

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

VIVIAN SCATOLIN

**IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE
SERVIDORES PÚBLICOS NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ
DOS CAMPOS**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2018

VIVIAN SCATOLIN

**IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO
DE SERVIDORES PÚBLICOS NA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO
JOSÉ DOS CAMPOS**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal” - Orientador: Prof. Dr. Leonardo Tonon

CURITIBA - PR

2018



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Especialização em Gestão Pública Municipal



TERMO DE APROVAÇÃO

Implantação de sistema de avaliação de desempenho de servidores públicos na Câmara Municipal de São José dos Campos

Por

VIVIAN SCATOLIN

Monografia apresentada às 18:00, do dia 8 de agosto de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

leonardo tonon
UTFPR - Curitiba
(orientador)

Joao Mansano Neto
UTFPR - Curitiba

Francisco Rodrigues Lima Junior
UTFPR - Curitiba

RESUMO

SCATOLIN, Vivian. Implantação de sistema de avaliação de desempenho de servidores públicos na Câmara Municipal de São José dos Campos. 2018. 48 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa Nacional de Formação em Administração Pública da Universidade Aberta do Brasil, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018

Esta pesquisa apresenta uma abordagem teórico-qualitativa da questão da avaliação de desempenho no serviço público brasileiro, com foco nos funcionários do legislativo municipal. Discute o conceito de avaliação de desempenho e seus enfoques, tipos e métodos, bem como sua introdução no serviço público, considerando o contexto histórico da reforma gerencial do Estado. Apresenta aspectos legais relacionados e obstáculos à gestão de pessoas nas organizações públicas, com base na literatura pertinente ao tema. Complementado por uma pesquisa de campo, o estudo de caso verificou, por meio de aplicação de questionário, a percepção acerca da avaliação de desempenho por parte do grupo de servidores avaliados anualmente na Câmara de São José dos Campos, além de descrever o modelo adotado na instituição e recuperar, por meio de entrevista, o processo de implantação de um sistema de avaliação de desempenho. O sistema não abrange a totalidade dos servidores, apenas os efetivos mais novos, o que gera desigualdade nas relações. A pesquisa apontou que o modelo adotado é considerado pelos servidores avaliados objetivo e adequado apesar de a credibilidade depender da franqueza e honestidade dos respondentes, o que não é possível garantir e averiguar, por isso alguns respondentes encaram a avaliação de desempenho como uma mera formalidade burocrática para cumprir a lei. Por outro lado, constitui uma oportunidade de promover o diálogo, a cultura do *feedback* e o planejamento nos departamentos, pois as tarefas são formalmente descritas em um plano de trabalho. Dentre os servidores avaliados, predomina a percepção de que a avaliação de desempenho é importante tanto para o desenvolvimento do servidor quanto para a organização, e as respostas ao questionário permitem concluir que o discurso da reforma gerencial foi incorporado pelo grupo e é cotidianamente reproduzido.

Palavras-chave: Avaliação de desempenho. Gestão de pessoas no serviço público brasileiro. Reforma gerencial do Estado.

ABSTRACT

SCATOLIN, Vivian. Introduction of a system for performance appraisal of public servants at the City Council of São José dos Campos. 2018. 48 p. Term Paper (Specialization in Municipal Public Management) – National Education Program in Public Administration of Universidade Aberta do Brasil, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018

This research presents a theoretical-qualitative approach of the performance appraisal theme in the Brazilian public service, focused in the municipal legislative employees. It discusses the performance appraisal concept and its approaches, kinds and methods, as well as its introduction in the public service, considering the historical context of the New Public Managerialism. It presents correlated legal aspects and obstacles to managing personnel in public organizations, based in literature pertinent to this theme. Accompanied by a field research, with the application of a survey, this case study obtained the perception, with regards to the performance appraisal, of part of the group of public servants of the City Council of São José dos Campos, who have their performance annually evaluated. It also describes the performance appraisal model adopted by the organization, and retrieves, by means of an interview, its implantation process. The system does not address the totality of public servants, only those that entered the organization most recently, hired through the application of a public exam, which creates asymmetry in the relations. Another issue to its credibility is its dependence on the openness and honesty of those who fill in the evaluation forms, which is not possible to ensure and verify, running the risk that the performance appraisal becomes a mere bureaucratic formality to fulfill the law. On the other hand, it constitutes an opportunity to promote the dialogue, the feedback culture, and planning of each section of the organization, since the tasks are formally described in a job plan. Among the evaluated employees, the majority declared they consider the adopted approach objective, and the perception is dominant that the performance appraisal is important both for the employee development and for the organization, revealing that the New Public Managerialism speech was incorporated and is consistently reproduced.

