou função gerencial são avaliados anualmente através de um sistema fundamentado no Decreto nº 44.986/2008, que utiliza o modelo escalas gráficas, e busca medir as contribuições efetivas relacionadas às competências gerenciais: orientação para resultados; visão sistêmica; compartilhamento de informações e conhecimentos; liderança de equipes; gestão de pessoas; comportamento inovador; e competência técnica. A escala varia de 1 a 5 pontos de acordo com a contribuição observada para cada item; ou seja, se o avaliado está “necessitando de melhorias significativas em sua atuação”, “em estágio inicial de desenvolvimento”, “em estágio intermediário de desenvolvimento”, “em estágio avançado de desenvolvimento” e “plenamente desenvolvida”. O resultado de cada avaliação é a soma das pontuações em cada competência multiplicada por 100 e o resultado é dividido por 125. Em seguida é atribuído o peso correspondente a elas da seguinte forma: autoavaliação (25%); avaliação pela chefia imediata (50%); e avaliação pela equipe de subordinados (25%). O resultado é o somatório dos resultados dos três tipos de avaliação e é considerado satisfatório se for igual ou superior a 70 pontos.

O quadro a seguir sintetiza as principais informações sobre a avaliação de desempenho ocorrida nos casos estudados.

Quadro 2 – Síntese dos resultados

	CASO 1	CASO 2	CASO 3	CASO 4	CASO 5	CASO 6
Local	Instituição pública em Gramado - RS	FPERGS do Rio Grande do Sul	Prefeitura de Poço de Caldas	Universidade Federal de Alfenas	Universidade Federal do Maranhão	Seplag- MG
Esfera	Municipal	Estadual	Municipal	Federal	Federal	Estadual
Fundamentação da AD	Lei N° 2.916/2011	Decreto N° 51.929/2014	Decreto N° 8.829	Lei N° 11.091/2005; Decreto N° 5.825/2006; Resolução N° 045/2007.	Lei N° 11.091/2005; Resolução N° 138/2012	Decreto N° 44.986/2008
Responsável pelo processo	Comissão Permanente de Gestão da Qualidade - CPGQ	Núcleo de Avaliação de Desempenho	Comissão de Avaliação de Desenvolvimento Funcional	Setor de Desenvolvimento e Capacitação	Divisão de Avaliação de Desempenho (DIAD)	Comissão de Avaliação
Avaliador (es)	Chefia imediata e autoavaliação	Chefia imediata	Consenso entre chefia e	Chefia imediata +	Chefia imediata +	Chefia imediata,

			subordinado	pares autoavaliação +	pares autoavaliação +	equipe subordinada e autoavaliação
Método de avaliação	Escalas gráficas	Escalas gráficas	Escolha forçada	Escalas gráficas	Escalas gráficas	Escalas gráficas
Periodicidade	Anual, em 2 etapas	Anual	Anual	Anual	Anual	Anual
Objetivo	Promoção por desempenho; demonstrar áreas que precisam de melhorias	Promoção por merecimento	Treinamentos, aconselhamentos, transferências e outras	Progressão por mérito; reflexão sobre desempenho, planejar e executar ações do setor; acompanhar resultados; compatibilizar expectativas	Progressão por mérito; subsidiar planejamento estratégico e programa de capacitação; melhoria da qualidade dos serviços e condições de trabalho; identificar competências	Subsídio à política de RH; desenvolver o gestor; requisito para cálculo de Adicional de Desempenho - ADE; requisito para progressões/promoções.
Grupo avaliado	Corpo técnico administrativo	Empregados Permanentes	Cargos administrativos	Técnico-administrativo e docentes em funções administrativas	Técnico-administrativo e docentes em funções administrativas	Servidores em cargos de direção, chefia ou função gerencial

Fonte: elaborado pelas autoras

Foram levantadas as principais dificuldades na avaliação de desempenho nos casos estudados e serão apresentadas abaixo seguidas da discussão.

- **Caso 1 – Prefeitura de Gramado**

A avaliação de desempenho está mais focada em cumprir a legislação e o instrumento não está totalmente alinhado à gestão do desempenho, pois não há divulgação de relatórios ou registros para a mensuração dos níveis de rotatividade, absenteísmo, pedidos de demissão e remoção, faltas e atestados.

