

Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE
Programa de Pós-graduação em Administração - PPGA
MBA em Gestão de Pessoas no Setor Público

**Impactos esperados, no contexto da reforma administrativa,
sobre a gestão de desempenho em órgãos da
Administração Pública Federal**

Andréa de Souza Maciel Pires Figueiredo

Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE
Programa de Pós-graduação em Administração - PPGA
MBA em Gestão de Pessoas no Setor Público

**Impactos esperados, no contexto da reforma administrativa,
sobre a gestão de desempenho em órgãos da
Administração Pública Federal**

Andréa de Souza Maciel Pires Figueiredo

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista no MBA em Gestão de Pessoas da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Antônio Coelho Junior

1. INTRODUÇÃO

As reformas de gestão pública, entendidas como o “conjunto de mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de fazer com que elas funcionem (em algum sentido) melhor” (POLLITT E BOUCKAERT, 2011) mantêm-se na agenda dos governos (CAVALCANTE, 2017, p. 8). O mundo passou, nas últimas décadas, por intensas transformações políticas, sociais e econômicas, o que produz reflexos no Estado e na sociedade e exige das organizações uma capacidade constante de adaptação. É crescente a pressão por maior eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos em atendimento às demandas contemporâneas, sendo necessário que as organizações públicas adotem atitudes, valores e crenças, pautadas em transparência, qualidade e resultado, de maneira a tornar o Estado mais eficiente, efetivo, democrático e voltado ao combate das diversas desigualdades sociais.

No contexto de agravamento da crise fiscal e sob o discurso de modernização do Estado, o governo propôs uma reforma administrativa com objetivo de maior austeridade e eficiência da máquina pública, “capaz de enfrentar os desafios do futuro e entregar serviços de qualidade para a população brasileira”. Trata-se da proposta de emenda constitucional nº 32/2020¹, que se encontra em discussão no Congresso Nacional, e cuja justificativa, no que concerne à gestão de desempenho, explicita:

Com vistas à garantia de eficiência da gestão pública, os servidores estáveis ocupantes de cargo típico de Estado só poderão perder o cargo público em virtude de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; mediante processo administrativo, assegurado ao servidor ampla defesa; ou mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa. Mesmos critérios serão aplicados aos servidores que já adquiriram estabilidade no serviço público.

A gestão de desempenho e as condições de perda dos demais vínculos e cargos públicos serão estabelecidas em lei. Reservar a regulamentação desses temas para lei implica desconstitucionalizar a matéria e conferir maior autonomia ao legislador.

A possibilidade de demissão de servidor público por insuficiência de desempenho já consta de dispositivo constitucional (art. 41, §1º, III - inserido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998), que ainda está pendente de regulamentação. Apesar da mora legislativa em regulamentar referido dispositivo constitucional, observa-se que tramita perante o Senado Federal o Projeto de Lei Complementar 116/2017, cujo substitutivo de autoria do Senador

¹ Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: [prop_mostrarintegra;jsessionid=node01xiknv0pqsoac15p05tcbcvurj10828240.node0 \(camara.leg.br\)](http://prop_mostrarintegra;jsessionid=node01xiknv0pqsoac15p05tcbcvurj10828240.node0 (camara.leg.br)) Acesso em 01/06/2021

Lasier Martins², foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça – CCJ e pela Comissão de Assuntos Sociais - CAS.

Em relação ao conteúdo da atual reforma administrativa, Secchi et al (2021) destacam duas ausências na PEC 32/2020: 1) a falta, na sua exposição de motivos ou na apresentação técnica, de um “diagnóstico detalhado do problema (ou problemas) de política de gestão pública que se buscava enfrentar face a uma evolução histórica e o próprio *status quo* da administração pública brasileira”; e, 2) a ausência “de base conceitual própria sobre administração pública e reformas administrativas.” Segundo os autores:

(...) a proposta de reforma administrativa materializada na PEC 32/2020 demonstra-se bem mais restrita tematicamente do que o preconizado na literatura sobre reformas da administração pública, com evidente viés de revisão das relações de trabalho no serviço público. (p. 10).

Abrucio (2020), quanto à proposta de reforma administrativa, ressalta que ao mesmo tempo em que a administração pública precisa melhorar seu desempenho para responder aos cidadãos, é necessário que as condições dos profissionais melhorem. Para o referido autor, “a fórmula ideal é ter um modelo de gestão pública que garanta a profissionalização do serviço público, combinando meritocracia e mecanismos de participação social, como também responsabilização e motivação dos servidores”, e, segundo o autor, a reforma possui “temas importantes, mas que não abarcam todas as questões necessárias para a melhoria da administração pública.”

Nesse cenário de necessidade de ajustes de contas do estado brasileiro, temos várias questões essenciais na área de gestão de pessoas – área meio da gestão pública – que precisam ser repensadas e desenvolvidas para a modernização da administração pública. A situação atual revela um quadro de pessoal insuficiente para as diversas funções públicas, falta de pessoal capacitado em várias áreas, envelhecimento da força de trabalho e falta de perspectiva de novos concursos públicos, dentre outros problemas, que se revelam como desafios à gestão de pessoas e empecilhos à melhoria dos serviços prestados, quando se sabe que o elemento humano é essencial às transformações pretendidas.

Abrucio (2007), ao descrever a trajetória da gestão pública brasileira, propõe quatro eixos estratégicos para a modernização do Estado brasileiro, a saber: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/accountability. Quanto à efetividade, destaca:

² PLS 116/2017 – Projeto de Lei complementar que regulamenta a demissão de servidores públicos concursados e estáveis por insuficiência de desempenho no trabalho. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7218388&ts=1593914095699&disposition=inline> Acesso em 23/04/2021.

A efetividade é outro eixo fundamental para uma visão de gestão de longo prazo, uma vez que as políticas públicas cada vez mais têm seu desempenho avaliado pelos resultados efetivos que trazem aos cidadãos. (...)

A gestão por resultados é hoje a principal arma em prol da efetividade das políticas públicas. Para tanto, é preciso orientar a administração pública por metas e indicadores. Embora estes já tenham sido introduzidos em algumas experiências brasileiras, o seu uso ainda é bem restrito, pouco conhecido do público e, pior, de pequena assimilação junto à classe política. Esta revolução gerencial dependerá, portanto, de um convencimento dos diversos atores políticos e sociais sobre a necessidade de se adotar este novo modelo de gestão. Daí que não bastarão alterações institucionais; serão necessárias mudanças na cultura política, como ocorreu no caso da responsabilidade fiscal. (p. 82)

A pesquisa objeto do presente trabalho buscou identificar entidades da Administração Pública Federal que já possuem sistemas de avaliação de desempenho implementados e verificar as variáveis organizacionais nelas presentes e as estratégias utilizadas para o seu desenvolvimento. Em contrapartida, buscou-se identificar os fatores condicionantes presentes em organizações que não conseguiram implementar as práticas da gestão de desempenho. Ademais, investigaram-se os impactos esperados pela reforma administrativa no que tange à avaliação de desempenho.

O estudo visa abordar as dificuldades da gestão de desempenho, como atividade complexa e dependente de vários fatores e cuja implementação deve observar as especificidades de cada órgão da Administração Pública. O gestor deve guiar-se por critérios previamente estabelecidos, levando em conta as diferenças e peculiaridades de cada servidor, na busca contínua do desenvolvimento de competências e na melhoria da eficiência em atendimento às demandas dos cidadãos e da sociedade. Adotados critérios inadequados, a gestão de desempenho produzirá resultados imprecisos, o que repercutirá na motivação dos servidores envolvidos, na menor eficiência dos serviços prestados e poderá, nos moldes da proposta de reforma administrativa, ser causadora de demissão do servidor por insuficiência de desempenho.