Keywords: Performance appraisal. Performance evaluation. Performance measurement. Personnel management in the Brazilian public service. New Public Managerialism.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	9
2.1 Avaliação de desempenho	9
2.2 Reforma gerencial do Estado e a gestão de pessoas no serviço público brasileiro	14
2.3 Desafios da avaliação de desempenho no serviço público	17
2.3.1 Avaliação de desempenho dos servidores no legislativo.....	20
2.3.2 Avaliação de desempenho dos servidores no município	21
3 METODOLOGIA.....	23
3.1 Caracterização da Pesquisa.....	23
3.2 Procedimentos da Pesquisa.....	24
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	26
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

Em nome da eficiência, e com amparo legal, nos últimos anos os órgãos estatais começaram a dispor de avaliações de desempenho tanto durante o estágio probatório, como condição para a conquista da estabilidade, quanto periódicas, como forma de medir o trabalho e cancelar elevações funcionais tais como progressões e promoções, ou mesmo gratificações. Em previsão constitucional, o servidor público estável pode inclusive perder o cargo pela reprovação em avaliação de desempenho. Essa realidade se insere no contexto da reforma gerencial no serviço público, que inseriu conceitos e práticas da iniciativa privada, e do crescente controle social a partir do acesso a informações propiciado pela internet e novas tecnologias comunicacionais, influenciando a percepção por parte da opinião pública quanto à necessidade de profissionalização e modernização do serviço público.

A presente pesquisa tem a intenção de contribuir com essa discussão descrevendo o modelo adotado na Câmara Municipal de São José dos Campos a partir de uma reestruturação administrativa em 2013 e criação de uma comissão de trabalho específica em 2015. É esse instrumento e as percepções acerca de sua aceitação, entraves, fragilidades e utilidade que são apresentados neste trabalho, cuja questão de pesquisa é: como tem se dado a implantação de uma sistemática de avaliação de desempenho de servidores no legislativo municipal e quais os desafios para sua consecução?

Os objetivos são descrever e analisar o modelo adotado na Câmara, conhecer a percepção dos servidores avaliados e ainda discutir dificuldades e contribuições da avaliação de desempenho para a gestão de pessoas no serviço público.

A escolha do tema, da linha de pesquisa em gestão de pessoas inserida na Gestão Pública e do objeto de estudo, o legislativo joseense, se justifica não só pelo interesse despertado durante o curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, quanto pelo momento histórico vivido pelo país, marcado por grande descrença na classe política e nas instituições estatais, e por consequência no servidor público, visto pelas lentes estereotipadas e generalizantes da sociedade como um profissional com privilégios, que ganha muito e bem para trabalhar pouco e mal, em comparação com os demais trabalhadores do país.

O trabalho está estruturado em quatro partes mais a lista de referências mencionadas. Na fundamentação teórica são apresentados conceitos por meio de revisão bibliográfica na qual a maioria dos autores considera que, apesar de potenciais efeitos indesejados, a avaliação de desempenho pode auxiliar a organização a alcançar seus objetivos e fornecer informações

relevantes à gestão de pessoas, como necessidades de treinamento, adequação de processos, ajustes no planejamento, melhoria da comunicação entre chefia e equipe ou mesmo realocação do funcionário. Outro grupo de pesquisadores aponta que o objetivo da reprodução do discurso empresarial é o controle e dominação dos servidores, além da redução da articulação deles por demandas coletivas, substituída pelo tratamento individual dos problemas. O embasamento teórico traz ainda a contextualização histórica da reforma gerencial do Estado, um breve panorama da legislação pertinente e os desafios à avaliação de desempenho no serviço público, em especial no legislativo e em âmbito municipal.