- **Caso 2 – FPERGS**

Para a maioria dos servidores avaliados (77%) houve falta de clareza das informações. 80,8% deles consideram que falta orientação sobre o processo avaliativo. Os critérios foram considerados não isonômicos entre os promovidos por merecimento e antiguidade e afirmaram

ter havido promoção por merecimento de servidores sem qualquer curso de qualificação, e com uma avaliação apenas regular por parte da chefia, contando mais com a pontuação atribuída por antiguidade, o que acaba descredibilizando o sistema.

- **Caso 3 – Prefeitura de Poço de Caldas**

O principal problema da avaliação de desempenho da Prefeitura de Poço de Caldas foi identificado pelo autor da pesquisa. O problema consiste na mudança de líderes de 4 em 4 anos no período da Administração do prefeito eleito, pois isso contribui para a ocorrência de inconsistências no processo, seja devido à falta de conhecimento e/ou preparação e/ou interesse dos líderes para assumir tal responsabilidade.

- **Caso 4 – UNIFAL**

A maioria dos avaliados não percebe a avaliação de desempenho como uma ferramenta de gestão de pessoas, mas apenas como mero procedimento legal. Foi citado pelos avaliadores e/ou avaliados a necessidade de treinamento dos envolvidos no processo, expondo a importância e objetivos da avaliação de desempenho; a falta de alinhamento da avaliação de desempenho com as metas e objetivos de cada setor ou cargo e metas institucionais; e a necessidade de rever critérios da avaliação de desempenho e de ofertar cursos com base nas falhas identificadas. Também foi dito que a avaliação uma vez por ano é vista como insuficiente para a realidade da organização e que há necessidade do estabelecimento de metas no início de cada período para serem verificadas no final. Os avaliados mencionaram a necessidade de *feedback*.

- **Caso 5 – UFMA**

Alguns critérios não são claros e não correspondem à realidade da instituição; há pouco investimento em capacitação e treinamento de gestores; há necessidade de se utilizar dados da avaliação para realizar mudanças reais no ambiente de trabalho; também foi mencionada a falta de orientação sobre a realização da avaliação de desempenho e seus benefícios; a baixa motivação dos gestores para o comprometimento com o programa; a necessidade de transparência em todas as etapas e de *feedback* ao servidor, e a divulgação que precisa ser mais efetiva.

- **Caso 6 – Seplag-MG**

A avaliação é percebida como um procedimento meramente burocrático e/ou de caráter punitivo. Alguns entrevistados apontaram como obstáculos a complexidade dos formulários a serem preenchidos e a falta de tempo dos avaliadores para fazê-lo. Outros disseram que o instrumento não reflete as particularidades dos locais de aplicação. Muitos reclamaram da possibilidade remota de realocação de servidores com baixo desempenho e do paternalismo do

setor de Recursos Humanos, que busca proteger o servidor até mesmo de receber avaliações baixas, desestimulando o gestor. O despreparo dos avaliadores por desconhecimento do sistema avaliativo e sua razão de existir, e a falta de treinamentos também foram considerados pelos gestores como problemas a serem superados.

Pode se perceber que a avaliação de desempenho em todos os casos obedece ao princípio constitucional da legalidade. Conforme Meirelles (2010), enquanto no setor privado é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, no público só é permitido fazer o que a lei autoriza. Essa fundamentação serve de proteção à organização e ao servidor, mas também pode se tornar uma barreira para uma avaliação de desempenho efetiva, devido à dificuldade de flexibilização das ações. A rigidez nos processos também influencia os servidores a enxergarem a avaliação de desempenho como mero procedimento legal, como foi apontado nos casos 1, 4 e 6.

O método de avaliação em cinco das seis instituições é o de escalas gráficas, que é o mais utilizado nas organizações brasileiras devido a sua simplicidade de visualização e compreensão (CHIAVENATO, 2009). Este método não permite a flexibilidade ao avaliador, o que pode ser prejudicial se o formulário não estiver alinhado à realidade da organização. Foi o relatado nos casos 4, 5 e 6 evidenciando a necessidade de alinhar a avaliação com as metas e objetivos institucionais e de cada setor e pelo fato de alguns critérios avaliativos não se aplicarem à realidade e às particularidades dos locais de aplicação. O caso 3 apresenta um modelo de escolha forçada, método este que busca proporcionar resultados mais confiáveis e isentos de influências subjetivas e pessoais (CHIAVENATO, 2009).