Como proposta de melhoria, são expostas as experiências bem-sucedidas em entidades públicas no que tange às práticas de gestão de desempenho que podem servir de parâmetro e reflexão a outros órgãos da Administração Pública.

2. OBJETIVOS

Os objetivos do estudo estão diferenciados entre o objetivo geral e os objetivos específicos.

2.1 Objetivo Geral: descrever os impactos esperados, no contexto da reforma administrativa, sobre a gestão de desempenho em órgãos da Administração Pública Federal.

2.2 Objetivos Específicos:

- a) descrever aspectos da reforma administrativa relacionados à gestão de desempenho;
- b) aplicar a matriz SWOT junto a representantes de organizações públicas federais sobre a implementação da gestão de desempenho e os impactos esperados pela reforma administrativa.

3. JUSTIFICATIVA

O estudo possui relevância acadêmica, na medida em que realiza pesquisa a respeito das práticas de gestão de desempenho no setor público e busca, na literatura, experiências acerca do tema. Além disso, possui relevância prática, já que, a partir de estratégias bem-sucedidas em órgãos da Administração Pública, suas conclusões podem servir de reflexão a instituições que ainda não conseguiram implementar totalmente as práticas da gestão de desempenho. Por fim, a presente pesquisa possui relevância social, já que a implementação da gestão de desempenho propicia o melhor desenvolvimento profissional dos indivíduos, com entregas mais eficientes e, por conseguinte, a melhoria do desempenho organizacional e dos serviços públicos prestados.

A gestão de desempenho constitui atividade essencial à gestão de pessoas em qualquer organização seja ela pública ou privada. No contexto da Administração Pública, no qual se destacam os mais elevados níveis de exigência por qualidade nos serviços públicos, a eficiência de recursos humanos passa a assumir posição de maior destaque. Impõe-se, assim ao gestor público a criação e implementação de mecanismos de aferição de desempenho, capazes de evidenciar as disfunções e potencialidades do arranjo humano disponível e, assim, lastrear com informações confiáveis o processo de gestão (BERGUE, 2020).

Segundo Almeida et al (2004), a avaliação de desempenho enquanto uma metodologia de diagnóstico e análise do desempenho individual e grupal dos membros da organização, deve ter como objetivo geral e principal promover o desenvolvimento pessoal e profissional dos indivíduos, bem como uma maior produtividade e melhor desempenho organizacional.

Dessa maneira, as organizações começam a se preocupar com os seus recursos humanos, preocupação essa voltada para o ambiente de trabalho adequado, segurança e higiene no trabalho e o crescimento pessoal e profissional do funcionário. As organizações são hoje mais sensíveis às demandas dessa natureza, percebendo que só assim poderão motivar seus funcionários a atingirem os objetivos organizacionais. (ALMEIDA ET AL, 2004).

O desempenho é influenciado por diversos fatores, entre eles as características da organização e do ambiente de trabalho que podem facilitar ou restringir o desenvolvimento de competências e sua aplicação no trabalho, com prováveis efeitos sobre os resultados organizacionais (ABBAD, FREITAS e PILATI, 2006). Estudos indicam que a percepção do empregado sobre o suporte que a organização lhe oferece – como apoio prestado pelos gestores, incentivos e oportunidades de desenvolvimento – pode predizer a expressão de competências no trabalho.

A avaliação de desempenho deve permitir identificar se as metas de trabalho, estabelecidas de forma conjunta, foram cumpridas e se os resultados esperados pela organização estão sendo atingidos. Além disso, a avaliação e desempenho possibilita o fornecimento de *feedback* constante, o qual, segundo Coelho Junior (2011), é integrante da gestão do desempenho humano no trabalho, sendo que, conforme destaca o autor, a falta de *feedback* da chefia pode impactar negativamente no resultado.

Camões (2017) destaca dois pontos essenciais indicados em estudo da OCDE (2015) para o desempenho no trabalho: oportunidades de carreira e bem-estar no local de trabalho. Esses dois aspectos, segundo a autora, são cruciais na geração de um ambiente para a inovação e para a melhoria do desempenho no trabalho. Além disso, ressalta a autora que, se o governo quer ampliar a capacidade da administração pública em promover reformas em bases sustentáveis, é necessário que o corpo funcional se identifique fortemente com as questões relevantes do setor público e seu papel como gerador de valor público e, mais ainda, que se identifique com seu empregador e com as metas da organização a qual está vinculado.

Nesse contexto, Camões (2017) destaca relatório do Banco Mundial (2015) que demonstra, a partir de evidências empíricas e análise de estudos sobre o que afeta o desempenho, que há diversos aspectos não remuneratórios que determinam o desempenho no trabalho:

- i. O intervalo de tempo entre esforço e reconhecimento, por exemplo, pode levar o servidor a procrastinar, ou seja, os sistemas anuais de avaliação de desempenho são extremamente ineficazes nesse sentido. A consequência de um bom desempenho deve ser imediata.
- ii. Percepção de injustiça é outro fator muito relevante. A percepção sobre o trabalho dos pares é particularmente impactante nesses casos. O reconhecimento da boa performance no trabalho e a geração de significado, por exemplo, podem gerar ganhos de desempenho para as organizações. Ter pares realizando as mesmas atividades e recebendo melhores salários, por outro lado, gera prejuízos nas entregas;
- iii. O empregado deve perceber que há um retorno claro no seu investimento em aprender novas habilidades ou utilizar novas tecnologias no trabalho;
- iv. Melhoria na comunicação intra-organizacional também é fator que determina desempenho. A influência dos grupos e pares é determinante. Por exemplo, alguns

experimentos demonstraram que as informações que vem por meio de pares é mais eficaz que aquelas pelos meios de comunicação padrão.

v. Finalmente, os estudos demonstram as diferenças individuais devem ser consideradas. Modelos de gestão flexíveis que permitam extrair o melhor desempenho de cada indivíduo conforme suas características e necessidades individuais tendem a ser mais promissores e gerar melhores resultados. (p. 7-8)

Bergue (2020) pontua que a gestão de desempenho tem como propósito aperfeiçoar o serviço público e constitui processo inerente à aprendizagem das organizações. Assim, não se pode pensar na gestão de desempenho estritamente orientada para finalidades, tais como, promoções e concessão de gratificações, o foco deve ser o desenvolvimento das pessoas no contexto do trabalho. O autor destaca, ainda, que quando se reduz a gestão do desempenho à avaliação do desempenho, incide-se no primeiro erro: “esquece-se que gestão implica planejar (o trabalho), organizar (os recursos necessários à consecução do volume e das condições de trabalho previsto), executar (acompanhar, entre outros aspectos) e, então, avaliar.” A avaliação é, portanto, subprocesso que envolve ajustes, comunicação e negociação.