Os métodos utilizados foram os procedimentos aplicáveis a um estudo de caso qualitativo. O trabalho teve início com uma revisão de literatura baseada principalmente em artigos recentes publicados em periódicos científicos nacionais encontrados nas bases de dados Scielo e Spell. A coleta de dados se valeu de diferentes técnicas: pesquisa documental, entrevista e levantamento por questionário.

Na Apresentação e Discussão dos Dados, são analisadas fontes documentais externas, como a legislação vigente, e interna, o “Manual de Procedimentos, Acompanhamento e Desenvolvimento dos Servidores da Câmara”, que descreve as etapas da avaliação de desempenho na Câmara Municipal. A análise também abrange informações obtidas pela aplicação de questionário aos servidores avaliados na instituição. O objetivo foi apreender a percepção deles acerca da importância da avaliação de desempenho, adequação do modelo adotado na instituição e o quanto influencia a rotina do servidor. Encerram o trabalho algumas considerações finais notadamente acerca de questões pendentes identificadas que podem direcionar estudos futuros.

2.FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A revisão da literatura apresentada a seguir fornece um panorama dos conceitos, definições e interpretações na produção acadêmica brasileira recente acerca do tema avaliação de desempenho, sobretudo quanto ao seu objetivo e método. Em seguida, trata da gestão de pessoas no serviço público, contextualizando a modernização estatal implementada pela reforma gerencial, que aproximou a administração pública das práticas do setor privado. A partir desse resgate histórico, tornam-se mais compreensíveis os desafios encontrados na avaliação de desempenho aplicada ao servidor, e a realidade no Legislativo federal e nos municípios.

2.1 Avaliação de desempenho

De acordo com os princípios gerais da teoria clássica, a administração é composta por cinco funções: planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. A avaliação de desempenho surge da função controle, com o objetivo de mensurar o desempenho dos empregados (COUTINHO, 2009, p. 34). Nesse sentido, as conceituações comumente se baseiam nos indivíduos, na comparação e adequação do seu desempenho. Assim, a avaliação de desempenho é definida como um mecanismo que busca conhecer e medir o desempenho dos indivíduos na organização, estabelecendo uma comparação entre o desempenho esperado e o apresentado por esses indivíduos (LOTTA, 2002, p. 8). De acordo com Biulchi e Pauli (2012, p. 131), avaliação de desempenho permite conhecer, medir, comparar e adequar o desempenho dos indivíduos em relação ao que é esperado pela instituição.

Há autores, no entanto, que deslocam o enfoque do funcionário para a organização. Sob essa perspectiva, a avaliação de desempenho auxilia a organização a entender o interesse que o colaborador mantém relativamente ao seu trabalho e, por outro lado, ajuda a organização a perceber de que os colaboradores necessitam para realizar o seu trabalho de forma eficaz. (MARQUES; RODRIGUES, 2018, p. 2126) Dessa forma, a adequação ao desempenho esperado não depende exclusivamente do indivíduo, mas também está condicionada à organização proporcionar as condições de trabalho necessárias.

Na definição de Pontes (1996, p. 30 apud BIULCHI; PAULI, 2012, p. 134), “avaliar o desempenho, nada mais é do que fornecer o feedback construtivo, tanto no dia-a-dia quanto nas reuniões formais para esse fim, além de estabelecer os resultados a serem perseguidos pelos indivíduos, a fim de acompanhar o processo de trabalho”. Para cumprir os objetivos atribuídos à avaliação de desempenho, sua implantação deve partir de três pilares: estabelecimento de

metas compatíveis com o plano estratégico da organização, análise conjunta dos resultados alcançados e planejamento do desenvolvimento das competências da pessoa. (COUTINHO, 2009, p. 40)

Assim, fica claro que a avaliação de desempenho só cumprirá sua finalidade se houver um planejamento das metas a serem alcançadas pelo servidor ou ao menos pelo setor; que esse plano seja comunicado internamente para que o servidor tenha conhecimento dos parâmetros que serão avaliados; que haja o acompanhamento da execução do trabalho por parte da chefia ou outros servidores que irão avaliar o desempenho, a fim de que tenham informações suficientes acerca da sua correção ou desvios; e, finalmente, que após a avaliação ele receba um feedback, sendo novamente necessário haver um fluxo de comunicação.