No caso 2, os servidores reclamaram da baixa/mediana qualidade de divulgação e de receberem pouca informação sobre o processo. Já nos casos 4, 5 e 6 foi mencionada a necessidade de treinamento e capacitação para os avaliadores. Gil (2016) cita o despreparo para administrar pessoas e a exclusão dos trabalhadores do processo de planejamento como alguns dos principais problemas que podem dificultar o atingimento do objetivo da avaliação. Mattos (2003) corrobora afirmando que o sucesso ou fracasso da avaliação de desempenho está em grande medida relacionado à competência dos avaliadores. Além disso, todo sistema pode apresentar vícios, mas a vulnerabilidade tende a estar associada a quem realiza a avaliação, seja consciente ou inconscientemente, por isso, a escolha do avaliador deve ser feita cuidadosamente considerando as necessidades da organização e os objetivos estabelecidos para a avaliação (MARRAS, 2012).

Nos seis casos o chefe imediato atua como avaliador, o que lhe proporciona uma maior liberdade e flexibilidade para gerir o seu pessoal (CHIAVENATO, 2010), mas há particularidades em cada caso. O caso 1 conta com dois formulários distintos, o de avaliação

pela chefia imediata e o de autoavaliação. Nos casos 4 e 5 o sistema conta ainda com a avaliação dos pares, além da autoavaliação somada a avaliação da chefia imediata, e no caso 6 há a autoavaliação, a avaliação pela chefia imediata, e pela equipe subordinada ao gestor. A autoavaliação serve como um catalisador para discussões construtivas (GIL, 2016), representa uma abertura dialógica no setor público, pois esse tipo de avaliação é mais comum em organizações mais democráticas, e foi percebida em cinco dos seis casos estudados. No caso 2 apenas a chefia imediata tem essa responsabilidade, e conforme Gil (2016), a avaliação baseada na percepção de uma única pessoa favorece o subjetivismo, pois é bom que haja pontos de vistas diferentes sobre os avaliados.

Como pontos positivos, podem-se perceber os seguintes no tocante a AD: as avaliações fornecem insumos para meritocracia, há a presença de comissão organizadora coordenando o processo, a avaliação é feita com regularidade, ainda que seja anual, a existência da autoavaliação, e a avaliação realizada por mais de um avaliador. Como pontos negativos e desafios a serem superados pode-se identificar a falta de preparo dos avaliadores, a cultura de que a AD é uma ferramenta aplicada exclusivamente por força de Lei, a periodicidade anual e a falta de adequação do instrumento à realidade organizacional.

Desta forma, neste capítulo foi possível descrever como tem sido feita a avaliação de desempenho em diferentes contextos organizacionais do setor público. Pode-se apresentar o método de avaliação de desempenho utilizado em cada caso, bem como, a descrição de cada caso abrangendo a organização, o método escolhido, o(s) avaliador (es), os avaliados, os objetivos da avaliação e o embasamento para a realização da AD. Ainda conforme objetivo proposto para este trabalho pode-se verificar quais foram os principais problemas da AD nos casos estudados. Por fim, foi possível realizar uma análise dos principais elementos à luz da literatura especializada que embasou este artigo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo da avaliação de desempenho nas organizações públicas estudadas, foi possível identificar pontos positivos como o incentivo à meritocracia, a presença de comissão organizadora, a regularidade da avaliação, a existência da autoavaliação, e da avaliação feita por mais de um avaliador, em cinco dos seis casos investigados. Entretanto, pode-se afirmar com base nos casos estudados que estas organizações apresentam fragilidades que precisam de adequação e ajuste visando melhor alcance dos objetivos da AD. O principal desafio encontrado pode-se afirmar que foi cultural, pois a AD é interpretada exclusivamente como um procedimento legal, e não como uma ferramenta útil para aumentar a produtividade, gerar *feedback* e facilitar o cumprimento das metas organizacionais. Isso demonstra que a orientação

sobre a importância e a efetividade da avaliação de desempenho do servidor é uma lacuna a ser preenchida.