Outra questão importante, segundo Balassiano e Salles (2004), é que medida de desempenho não pode ser geral, em alguns casos, estabelecida por lei. Ela necessita ser um instrumento gerencial cujos indicadores levem em consideração as especificidades de cargos, de atividades, de objetivos, entre outros, alinhados às estratégias organizacionais. Os autores destacam:

No serviço público, além da legislação, que por desconsiderar os aspectos culturais acaba por “engessar” as possibilidades de mudanças e de atitudes inovadoras concretas, há o problema da descontinuidade administrativa, ocasionando o descuido com o planejamento todas ações de gestão de pessoas, dentre elas, da avaliação do desempenho que, via de regra, transforma-se em mais um documento a ser preenchido para cumprir uma formalidade e para justificar uma remuneração variável àqueles que obtiveram as melhores pontuações. O modelo mecanicista coloca foco no indivíduo como a unidade de desempenho da organização e, com isso, coloca em planos secundários fatores importantes do processo avaliativo, tais como as relações formais e informais gerados no ambiente de trabalho, as relações de poder estabelecidas, os estilos de liderança e a cultura organizacional. Assim, quando se individualiza a avaliação e a descola de um sistema maior e integrado, ela se transforma numa ferramenta burocrática e padronizada para dar respostas às questões cartoriais da gestão de pessoas, ao invés de ser instrumento indispensável ao desenvolvimento profissional e organizacional. (p. 5)

Os objetivos principais de um sistema de avaliação devem ser o desenvolvimento, a melhoria constante e subsídio para decisões relacionadas à mobilidade dos servidores dentro da organização. Associar o sistema de avaliação a uma remuneração variável ou a um objetivo punitivo, como a demissão, inviabiliza a sua própria implementação ou gera distorções nos seus resultados. A prática da avaliação de desempenho objetiva a melhoria contínua das atividades organizacionais num processo constante de aprendizagem dos gestores e colaboradores. A avaliação é parte importante de um sistema de gestão de

desempenho, que está conectado com outras dimensões da gestão de pessoas dentro de uma organização.

4. CONTEXTO INVESTIGADO

A presente pesquisa foi realizada junto a órgãos da Administração Pública Federal, selecionados a partir de relatório de governança realizado no ano de 2018 pelo Tribunal de Contas da União, conforme explicitado no método.

O contexto da pesquisa é a atual reforma administrativa, encaminhada pelo governo federal, em setembro de 2020, à discussão e deliberação do Congresso Nacional. Atualmente, a reforma administrativa está na Câmara dos Deputados, sob análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destacou, como um dos objetivos para a governança pública sólida, o gerenciamento estratégico de recursos humanos no setor público como estratégia facilitadora para melhor prestação de serviços públicos e para a tomada de decisão, incluindo valores fundamentais, planejamento e gerenciamento estratégico da força de trabalho, e mecanismos para garantir o desempenho e a qualificação dos funcionários. O relatório da OCDE sobre a gestão dos recursos humanos no governo federal (2010, p. 26), afirma que o sistema de avaliação de desempenho federal implica “um papel menor na carreira e na remuneração da maioria das pessoas”, e que “a organização não tem um forte sistema de gestão por desempenho com uma definição clara de objetivos e elaboração de relatórios sobre os resultados alcançados, bem como uma boa aceitação destes pela equipe” (ELVIRA, 2019, p. 8).

Nesse contexto, a avaliação de desempenho ganha destaque e revela-se essencial como elemento de desenvolvimento e aprimoramento do capital humano na administração pública e a sua gestão torna-se estratégica para o atingimento dos objetivos organizacionais.

De acordo com Coelho Jr. (2011), a premissa básica da gestão do desempenho consiste no desenvolvimento de indivíduos e equipes em torno da aquisição e expressão de competências relacionadas ao seu trabalho, avançando em direção a objetivos e metas predeterminadas nas organizações. Ainda de acordo com o autor, o papel dos superiores é fundamental em todas as etapas da gestão, de forma mais destacada no planejamento e monitoramento de desempenho e na manutenção dos níveis de motivação e comprometimento por parte dos subordinados. Os efeitos do contexto de trabalho sobre indivíduos e equipes devem, também, ser analisados e considerados em cada uma das etapas, posto que são capazes de gerar impacto no exercício das atribuições e resultados de trabalho.

Segundo Balassiano e Salles (2004), avaliação de desempenho:

É um diagnóstico sistematizado sobre a relação de compromisso existente entre os indivíduos e a organização e sobre os incidentes críticos, tanto positivos quanto negativos, que ocorrem ao longo de um período. Como tal, ela serve para instrumentalizar a elaboração de projetos e programas de melhoria contínua. Portanto, avaliar desempenho deve ser uma ação integradora com as estratégias organizacionais, buscando cumprir o estabelecido em sua missão e atingir o preconizado por sua visão de futuro. Avaliar desempenho é estratégia de gestão. (p. 6)

5. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Com o objetivo de estimular a produtividade e melhorar a prestação de serviços públicos, o governo brasileiro pretende, por meio da reforma administrativa, implementar avaliação de desempenho, possibilitando inclusive a demissão de servidor público por insuficiência de desempenho.

Sabe-se que a gestão de desempenho a justificar a demissão de servidor público depende de regulamentação por lei complementar, mas o modelo adotado por alguns órgãos públicos, seja para o pagamento de gratificações salariais ou para efeito de progressão na carreira, apresenta distorções. Os sistemas de avaliação têm sido conduzidos por um modelo personalista, o que distorce os seus objetivos e gera conflitos prejudicando o clima organizacional.

Cavalcante e Carvalho (2017), apesar de identificarem avanço nos últimos anos, no alcance da prática avaliativa em considerável conjunto de servidores, com a instituição de regras formais e inovadores de avaliação de desempenho, reconhecem que a implementação efetiva de um sistema mais amplo, que não se restrinja à remuneração, apresenta-se como o grande desafio nessa dimensão da profissionalização da burocracia na administração pública federal.

O processo de gestão de desempenho possui grande relevância porque constitui elemento integrador de diversas práticas de gestão de pessoas, na medida em que oferece insumos para a melhoria de programas de capacitação, o pagamento de gratificação de desempenho, a política de promoção e progressão no cargo ou carreira, a identificação de lacunas de conhecimento e falhas em equipes, gestores, processos, fluxos e condições de trabalho e, ainda, segundo proposta da nova reforma administrativa, servirá como fundamento para desligamento de servidores que não atingirem o nível de desempenho esperado. Além

disso, a gestão de desempenho contribui para o alinhamento dos processos de trabalho com a missão e com os objetivos da organização.³(TCU)

Segundo Oliveira-Castro et al (1996), um modelo de avaliação deve trazer benefícios para todos os seus usuários:

Às chefias, deve fornecer informações técnicas e procedimentos facilitadores de planejamento, coordenação e avaliação das atividades sob sua responsabilidade; aos demais, deve oportunizar condições propícias à identificação de pontos fortes e fracos do seu próprio desempenho e à melhoria dos seus níveis de eficácia e qualidade de vida no trabalho, durante todo o processo de acompanhamento e autoavaliação. À área de recursos humanos do órgão, a avaliação deve oferecer informações sistemáticas que subsidiem o planejamento de programas de desenvolvimento de recursos humanos e a validação dos procedimentos de seleção de pessoal. (p. 2)

A partir da avaliação de desempenho obtêm-se informações sobre o comportamento das pessoas, necessárias à implementação de um programa de recursos humanos destinado ao desenvolvimento da organização e dos indivíduos. Os sistemas de avaliação de desempenho devem servir como ferramentas para identificação e resolução de problemas.

Estudos apontam dificuldades na implementação de sistemas de avaliação de desempenho, atribuídas a inúmeros fatores: associação direta entre a avaliação e a promoção funcional, subjetividade do julgamento dos avaliadores, utilização de modelo único sem observar as peculiaridades de cada organização e de cada região do país, despreparo e transitoriedade das chefias, entre outros (GRILLO, 1982). Como sugestão, Grillo (ob. cit., p.33) indica a necessidade de: a) avaliar semestralmente o desempenho dos funcionários; b) ampliar os objetivos da avaliação; c) descentralizar a avaliação; d) democratizar o processo; e) preparar os avaliadores; f) eliminar a transitoriedade das chefias.