Esse processo que abrange planejamento, acompanhamento constante e avaliação Biulchi e Pauli (2012, p. 133) denominam gestão de desempenho. “Pelo processo de gestão de desempenho é possível garantir a sustentabilidade da organização, por meio da revisão de objetivos, estratégias, processos de trabalho e políticas de recursos humanos.”

Nessa concepção, a avaliação não é uma ferramenta isolada capaz de resolver os problemas, mas integra um sistema. A gestão de desempenho leva a uma cultura baseada na meritocracia e na melhoria contínua, pois os colaboradores conseguem compreender qual é o seu papel na organização e de que forma podem contribuir para atingir as metas organizacionais, ou como os objetivos estratégicos se alinham aos seus individuais. (MARQUES; RODRIGUES, 2018, p. 2125)

Para Reynaud (2017, p. 85), a avaliação de desempenho é um instrumento de planejamento e desenvolvimento organizacional, para aprimorar as relações entre as pessoas e melhorar os resultados alcançados na perseguição de metas estabelecidas. Pode aumentar a compreensão entre chefia e subordinados e depende de informações qualitativas e quantitativas que envolvem as condições de atuação individual dos funcionários e sua interação com o grupo de trabalho.

Os objetivos da avaliação de desempenho são diversos. Pela função de Treinamento e desenvolvimento, a avaliação de desempenho serve como mecanismo para identificar deficiências e aptidões dos funcionários, permitindo desenvolver programas de capacitação e treinamento que possam suprir tais deficiências e necessidades. A função de Comunicação diz respeito à viabilidade de comunicação entre o chefe e os funcionários oferecida pela avaliação.

Já a função de Planejamento de Recursos Humanos leva em conta a capacidade da avaliação em fornecer subsídios para planejamento estratégico da área de Recursos Humanos. Aspectos legais, outra função, estão relacionados ao cumprimento da lei. Por fim, a função de

dar subsídios à Política de Promoção e Salários diz respeito à capacidade que uma avaliação de desempenho tem de gerar informações para aumento salarial e promoção, ficando atrelada a um sistema de recompensas. “A restrição da avaliação à política salarial leva a que funções como desenvolvimento e treinamento sejam deixadas de lado. Tal restrição acaba também por incentivar casos em que o avaliador é visto como juiz e o avaliado como réu.” (LOTTA, 2002, p. 11)

Apesar de observarem a falta de estudos sobre os efeitos da avaliação de desempenho, Marques e Rodrigues (2018, p. 2135) consideram que há três tipos de efeitos dos sistemas de gestão e avaliação de desempenho: ao nível do comportamento dos indivíduos, ao nível das capacidades organizacionais em termos de processos estratégicos e, ao nível do desempenho organizacional.

Em âmbito individual, há impacto sobre o foco estratégico e capacidade de decisão. Sabendo que são avaliados pela habilidade e constância de cooperação e participação, tende a aumentar a comunicação e o relacionamento interorganizacional.

Porém a adoção de um sistema de gestão e avaliação de desempenho pode ter impactos negativos na motivação dos colaboradores, quando os resultados da avaliação de desempenho são utilizados para determinar recompensas e benefícios, em especial quando as metas são inatingíveis ou muito numerosas, deixando de ser desafiadoras. Ou ainda os funcionários podem considerar que as expectativas de desempenho e as metas estabelecidas são incongruentes.

No nível gerencial, os sistemas de gestão e avaliação de desempenho permitem aos gestores melhorar o seu desempenho relativamente aos mecanismos de diálogo e feedback com a equipe, levam a mudanças culturais e propiciam a adesão a um estilo de liderança mais participativo e consultivo. No entanto, há relutância na adesão por parte deles por aumentar a carga de trabalho, dar visibilidade ao desempenho da equipe e pela possibilidade de perturbação da estrutura de poder da organização. Além da resistência a mudanças em geral enfrentada nas organizações, a insatisfação está ligada ainda ao argumento de suscetibilidade ao enviesamento devido à natureza subjetiva.