A falta de treinamento e adaptação dos instrumentos à realidade local também foram empecilhos encontrados para uma avaliação efetiva, bem como o não aproveitamento dos resultados para gerar melhorias na prestação de serviços, gerenciamento e/ou estrutura.

Os objetivos da pesquisa foram alcançados e revelam a necessidade de novas investigações em contextos mais distintos, em comparação com a AD na iniciativa privada, dentre tantos outros que podem trazer mais conhecimento sobre o assunto. Assim, outras pesquisas podem ser feitas ampliando o número de casos, que abordem o impacto da cultura organizacional sobre a avaliação de desempenho, bem como, a influência da avaliação de desempenho na prestação dos serviços públicos. Estas são sugestões de estudos futuros que poderão contribuir trazendo mais conhecimento sobre a avaliação de desempenho nas organizações.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, D. F. C. **A Avaliação de Desempenho nas Organizações**. Rh Portal, 2015.
- ASSIS, L. B. de. *et al.* **Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal**. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. 2018.
- ÁVILA, L. V; STECCA, J. P. **Gestão de Pessoas**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Politécnico; Rede e-Tec Brasil, 2015. p. 48.
- BOHLANDER, G.; SHERMAN, A.; SNELL, S. **Administração de recursos humanos**. Tradução de Maria Lúcia G. Leite Rosa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.
- BOHLANDER, G.; SNELL, S. **Administração de recursos humanos**. Tradução de Maria Lúcia G. L. Rosa e Solange Aparecida Visconti. - São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.
- CHIAVENATO, I. **Recursos humanos: o capital das organizações**. 8. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006.
- CHIAVENATO, I. **Desempenho humano nas empresas: como desenhar cargos e avaliar o desempenho para alcançar resultados**. 6. ed. rev. e atual. Barueri, SP : Manole, 2009.
- CHIAVENATO, I. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 3. ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DALACORTE, D. B. **Avaliação de desempenho no setor público: desafios e dificuldades de sua implantação.** Santa Maria, RS, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, A. M. D. **Proposta de avaliação de desempenho para uma empresa do setor cerâmico do sul de Santa Catarina.** Criciúma, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/6623>. Acesso em: 19 ago. 2019

FRANÇA, A. C. L. **Práticas de Recursos Humanos - PRH: conceitos, ferramentas e procedimentos.** 1. ed. - 6. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2011.

GIL, A. C. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis estratégicos.** 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

MARRAS, J. P. **Administração de recursos humanos: do operacional ao estratégico.** 3. ed. - São Paulo: Futura, 2000. p. 173

MARRAS, J. P; TOSE, M. G. L. S. **Avaliação de desempenho humano.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MATTOS, I. L. **Problemas no processo de avaliação de desempenho.** Brasília, 2003.

MENDES, A. M; SIQUEIRA, M. V. S. **Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado.** Escola Nacional de Administração Pública - ENAP; Revista do Serviço Público - RSP. 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 89.

REYNAUD, P. D; TODESCAT, M. **Avaliação de desempenho humano na esfera pública: estado da arte na literatura internacional e nacional.** REGE – Revista de Gestão, 2016. Florianópolis, SC.

RIBEIRO, A. L. **Gestão de Pessoas.** Saraiva, 2012.

ROSA, C. G; VACOVISKI, E. **Gestão de pessoas no Setor Público: avaliação de desempenho.** 2015.

SILVA, T. A. **Conceitos e Evolução da Administração Pública: desenvolvimento do papel administrativo. Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional.** 2017. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16678>. Acesso em: 12 nov. 2019.

SIQUEIRA, W. **Avaliação de desempenho: como romper amarras e superar modelos ultrapassados.** Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso, 2002. p. 56.

SUZUKI, J. A. N.; GABBI, L. V. B. **Desafios da Avaliação de Desempenho no Setor Público: o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo.** II Congresso Consad de Gestão Pública. 2013.

VALOR Econômico. **A nova avaliação de desempenho 3.0.** 2016. Disponível em: <https://valor.globo.com/carreira/recursos-humanos/noticia/2016/11/18/a-nova-avaliacao-de-desempenho-3-0.ghtml>. Acesso em: 06 nov. 2019.