Observa-se, ainda, que o desempenho pode estar associado não a características pessoais do avaliado, mas a dificuldades de suporte organizacional. Nesse sentido, torna-se dependente muito mais de um circuito organizacional do que unicamente do indivíduo. Nesse ponto, Abrucio (2014) destaca:

“cada vez mais a gente percebe, do ponto de vista da administração pública, que o sentimento de pertencimento e o sentimento de missão são mais importantes do que colocar uma banana para alguém sair correndo atrás. Como construir isso é um enorme desafio. Isso não implica dizer que métricas e metas não sejam importantes. Não é isso que estou dizendo, mas sim que elas são insuficientes.”

³ Acórdão nº 588/2018 – Plenário TCU. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A588%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 Acesso em 23/04/2021.

No contexto atual, as avaliações de desempenho, embora já tenham sofrido evoluções significativas, ainda não cumprem o seu papel de desenvolvimento do servidor e de identificação de eventuais lacunas de competência e acabam se tornando processos administrativos proforma em muitas organizações.

6. MÉTODO DE PESQUISA

A presente pesquisa possui abordagem qualitativa e natureza descritiva. Para a coleta de dados, procedeu-se inicialmente à análise de acórdãos/relatórios do TCU quanto ao nível de governança de organizações públicas e a adoção, por elas, de práticas da gestão de desempenho. Como ponto de partida, examinou-se o levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União, no ano de 2018, junto a 526 órgãos e entidades públicas federais, sendo que 498 atenderam ao questionário, o que representou cerca de 95% da amostra selecionada.

A pesquisa do Tribunal classificou as organizações públicas conforme os estágios de capacidade de governança e gestão em: a) inicial; b) intermediário; c) aprimorado, subdividindo-se o inicial em “inexpressivo” e “iniciando”. Segundo os resultados apresentados, o cenário mais preocupante foi o de gestão de pessoas, em que mais da metade das organizações (56%) ainda se encontram nos estágios iniciais.

Segundo o TCU, governança de pessoas constitui o conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que esse recurso agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. Já gestão de pessoas, de acordo com a Resolução 187/2006 do Tribunal, é o conjunto de práticas gerenciais e organizacionais que visam a estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a organização, bem como a favorecer o alcance dos resultados organizacionais.⁴

Para a realização do levantamento junto a entidades públicas federais no que concerne ao tema de gestão de pessoas, mais especificamente quanto à prática da gestão do desempenho, o Tribunal de Contas da União aplicou quatro questões, a saber: 1) a organização estabelece metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas ao plano da unidade; 2) a organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas

⁴ Acórdão nº 588/2018 - Plenário TCU. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A588%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 Acesso em 23/04/2021

no plano da unidade; 3) os avaliadores identificam e documentam as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos seus subordinados; e 4) a organização estabelece procedimentos e regras claras e transparentes nas práticas de reconhecimento.

As questões utilizadas representam fases importantes da gestão do desempenho. As respostas indicaram que grande parte das organizações ainda carece de processo razoável de gestão do desempenho, que esteja vinculado com resultados planejados, o que indica ser fraca a cultura orientada para resultados no setor público federal.

Assim, quanto ao objetivo do presente trabalho, qual seja, o de identificar os impactos esperados na avaliação de desempenho a serem enfrentados por organizações públicas com a reforma administrativa que se apresenta, procedeu-se, inicialmente, à pesquisa documental pela análise do relatório de governança do TCU^{5 6} quanto à gestão de pessoas, mais especificamente, quanto à prática de gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores.⁷

Em seguida, foram selecionados dois órgãos classificados em nível aprimorado e um, em nível inicial. Após a escolha e com o objetivo de realizar entrevistas com atores-chave dessas organizações, foram enviados e-mails aos responsáveis pela gestão de pessoas de cada um dos órgãos escolhidos. As entrevistas foram realizadas com dois servidores da área de gestão de pessoas que têm conhecimento acerca das ações de desempenho no respectivo órgão e ocorreram de maneira online, em razão da pandemia COVID-19, por meio da plataforma ZOOM, sendo seus conteúdos gravados. Apenas os representantes do órgão 3 preferiram encaminhar as respostas por escrito e de maneira conjunta.

Para a realização das entrevistas, utilizou-se um roteiro semiestruturado, construído com questões relativas aos elementos que compõem a matriz SWOT, com vistas à identificação das forças, fraquezas/barreiras, oportunidades e ameaças na gestão de desempenho dentro das organizações, de modo a traçar um diagnóstico sobre o panorama atual das entidades públicas escolhidas e, também, sobre as expectativas e desafios esperados pela atual reforma administrativa. O roteiro possuía um pequeno preâmbulo, que identificava

⁵ <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/> Acesso em 27/02/2021.

⁶ <https://www.tcu.gov.br/igg2018/iGG2018%20-%20Devolutivas.htm> Acesso em 27/02/21.

⁷ Observa-se que os dados levantados pelo Tribunal de Contas foram analisados e compilados no ano de 2018, sendo que algumas organizações já podem ter tido alguma evolução. O Tribunal pretendia realizar novo levantamento de dados de governança no ano de 2020, mas, em razão da pandemia de COVID-19, nova pesquisa foi adiada.

a organização no que tange ao nível de governança quanto à prática de gestão de desempenho (conforme classificação do TCU), e as seguintes perguntas:

Roteiro semiestruturado

No ano de 2018, o TCU realizou um levantamento do nível de governança em entidades públicas federais. Segundo o Relatório de Governança produzido pelo Tribunal, o NOME DO ÓRGÃO encontra-se classificado em nível inicial/aprimorado na prática de gestão de desempenho. O Tribunal realizou o levantamento a partir do seguinte questionamento: 1) a organização estabelece metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas ao plano da unidade; 2) a organização realiza formalmente a avaliação de desempenho individual, com atribuição de nota ou conceito, tendo como critério de avaliação o alcance das metas previstas no plano da unidade; 3) os avaliadores identificam e documentam as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos seus subordinados; e 4) a organização estabelece procedimentos e regras claras e transparentes nas práticas de reconhecimento. Diante desse quadro e considerando a atual proposta de reforma administrativa (PEC 32/2020), em discussão no Congresso Nacional, que prevê dentre outros aspectos a possibilidade de perda de cargo pelo servidor público, inclusive aqueles estáveis, mediante avaliação periódica de desempenho, pergunta-se:

1. Como funciona hoje a avaliação de desempenho no NOME DO ÓRGÃO?
2. Quais as condições presentes no NOME DO ÓRGÃO que possibilitaram (ou impediram) a implantação da avaliação de desempenho? Quais estratégias foram (ou serão) utilizadas?
3. Pensando na reforma administrativa, na sua percepção, a proposta foi pensada exatamente sobre quais premissas? Quais suas motivações? Qual a sua importância real e a desejada?
4. Caso a reforma administrativa seja aprovada, quais seriam os seus impactos na avaliação de desempenho atualmente feita no NOME DO ÓRGÃO? O que foi considerado em termos deste impacto (supostamente) esperado? Alguma ação já foi ou será implementada?
5. O que mudará, na prática de avaliação de desempenho, com a reforma administrativa em sendo implementada aqui no NOME DO ÓRGÃO?
6. Pensando na realidade do NOME DO ÓRGÃO, quais fatores internos positivos presentes na organização que contribuem para o desenvolvimento da gestão de desempenho? A organização possui um treinamento de lideranças, acompanhamento de tarefas, mensuração de metas, etc.?
7. Na sua visão, pensando na realidade do NOME DO ÓRGÃO, quais desafios/barreiras dentro da organização foram enfrentados (ou precisam ser enfrentados) para a implementação

da gestão de desempenho (cultura organizacional, resistência dos servidores, liderança, ingerência política...)? Qual a estratégia foi (ou será) utilizada para o enfrentamento desses desafios?