Quanto aos processos e capacidades organizacionais, os sistemas de avaliação são mecanismos eficientes para alinhar e envolver os gestores em processos de formulação e revisão da estratégia organizacional. Ao mesmo tempo que aumentam coordenação e controle também aumentam a comparabilidade do desempenho das diversas unidades, podendo implicar em competição dentro da própria organização. (MARQUES; RODRIGUES, 2018, p. 2136)

O impacto no desempenho organizacional pode ser financeiro e não financeiro e é mais evidente quando os membros das equipes de trabalho participam da definição de metas de

desempenho claras e mensuráveis. O sentimento de injustiça em relação ao processo de avaliação de desempenho pode resultar no seu fracasso. Deste modo, para Marques e Rodrigues (2018, p. 2139) é essencial que os colaboradores percebam o sistema como justo, sendo que essa percepção vai ser determinante para a satisfação laboral e, conseqüentemente, para a produtividade.

Como descreve Oliveira (2011, p. 17), os métodos utilizados são diversos e frequentemente adaptados às peculiaridades e objetivos de cada organização, inclusive misturando procedimentos: o método da escala gráfica, com maior frequência, utiliza um formulário de dupla entrada, no qual as linhas horizontais representam os fatores de avaliação de desempenho; enquanto as colunas verticais representam os graus de variação dos fatores previamente definidos. No método de escolha forçada o avaliador opta por frases para delinear o desempenho e aspectos comportamentais, ao invés de atribuir pontuação.

O método de incidentes críticos requer anotações permanentes e sistemáticas em que o avaliador registra fatos excepcionalmente positivos e negativos a respeito do desempenho.

Nos métodos baseados na avaliação de competência, a avaliação esclarece para a organização e funcionário, as aptidões que possui e quais necessitará ampliar ou desenvolver, pontos fracos, fortes e potenciais.

No método Pesquisa de Campo, o líder do avaliado é orientado em reuniões com um especialista da área de recursos humanos na avaliação do funcionário e elaboração de um plano de desenvolvimento (plano de ação), que é comunicado ao funcionário pelo líder. O desempenho passa a ser acompanhado levando em conta o plano de ação. Apesar de custoso e demorado para grandes organizações, permite o planejamento futuro. (COUTINHO, 2009, p. 19)

Na Avaliação de Atividades o resultado obtido pelo funcionário é comparado com o padrão de desempenho estabelecido anteriormente para o cargo. Portanto pressupõe a descrição detalhada de cada cargo da organização e do padrão de desempenho desejado para cada uma das atividades do cargo. A vantagem é que o funcionário conhece antecipadamente quais os desempenhos esperados, porém não recebe pontuação no caso de se destacar em atividade não prevista. (COUTINHO, 2009, p. 20)

Já a Avaliação por Objetivos requer que a organização fixe objetivos quantificáveis por departamento e por tarefa para um determinado período. Além dos objetivos e prazos para alcançá-los, devem ser definidas metas intermediárias que permitam acompanhar, e se for necessário corrigir, a evolução do trabalho. Exige planejamento gerencial e pode gerar desmotivação se as metas impostas forem inalcançáveis. (COUTINHO, 2009, p. 23)

Avaliação por competências também gera um plano de ação de desenvolvimento das competências. É preciso deixar claro as competências da organização, válidas para todos; as específicas de cada cargo; e os indicadores de desempenho que medem essas competências.

Há consenso entre os autores que competência é um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas por meio de comportamentos observáveis pelo desempenho profissional em determinado contexto. (MONTEZANO et al, 2017, p. 788). Elas vão além dos saberes cognitivos e técnicos, abrangendo os saberes em ação, a capacidade de lidar com imprevistos, resolver problemas, transferir e compartilhar conhecimentos. (GEMELI; FILIPPIM, 2010, p. 165)

No entendimento de Montezano et al (2017, p. 792), para planejamento e ações de desenvolvimento de RH ou busca externa de profissionais, o mapeamento usando um indicador de prioridade no desenvolvimento de competências seria mais preciso do que a avaliação de desempenho, demonstrando individualmente, comparativamente ao grupo e na organização como um todo quais as competências que mais precisam ser adquiridas.