8. Em termos da cultura organizacional do NOME DO ÓRGÃO, foi pensada alguma ação tática de gestão da cultura, no contexto da reforma e da eventual mudança da prática de avaliação de desempenho? O que foi pensado?

9. Mesmo aprovada a reforma administrativa e regulamentada a avaliação de desempenho, você acredita que existe a possibilidade de a proposta não sair do papel? A proposta terá efetividade? Haverá gestão de desempenho com possibilidade de perda de cargo público?

10. Na sua percepção, quais as oportunidades externas que viabilizaram (ou irão viabilizar) a implementação da gestão de desempenho no NOME DO ÓRGÃO?

11. Você identifica alguma ameaça externa à prática da gestão de desempenho no NOME DO ÓRGÃO?

12. Na sua visão e experiência, qual a importância dessa mudança para a gestão de pessoas na Casa?

Coletados os dados a partir das respostas aos itens do roteiro semiestruturado, elaborou-se a matriz SWOT de cada um dos órgãos selecionados. A utilização da matriz SWOT buscou descrever o panorama atual das organizações na prática da gestão de desempenho e os desafios esperados com a atual proposta de reforma administrativa e, a partir dos resultados obtidos, propiciar aos seus gerentes a elaboração de estratégias para a implementação de melhores práticas de gestão, destacando que as experiências positivas de alguns órgãos podem servir de reflexão às outras organizações.

7. RESULTADOS

A pesquisa foi realizada junto a três órgãos da Administração Pública Federal, sendo dois classificados em nível aprimorado na prática de gestão de desempenho, identificados como órgãos 1 e 2, e outro classificado como em nível inicial da referida prática, órgão 3.

Os resultados encontrados revelaram que, nas organizações públicas federais que já possuem a gestão de desempenho implementada (nível aprimorado), já existe uma cultura organizacional incorporada à prática da gestão de desempenho (no órgão 1, a prática é desenvolvida há cerca de 10 anos e, no órgão 2, há mais de 20 anos). Para a implementação dessa importante ferramenta gerencial, houve uma massiva campanha educativa no sentido de sensibilizar os servidores, avaliados e avaliadores, sobre a importância e os benefícios da prática de gestão de desempenho (órgão 2) e, também, um investimento em capacitação, em

como dar e receber *feedback* e em cursos de desenvolvimento gerencial (órgão 1), o que produziu mudanças na cultura organizacional.

No que concerne ao órgão 1, a prática da gestão de desempenho foi implementada com o envolvimento dos servidores na definição das metas e dos critérios de desempenho o que favoreceu a formação de uma cultura organizacional voltada a resultados e, também, uma maior aceitação e aderência às novas práticas e menor resistência dos atores envolvidos. Como vimos nas entrevistas do órgão 1, houve “a construção coletiva com o envolvimento dos servidores” (com a participação de representantes de diferentes áreas de atuação), sendo que esses “mesmos servidores que atuaram da definição dos fatores de desempenho passaram a atuar como facilitadores dentro da unidade administrativa”.

Com relação à reforma administrativa, verificou-se preocupação com a possibilidade de demissão de servidor público, nos moldes propostos. O órgão 1 identificou, como fraqueza, a tendência de o avaliador atribuir somente notas positivas aos servidores para não os prejudicar no recebimento da gratificação de desempenho e, como ameaça, a regulamentação do dispositivo constitucional voltada à possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho.

A partir das respostas das entrevistas com servidores do órgão 1, foi construída a matriz SWOT a seguir:

Entidade pública federal em nível aprimorado na gestão de desempenho

Matriz SWOT - Órgão 1

	Fatores Positivos Strengths (Forças)	Fatores Negativos Weaknesses (fraquezas)
Fatores internos	<ul style="list-style-type: none"> - Treinamento: investimento em capacitação, em como dar e receber <i>feedback</i> e em cursos de desenvolvimento gerencial; - Definição de fatores de desempenho com a participação de servidores de diferentes áreas de atuação (construção coletiva com o envolvimento dos servidores); - Os servidores que atuaram da definição dos fatores de desempenho passaram a atuar como facilitadores dentro da unidade administrativa; - Realização de pesquisas de qualidade de vida, que subsidiam a gestão de desempenho; - Na gestão de desempenho, busca-se a identificação de fatores que são promotores de QVT (identificados a partir da pesquisa junto aos servidores). 	<ul style="list-style-type: none"> - Tendência do avaliador de avaliar positivamente os seus colaboradores para que estes não sejam prejudicados no recebimento da gratificação de desempenho.

Fatores externos	<p align="center">Oportunities (oportunidades)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Decreto 7133/2010, que definiu a gratificação de desempenho. O Decreto foi o fator que deu início à implementação interna da gestão de desempenho. - A partir da vigência da referida norma, houve a busca interna para melhor dar cumprimento à gestão de desempenho dos servidores. - Busca pela melhoria na prestação dos serviços públicos 	<p align="center">Threats (ameaças)</p> <ul style="list-style-type: none"> - A regulamentação da reforma administrativa com a possibilidade de demissão de servidor por insuficiência de desempenho.

No órgão 2, a gestão de desempenho constitui tema de constante aperfeiçoamento, com ações como: a) alterações no modelo de avaliação buscando atender aos objetivos organizacionais e utilização do resultado da pesquisa de clima organizacional para subsidiar as alterações a serem implementadas; b) ações de capacitação profissional com aprimoramento das lideranças; c) desenvolvimento de sistema para planejamento e acompanhamento das atividades realizadas pelos servidores e que servem de subsídio para a avaliação individual de desempenho. É o que se observa pelas forças identificadas no órgão 2 (matriz SWOT 2):

Entidade pública federal em nível aprimorado na gestão de desempenho

Matriz SWOT - Órgão 2

	Fatores Positivos	Fatores Negativos
	Strengths (Forças)	Weaknesses (fraquezas)
Fatores internos	<ul style="list-style-type: none"> - A organização já possui a cultura da avaliação de desempenho há mais de vinte anos (o primeiro normativo interno que cuidou do tema é do ano 2000); - O planejamento estratégico foi um dos indutores desse processo; - Com a finalidade de incentivar o desempenho profissional dos servidores, foi implementada a gratificação de desempenho, cuja parcela variável, incidente sobre o vencimento básico do servidor, é calculada com base no alcance de metas de produção e qualidade; - O processo de avaliação vem sendo aprimorado, sempre buscando estimular os 	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicação completa do modelo de avaliação de desempenho (planejamento, pactuação, monitoramento e <i>feedback</i>); - Fazer com os gestores apliquem a ferramenta de gestão de desempenho de forma realmente condizente com o desempenho do servidor.

	<p>servidores a utilizar seu pleno potencial de forma alinhada com as estratégias e valores da organização.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Já existe dentro da organização: cultura de avaliação de desempenho, modelo de planejamento e gestão do órgão, conscientização das lideranças e área de gestão de pessoas estruturada que dissemina o processo. - A gestão de desempenho é tema de constante aperfeiçoamento: houve alterações no modelo de avaliação buscando atender aos objetivos definidos na política de gestão de pessoas e utilizando-se o resultado da pesquisa de clima organizacional para subsidiar as referidas alterações; atuação de instituto interno de treinamento no aprimoramento das lideranças; e, desenvolvimento de sistema de gestão de acordo de metas e atividades e sua disponibilização aos gestores para facilitar o planejamento e o acompanhamento das atividades realizadas pelos servidores e para servir de subsídio para a avaliação individual de desempenho. - Na gestão da cultura organizacional, houve uma divulgação interna massiva e sensibilização dos gestores da importância da gestão de desempenho. 	
<p>Fatores externos</p>	<p style="text-align: center;">Oportunities (oportunidades)</p> <ul style="list-style-type: none"> - A participação cada vez mais ativa da sociedade na cobrança de resultados das organizações públicas. 	<p style="text-align: center;">Threats (ameaças)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Não identificaram ameaças à prática da gestão de desempenho já implementada.

Destaca-se, nos órgãos 1 e 2, a importância de se verificar o nível de satisfação e a qualidade de vida dos servidores, a partir da realização de pesquisas de clima organizacional. Em ambas as organizações, buscou-se identificar fatores de qualidade de vida no trabalho, como subsídio ao desempenho, utilizando-se os resultados das pesquisas.

Além disso, em ambos os órgãos 1 e 2, há o pagamento de gratificação variável de desempenho, sendo que, no órgão 1, como vimos, os entrevistados demonstraram preocupação com o viés parcial do avaliador para que não haja prejuízo financeiro ao servidor e, no órgão 2, por sua vez, os entrevistados destacaram como dificuldades “a aplicação completa do modelo de avaliação de desempenho (planejamento, pactuação, monitoramento e

feedback)”, bem como a utilização pelos gestores da “ferramenta de gestão de desempenho de forma realmente condizente com o desempenho do servidor.”

Quanto à reforma administrativa, ambos os órgãos 1 e 2, destacam a intenção de que as condições e benefícios de trabalho do servidor público sejam mais próximas do regime privado e o objetivo de busca da melhoria dos serviços prestados. Quanto a possíveis mudanças nas práticas da gestão de desempenho caso a reforma administrativa seja aprovada, o órgão 2 não identifica dificuldades nas práticas já incorporadas à gestão de pessoas, na medida em que atualmente o servidor que possui baixo desempenho já é penalizado com a redução da remuneração. Em casos de baixo desempenho, o órgão 2 passa a acompanhar esses servidores e apura as prováveis causas do desempenho profissional aquém do desejado, com medidas voltadas ao desenvolvimento profissional ou à adequação funcional do servidor. No entanto, caso observados indícios de infração disciplinar (desídia, por exemplo), já existe a possibilidade de apuração da conduta dos servidores com desempenho insuficiente.

Passando-se à análise da organização que se encontra em nível inicial na prática de gestão de desempenho – órgão 3 – observa-se que a avaliação hoje é limitada à progressão funcional e à aprovação no estágio probatório. Os entrevistados do órgão 3 ressaltaram a necessidade de melhoria dos serviços públicos prestados e consideram que a reforma administrativa e a busca por eficiência constituem elementos que favorecem a implementação da gestão de desempenho.

Um dos entrevistados do órgão 3 destacou, ainda, que a situação da pandemia da COVID-19, com a imposição do *home office* a todos os servidores, constitui mais um elemento a justificar a necessidade de definição de metas e indicadores individuais, o que propiciará a gestão de desempenho na organização.

Dentre as dificuldades e desafios identificados para a implantação da gestão de desempenho, verifica-se que a implementação de suas práticas esbarra na cultura organizacional (segundo o órgão 3, “cultura do faça o que quero”). Além disso, observam-se, como dificuldades, a definição de metas individuais (dos acordos de trabalho) e, também, a inexistência da cultura do *feedback*, sendo que a indicação, pelo gestor, da necessidade de treinamento do avaliado, geralmente, não é bem recebida pelo servidor.

Outro aspecto destacado como ameaça pelo órgão 3 consiste na aprovação de regulamentação do dispositivo constitucional que trata de desempenho (por lei complementar), com a definição de regras aplicáveis a todo o funcionalismo público, sem a observância das peculiaridades de cada órgão, que possuem pessoal, cultura e atividades distintas. A partir das respostas ao questionário, elaborou-se a matriz SWOT do órgão 3:

Entidade pública federal em nível inicial na gestão de desempenho

Matriz SWOT - Órgão 3

	Fatores Positivos Strengths (Forças)	Fatores Negativos Weaknesses (fraquezas)
Fatores internos	<ul style="list-style-type: none"> - Todos os cargos de gestão são privativos de servidores de carreira, o que protege a gestão administrativa da ingerência política; - Os treinamentos realizados são investimentos em servidores que permanecerão no órgão, o que ajuda na implementação da gestão de pessoas; - Planejamento de treinamento de lideranças. - Vontade interna de implementar a gestão de desempenho. - Já existe minuta interna de gestão de desempenho, com previsão de avaliação individual e organizacional. - A gestão de desempenho deve ser implementada independentemente da aprovação da reforma administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificuldade na definição de metas/tarefas e desempenho individual; - Ausência de critérios para definição de resultados (acordo de resultados); - Cultura organizacional: resistência das pessoas (“cultura do faço o que quero”) e dificuldades na definição de critérios objetivos. - Dificuldades das chefias na definição de acordos de trabalho; - Quadro reduzido: necessidade de redefinição de competências. - Não há a cultura do <i>feedback</i>: a indicação de treinamento para o servidor não é bem recebida, o que dificulta a gestão de desempenho.
Fatores externos	<p align="center">Oportunities (oportunidades)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de melhoria do serviço público. - A imagem do serviço público, a busca por eficiência e o contexto da reforma administrativa corroboram para a necessidade de implementação da gestão de desempenho. - A situação da pandemia forçou os servidores a trabalharem em home office, mas não há definição de metas, de indicadores. Há a necessidade dessa definição, o que propiciará a avaliação de desempenho. 	<p align="center">Threats (ameaças)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforma administrativa pode atrapalhar a implementação interna, porque não dá para estabelecer os mesmos critérios de avaliação para todos os órgãos da Administração Pública; - Os órgãos da Administração Pública desenvolvem atividades diferentes e possuem servidores e cultura organizacional diversa. - Discordância acerca da possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho. - A criação de gratificação e a possibilidade de demissão de servidores geram distorções no processo de avaliação. - A avaliação deve ter por objetivo a capacitação, o direcionamento para o alcance dos objetivos da organização, para se ter eficiência. A demissão deve ser secundária, ou seja, pode vir a acontecer (ser

		<p>uma consequência do mau desempenho), mas não pode ser vista como um objetivo para a gestão de desempenho.</p>
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Observa-se, pelas matrizes SWOT, que em todos os órgãos pesquisados, identificou-se como desafio à prática de gestão de desempenho, em última análise, a implementação de todas as suas fases e a sua aplicação de modo realmente condizente com o desempenho do servidor. Nesse sentido, o órgão 1 destacou a tendência de o avaliador dar notas sempre altas aos seus avaliados para não os prejudicar; o órgão 2 considerou a dificuldade de o gestor aplicar a ferramenta de maneira coerente ao desempenho e, ainda, de maneira completa, observando-se todas as suas etapas (planejamento, pactuação, monitoramento e *feedback*). O órgão 3, por sua vez, também expressou dificuldades em estabelecer as metas de desempenho (definição dos acordos de trabalho) e, ainda, na realização do *feedback*, etapa importante na gestão de desempenho, a qual diz respeito ao acompanhamento e à comunicação ativa e clara com o servidor sobre os aspectos de seu desempenho, no sentido de direcionar eventuais servidores à capacitação, para se obter desempenho competente.

8. CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA E SOCIAL

Os dados colhidos a partir da percepção de atores-chave nas organizações nos mostraram que as práticas de gestão de desempenho foram desenvolvidas, nos órgãos 1 e 2, levando-se em conta pesquisas de clima organizacional com levantamento das condições ambientais e organizacionais, com o objetivo de se avaliar o impacto dessas variáveis sobre o comportamento e o desempenho dos servidores e, também, a partir de ações de gestão da cultura organizacional, com divulgação interna massiva da importância da gestão de desempenho bem como com a sensibilização dos gestores e o envolvimento dos servidores. Verificou-se importante o investimento em condições laborais e programas de qualidade de vida dos colaboradores para, a partir da percepção dos servidores, identificar os fatores que predizem a melhoria do desempenho.