A Avaliação 360° é uma composição de múltiplas fontes: chefia, colegas de equipe, subordinados, clientes e fornecedores, todas as partes com quem o funcionário se relaciona, mais a autoavaliação. Apresenta várias perspectivas e maior complexidade de aplicação, exigindo mais treinamento. (COUTINHO, 2009, p. 43)

Independentemente do método, a avaliação pode ser influenciada em cada atributo pela opinião global sobre o avaliado, o chamado Efeito de Halo. Para evitá-lo deve-se considerar cada atributo independentemente dos outros. Outro efeito possível é o de Semelhança, tendência de sobrevalorizar os comportamentos que mais se identificam com as concepções ou com os padrões de comportamento do avaliador. E ainda há a Tendência Central, quando há atração pelos pontos médios, ignorando os aspectos positivos e negativos do avaliado. O avaliador pode apresentar também Fuga ao Conflito, em que o desempenho é sobrevalorizado com o objetivo de não despertar reações adversas por parte do avaliado. Um efeito comum é o da Proximidade Temporal, tendência para sobrevalorizar, negativamente ou positivamente, os comportamentos observados mais recentes e não no período todo a que se refere a avaliação. (OLIVEIRA, 2011, p.21)

Numa perspectiva mais crítica, Pinto e Behr (2015, p. 810), consideram que a demanda por avaliação de desempenho nas organizações está relacionada ao funcionamento do capitalismo, no qual o trabalhador vale pelo seu rendimento e produtividade. A mensuração do trabalho leva a uma competitividade por “ser eficaz”, adaptar-se às regras da empresa e “produzir mais do que o previsto” para ser útil e ter valor na organização. Nessa visão, “a

avaliação de desempenho é como um instrumento de poder que busca controlar e direcionar o comportamento das pessoas por meio da utilização do discurso ideológico das organizações de desenvolvimento dos trabalhadores”. (PINTO; BEHR, 2015, p. 810)

Os pesquisadores apontam ainda que a busca pela racionalidade implica dominação dos indivíduos por meio de métodos quantitativos que por serem “científicos” são indiscutíveis. “A avaliação torna-se, então, mais uma situação de exame de consciência do que de reflexão de seus resultados. O que é considerado passa a ser mais o esforço em ser um bom trabalhador do que a qualidade de seu trabalho.” (PINTO; BEHR, 2015, p. 812)

A avaliação reforça a individuação, valoriza a ascensão individual e reduz a reivindicação coletiva pois é uma análise caso a caso; nela há o momento em que o avaliado é ouvido, podendo expressar suas dificuldades.

Essa mentalidade de controle própria da cultura empresarial foi introduzida na administração pública no contexto histórico da reforma gerencial sob o pretexto de modernizar o Estado. As mudanças introduzidas pelo neoliberalismo refletiram na gestão do funcionalismo, como se verá a seguir.

2.2 Reforma gerencial do Estado e a gestão de pessoas no serviço público brasileiro

A administração pública passou por duas grandes mudanças. A primeira foi a instauração da burocracia, em substituição ao patrimonialismo, em que não há separação entre Estado e patrimônio do soberano. No Brasil, essa característica, própria do poder absolutista, é encontrada do período colonial até o fim da República Velha, marcada pelo coronelismo. Na Era Vargas, a política estatal desenvolvimentista levou à criação de órgãos públicos e a organização do Estado passou a seguir o modelo burocrático weberiano, caracterizado pela departamentalização e profissionalização da máquina pública, antes praticante do nepotismo torna-se meritocrática utilizando do concurso para admissão de pessoal. Na linha de modernização autoritária, criou em 1938 o Departamento Administrativo do Serviço Público e o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

A lei 284/1936 criou uma Comissão de Eficiência em cada Ministério, a fim de estudar as causas de diminuição do rendimento, propor modificações com vistas à racionalização progressiva, bem como propor promoções por merecimento, além de apreciar as reclamações dos funcionários.

Segundo Coutinho (2009, p. 70), com os princípios burocráticos de impessoalidade, hierarquia, normatização e racionalidade, os funcionários passaram a ser profissionais a serviço do Estado e não a serviço do governante. Porém, com o passar do tempo, o excesso de

formalismo autocentrado da burocracia tornou o Estado sinônimo de ineficiência, o que deu lugar à segunda reforma, a gerencial, com o intuito de atender aos anseios da opinião pública principalmente por redução de gastos e melhor qualidade dos serviços públicos.

As mudanças acometeram todo o Ocidente. A crise de financiamento do setor público em virtude da estagnação econômica dos países ocidentais levou ao esgotamento do modelo keynesiano de Estado, caracterizado pela intervenção e atuação na economia, e do Estado de Bem Estar Social, modelo em que o governo assumia a execução de políticas públicas. Além da dimensão econômica e social dessas mudanças, também houve reflexo na esfera administrativa com propostas de reforma do setor público de cunho liberalizantes adotadas em vários países, principalmente a partir das décadas de 1980 e 1990. Embora tenha procurado extirpar práticas de clientelismo e nepotismo pela adoção de princípios como a impessoalidade e a meritocracia, o modelo burocrático weberiano mostrou-se ineficiente na aplicação de recursos públicos e na satisfação das demandas por serviços públicos. “Assim sendo, tornava-se necessário repensar o papel do Estado. A máquina inchada, cara e ineficiente deveria ser submetida ao modelo gerencial adotado no setor privado” (FONSECA; VIEIRA, 2011, p. 392).

Essa lógica segue o modelo do *New Public Managerialism* que aproximou a administração pública das práticas de gestão do setor privado. O fenômeno, espelhado por todo o mundo ocidental, implica uma mudança de paradigma com ênfase na responsabilidade baseada nos resultados e uma linguagem de racionalidade econômica em contraposição à decadência do modelo burocrático da administração tradicional, preocupado fundamentalmente com a lei e o seu cumprimento. (MARQUES; RODRIGUES, 2018, p. 2146)

Assim, os conceitos que baseiam a burocracia permanecem, porém, os esforços se concentram nos resultados e não nos processos. O discurso de produtividade e qualidade aparece pela primeira vez no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), desenvolvido pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso.

Segundo Pinto e Behr (2015, p. 81) o PDRAE de 1995 foi um marco na política de pessoal da administração pública pois propunha a adoção de um perfil mais gerencial para os servidores públicos, e introduziu a lógica das organizações privadas passando a tratar os cidadãos como clientes. Nesse processo de modernização e desburocratização, os servidores seriam avaliados por meio de indicadores de desempenho, com a expectativa de melhorar a eficiência dos serviços prestados pela administração pública.

Os autores afirmam que o governo brasileiro copiou modelos estrangeiros, uma vez que desde a década de 1970, Estados Unidos com Ronald Reagan, Reino Unido após Margaret

Thatcher, e outros países desenvolvidos já vinham implementando no setor público técnicas gerenciais advindas do setor privado.

As principais características defendidas eram: descentralização do aparelho de Estado com separação das atividades de execução e planejamento; privatização de empresas estatais; terceirização de serviços prestados pelo governo; regulação de atividades públicas dirigidas pelo setor privado e adoção de conceitos e ferramentas gerenciais usualmente utilizadas no setor privado.

Portanto a avaliação de desempenho no serviço público brasileiro é introduzida nesse contexto, de crescente exigência da sociedade quanto à melhor aplicação dos recursos arrecadados pela administração pública resultando na adoção pelo Estado de mecanismos de mensuração de desempenho já testados na iniciativa privada (GAVAZINI; DUTRA, 2016, p. 163).

Com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 41, a estabilidade do servidor nomeado mediante aprovação em concurso público após três anos de efetivo exercício e aprovação em avaliação especial de desempenho, realizada por comissão específica para essa finalidade. (BRASIL, 1988)

A Emenda 19/98 estendeu a avaliação a todos os servidores pois determina que o servidor poderá perder o cargo caso não tenha desempenho satisfatório na avaliação periódica de desempenho. Porém, a implementação está condicionada à aprovação de lei complementar que discipline o tema. O Projeto de Lei Complementar 248/98 tramita há vinte anos no Congresso Nacional. De acordo com Coutinho (2009, p. 57) a proposta disciplina a perda de cargo considerando apenas a avaliação individual, não leva em conta o desempenho da equipe, as condições de trabalho ou o desempenho do órgão ou entidade a que está subordinado o servidor nem cria condições para melhorar o desempenho insuficiente.