Outro aspecto importante identificado pela presente pesquisa foi a fraqueza/barreira existente em todos os órgãos, talvez em maior ou menor grau em um ou outro, mas reconhecida tanto pelos órgãos que já conseguiram desenvolver práticas de gestão de desempenho quanto por aquele que não adotou as referidas ações de gestão, qual seja, a dificuldade no estabelecimento de metas, a aplicação do modelo de avaliação com todas as suas etapas (planejamento, pactuação, monitoramento e *feedback*) e a avaliação condizente com o desempenho dos servidores (viés imparcial e objetivo). Nesse aspecto, revelou-se

fundamental o papel dos gestores nas práticas da gestão de desempenho, na medida em que são eles que definirão as metas de desempenho em conjunto com sua equipe bem como caberão a eles o monitoramento e a repactuação de metas, caso necessário, e a comunicação dos resultados (*feedback*). Assim, é imprescindível o treinamento constante das lideranças envolvidas no processo e campanhas educativas que demonstrem os benefícios advindos da gestão de desempenho, de modo a sensibilizar toda a comunidade organizacional.

Deve-se considerar que a avaliação precisa ser realmente condizente com o desempenho do servidor. A atribuição de nota máxima a todos os servidores, sem distinção, acaba por produzir um sentimento de injustiça, o que pode resultar em desmotivação e piorar a produtividade, principalmente naqueles que se mostram mais eficientes na organização. Assim, as lideranças devem ser sensibilizadas e treinadas para que essas práticas de superavaliação sejam eliminadas. Os critérios de avaliação devem ser justos e imparciais e devem ser pactuados entre chefia e servidor. A falta de parâmetros de avaliação estimula opiniões subjetivas do avaliador, que podem conduzir a distorções, como aquelas identificadas por Lotta (2002): o efeito preconceito pessoal (o avaliador tem preconceito com o avaliado, o que se reflete na avaliação); e, o efeito halo (quando o avaliador gosta muito do avaliado e distorce sua opinião). Por outro lado, o trabalhador não deveria ser o único responsável por problemas de desempenho, os quais podem não se dever a características pessoais do avaliado, mas a deficiências do suporte organizacional. Responsabilizá-lo pelo problema significa “plantar nele sentimento de injustiça e semente da qual poderá brotar indiferença ou boicote à avaliação de desempenho” (OLIVEIRA-CASTRO ET AL, 1996).

As etapas da gestão de desempenho são fundamentais à ocorrência dos resultados nos indivíduos e equipes de trabalho. Planejamento, execução, monitoramento, avaliação e revisão são essenciais à gestão de desempenho. O estabelecimento de metas deve ser realizado de maneira conjunta e o monitoramento deve ser eficaz e contínuo. Uma gestão efetiva da *performance* pressupõe etapas necessárias à sua formalização nas organizações de trabalho. “Desde a concepção, no planejamento de desempenho até a etapa de revisão do plano de trabalho, têm-se informações essenciais que caracterizam o desempenho como construto multiestágio.” (COELHO JR ET AL, 2018, p. 565). A gestão do desempenho humano no trabalho constitui “atividade contínua de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e revisão, caracterizada pela interação social ativa entre gestor (superior) e colaborador (subordinado)” (COELHO JR, 2011, p. 7).

Os órgãos 1 e 2 revelaram que a gestão de desempenho já se encontra institucionalizada nas respectivas organizações, o que demonstraria um certo grau de

maturidade nas suas práticas, mas, ainda assim, em ambos há o desafio no cumprimento de todas as suas etapas.

Os resultados demonstraram haver consenso quanto à necessidade de planejamento de metas individuais e organizacionais, sendo fundamental o papel da chefia no monitoramento e na definição de regras claras e objetivas. De acordo com Oliveira-Castro (1996), “os sistemas de avaliação devem ser justos e imparciais, baseados em padrões de desempenho atingíveis, objetivos e claros, apoiados na realidade dos cargos ou postos de trabalho.”

O reconhecimento das individualidades exige uma formação aprimorada de lideranças, que devem possuir e aperfeiçoar a capacidade de lidar com a diversidade e a comunicação clara e ativa com todos os membros da equipe. São os superiores hierárquicos que definirão as metas de desempenho, acompanharão a execução das tarefas, monitorando-as e priorizando o *feedback* com a equipe, e avaliarão os servidores, observada as características de cada indivíduo.

Além disso, pelos resultados apresentados nos órgãos classificados como aprimorados (matrizes SWOT 1 e 2), destaca-se a importância empregada ao bem-estar e à saúde mental dos indivíduos no local de trabalho como importantes preditores de desempenho. Em ambos os órgãos, a pesquisa de clima organizacional é utilizada para a identificação das condições de trabalho e possíveis barreiras de desempenho. Nesse sentido, aqueles órgãos que não conseguiram viabilizar a gestão de desempenho devem adotar abordagens estratégicas com foco nas pessoas, nas condições e relações de trabalho, no treinamento de lideranças e no reconhecimento dos indivíduos.

Outro ponto a ser destacado diz respeito à resistência das pessoas. Além da necessária campanha sobre os benefícios de uma gestão eficiente de desempenho, destaca-se a estratégia utilizada pelo órgão 1, que buscou a identificação de fatores de desempenho com a atuação ativa de servidores das diferentes unidades administrativas. Esses agentes de desenvolvimento acabam por exercer uma liderança informal no grupo e tornam a comunicação mais efetiva do que uma imposição pela alta cúpula ou uma comunicação pelos meios formais. O envolvimento de servidores torna o processo mais legítimo e cria condições para maior aceitação da gestão de desempenho. A participação ativa de servidores na definição de metas de desempenho gera uma maior aderência às regras, menor resistência e mudanças na cultura organizacional.

Assim, a gestão de pessoas possui um grande desafio de desenvolver estratégias para o planejamento adequado de metas, propiciar condições organizacionais que permitam o alcance do planejado, utilizando-se de pesquisas organizacionais, incentivar a capacitação

contínua e a sensibilização acerca da importância da gestão de desempenho e buscar a participação dos envolvidos no processo, tudo isso no sentido de gerar mudanças na cultura organizacional.

A avaliação de desempenho deve ser vista como uma contribuição ao desempenho futuro, no sentido de ser um instrumento para identificar lacunas, aprimorar ações de desenvolvimento do indivíduo e melhorar comportamentos. Os seus resultados devem estar vinculados à gestão de pessoas, porque fornecem elementos capazes de identificar as áreas mais carentes de treinamento.

Políticas de sensibilização em relação à importância da gestão de desempenho devem ser priorizadas no atual contexto, primeiro porque há uma descrença quanto ao seu instrumento, hoje voltado à progressão, à aprovação em estágio probatório ou à política salarial; segundo, porque apontado como justificativa à demissão por insuficiência de desempenho e não a ações para o desenvolvimento dos profissionais. Uma vez priorizadas políticas de desenvolvimento e capacitação dos indivíduos, acredita-se em mudanças da cultura organizacional.

As práticas e experiências descritas no presente trabalho, adotadas por entidades públicas federais, podem servir como ferramentas eficientes na geração de impacto no desempenho para serem utilizadas por outras organizações.

Conclui-se que a gestão de desempenho ainda se encontra em estágio inicial, às vezes, inexpressivo em várias entidades públicas federais. Ainda há incertezas na sua prática e falta de padronização de suas etapas, o que dificulta a sua gestão com o objetivo pretendido pela reforma administrativa em discussão no Congresso, de ser utilizada para justificar a demissão de servidores públicos. A incorporação de suas etapas à cultura organizacional demanda a conscientização da sua importância e dos benefícios dela advindos. A gestão de desempenho deve ser vista como um processo de contínuo aperfeiçoamento e não como uma ameaça. Nesse sentido, além do treinamento constante das lideranças para o aperfeiçoamento e a aplicação de todas as etapas do ciclo de desempenho, deve haver a sensibilização de todos os colaboradores da organização.

A pesquisa revelou a necessidade de novos estudos voltados aos impactos da reforma administrativa em termos de ajustes à cultura organizacional dos órgãos e adaptação dos servidores ao novo cenário, com modificação de modelos e atitudes. O presente estudo teve por limitação o fato de ter contado com uma amostra relativamente pequena, mas que foi útil para se atingir o objetivo geral da pesquisa. Espera-se ter contribuído para o debate da questão

no contexto da reforma administrativa e que as conclusões aqui apresentadas possam ensejar a realização de novas pesquisas.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAD, G.; FREITAS, I. A.; PILATI, R.. **Contexto de trabalho, desempenho competente e necessidades em TD&E**. In: J.E.Borges-Andrade; G.S. Abbad; L. Mourão (Eds.), 15 Treinamento, Desenvolvimento e Educação em Organizações e Trabalho. Fundamentos para a Gestão de Pessoas, p.231-254, Porto Alegre: Artmed, 2006.

ABRUCIO, F. **Mérito, desempenho e resultados: a gestão de pessoas como política pública**. In TEIXEIRA, H. J.; BASSOTTI, I. M.; SANTOS, T. S. (Org.). Mérito, desempenho e resultados: ensaios sobre a gestão de pessoas para o setor público. São Paulo: FIA/USP, 2014.

_____. **Trajória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. RAP - Revista de Administração Pública. Edição Especial Comemorativa, 1967-2007. P. 67-86.

Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>> Acesso em 20/04/2021.

_____. **O desmonte do serviço público**. Valor Econômico. 14 fev. 2020. Acesso em 03/05/2021.

ALMEIDA, S., MARÇAL, R.F.M., & KOVALESKI, J.L. **Metodologias para Avaliação de Desempenho Organizacional**. Anais. XXIV Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Florianópolis, SC, Brasil, 2004. Disponível em: [Metodologias para avaliação de desempenho organizacional \(abepro.org.br\)](http://www.abepro.org.br) Acesso em 20/04/2021.

BALASSIANO, M.; SALLES, D. M. R. **Ambiguidades e implicações da avaliação de desempenho funcional em uma carreira típica de Estado**. ENANPAD, 2004. Disponível em: [Microsoft Word - GRT2267.doc \(anpad.org.br\)](http://www.anpad.org.br) Acesso em 01/06/2021.

BERGUE, S. T. **Gestão estratégica de pessoas no Setor Público**. Belo Horizonte. Fórum, 2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: [prop_mostrarintegra;jsessionid=node01xiknv0pqsoac15p05tcbcurj10828240.node0 \(camara.leg.br\)](http://www.camara.leg.br) Acesso em 01/06/2021

_____. Senado Federal. Projeto de Lei nº 116, de 2017 (PLS 116/2017). Projeto de Lei complementar que regulamenta a demissão de servidores públicos concursados e estáveis por insuficiência de desempenho no trabalho. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7218388&ts=1593914095699&disposition=inline> Acesso em 23/04/2021.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 588/2018 – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A588%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVA

[NCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](#) Acesso em 23/04/2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. RAP. Rio de Janeiro, Jul/Ago. 2000.

CAMÕES, M. R. S. **Inovação e gestão de pessoas no setor público: necessidade de novos olhares**. X Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília/DF. Jul. de 2017.

CAVALCANTE, P. **Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao Pós-NPM**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, Rio de Janeiro. Ipea, ago de 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8027/1/td_2319.pdf> Acesso em 20/04/2021

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. **Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 51(1): 1-26, jan. fev., 2017.

COELHO, F. de S.; MENON, I. de O. **A quantas anda da gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos**. Rev. Serv. Público. Brasília 69, edição especial. Repensando o Estado brasileiro 151-180. Dez 2018.

COELHO JUNIOR, F. A. **Descomplicando o Pensar Científico: provocações esclarecedoras para você refletir sobre sua pesquisa**. Curitiba: CRV, 2020.

_____. **Gestão do desempenho humano no trabalho: Interfaces teóricas, etapas constitutivas e implicações práticas**. In: ENCONTRO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DE TRABALHO, 3, 2011, João Pessoa. Anais... João Pessoa, 2011.

COELHO JUNIOR, F. A.; BOTELHO, E. de A. **Crenças e opiniões sobre a avaliação de desempenho: percepções dos servidores de um órgão da Administração Pública brasileira**. In: ENCONTRO DA ANPAD, 43., 2019, São Paulo. Anais. São Paulo, 2019.

COELHO JUNIOR, F. A.; MENESES, P. P. M.; SILVA FILHO, A. I. da; FONSECA, D. R. da. **Maturidade da gestão do desempenho em uma agência reguladora federal**. Rev. Adm. UFSM. Santa Maria, v. 11, n. 3, p. 564-580, 2018.

ELVIRA, E. J. S. **Relatório final – novembro 2019. Indutores para a efetividade da política de avaliação de desempenho dos servidores públicos federais**. ENAP, 2019.

ENAP. **Experiências de avaliação de desempenho na administração pública federal**. Brasília: ENAP, 2000, p. 96. Cadernos ENAP, 19.

GRILLO, A. N. **Avaliação de desempenho: a experiência brasileira na administração pública**. Revista de Administração, v. 17, n.1, p. 24-38, jan./mar., 1982.

HADICH, I.; COELHO JUNIOR, F. A.; BOTELHO, E. de A.; HOLLANDA, P. P. T. M. de. **Efetividade percebida na avaliação e desempenho: o caso de uma organização pública**

brasileira. VII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília, 11, 12 e 13 de nov. de 2020. Disponível em: <<http://ebap.sbap.org.br/>> Acesso em 19/04/2021

LOTTA, G. S. **Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos.** RAE-eletrônica, Vol. 1, n. 2, jul-dez/2002.

OLIVEIRA-CASTRO, G. A.; LIMA, G. B. C.; VEIGA, M. R. M. da. **Implantação de um sistema de avaliação de desempenho: métodos e estratégias.** Revista de Administração da USP, v.31, n.3, 38-52, 1996.

ORSI, A.; SILVA, C. M. **Gestão do desempenho no setor público: dificuldade e alternativas de soluções.** In: TEIXEIRA, H. J.; BASSOTTI, I. M.; SANTOS, T. S. (Org.). Mérito, desempenho e resultados: ensaios sobre a gestão de pessoas para o setor público. São Paulo: FIA/USP, 2014. Cap. 7. p. 193-233.

PINTO, J. de F.; BEHR, R. R. **Contradições na avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação na universidade pública.** Cadernos EBAPE.BR, v. 13, nº 4, artigo 8. Rio de Janeiro, out/dez. 2015.

SANTOS, L. de O.; ALMEIDA, D. R. **Avaliação de Desempenho e Gestão de Pessoas na UFBA: o que dizem os documentos?** VII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 11, 12 e 13 de nov. de 2020
Disponível em: <<http://ebap.sbap.org.br/>> acesso em 19/04/2021

SECCHI, L.; FARRANHA, A. C.; RODRIGUES, K. F.; BERGUE, S. T.; MEDEIROS-COSTA, C. C. **Reforma administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro presente à PEC 32/2020.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo. v. 26. n. 83.