Nos governos brasileiros seguintes a reforma gerencial foi mantida e continuada, de maneira que os planos de carreira de diversas instituições públicas passaram a vincular o desenvolvimento do servidor à progressão por capacitação e mérito profissional.

O Decreto n. 5.707/2006 regulamentou a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse decreto definiu que os resultados das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor necessitam ser complementares entre si. Embora esse decreto tenha sido publicado pelo presidente Lula, nele se notam aspectos do gerencialismo defendidos por seu antecessor. (BRASIL, 2006)

A Lei n. 11.784/2008 reservou um único capítulo para tratar da avaliação de desempenho dos servidores do poder executivo federal, com o objetivo de buscar a melhoria da qualificação dos servidores e subsidiar a política de gestão de pessoas em termos da capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal. De acordo com essa legislação, a avaliação de desempenho dos servidores deve estar relacionada às metas institucionais. (BRASIL, 2008)

A lei mencionada estabeleceu que as metas de desempenho individual devem ser definidas por critérios objetivos, compondo, assim, o plano de trabalho do setor e ser de comum acordo entre o servidor, a chefia e a equipe de trabalho. Nota-se nessa lei uma busca pelo controle por meio das metas individuais, da equipe e da organização.

O Decreto nº 7.133 em 2010, que apresenta os critérios e regras gerais para a realização das avaliações de desempenho no serviço público, vem sendo utilizado como instrumento para fornecer subsídios ao pagamento das gratificações de desempenho aos servidores do poder executivo federal. Sua inovação é o fato de o servidor ser avaliado não apenas pela chefia imediata, mas também pela equipe de trabalho em que está inserido. (BRASIL, 2010)

2.3 Desafios da avaliação de desempenho no serviço público

No texto constitucional foram lançadas as diretrizes gerais, muitas das quais com efeitos contidos, que dependem de regulamentação específica e outras que esperam sua efetiva aplicação. Essa efetiva aplicação refere-se à modernização da estrutura normativa e organizacional dos entes e órgãos da administração pública, a fim de orientá-los segundo um paradigma de gestão que, aderindo às contingências impostas pela realidade, permita ao Poder Público responder de forma mais efetiva às demandas da sociedade. De fato, as fragilidades do Estado não residem em insuficiências normativas de qualquer ordem, mas nas decisões tomadas pelas pessoas, em todos os níveis da administração. [...] Em suma, pode-se afirmar, de forma geral, que o esforço orientado para a institucionalização de um modelo gerencial na administração pública brasileira encontra resistência nos fortes traços burocráticos consolidados, que decorrem de um padrão formal de natureza histórica, ao qual é associada uma carga de valores patrimonialistas advindos de uma herança cultural.” (BERGUE, 2010, p. 191)

Como visto, atualmente, a avaliação de desempenho cumpre dois fins constitucionais no serviço público brasileiro: a avaliação especial de desempenho com o objetivo de aquisição de estabilidade e a avaliação permanente de desempenho, mecanismo contínuo de aferição do servidor.

A primeira impõe à administração a verificação do desempenho do servidor no exercício do cargo, mediante procedimento de avaliação formal, de modo que o simples intercurso do período probatório, correspondente a três anos, não é mais suficiente para garantir a

estabilidade. Os aspectos que deverão ser avaliados são mencionados na Lei n. 8.112/1990. A aptidão e capacidade serão objeto de avaliação, sendo observados os seguintes fatores: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade. (BRASIL, 1990)

Já com relação à segunda, o servidor estável, que só perderia o cargo se cometesse falta grave apurada mediante procedimento administrativo, passou a estar sujeito a perda do cargo por insuficiência de desempenho no serviço público.

Porém, no que tange à avaliação permanente verifica-se resistência nos órgãos públicos quanto à implantação da sistemática. “No serviço público ainda é vista com ceticismo e não é tratada com a devida prioridade e importância que possui em medir o desenvolvimento da instituição bem como de seus servidores”. (BIULCHI; PAULI, 2012, p. 134) O alto grau de insatisfação que muitas vezes decorre da adoção desse instrumento, em particular na administração pública, deve-se a limitações dos programas de avaliação de desempenho em apreender a realidade.

Para Bergue (2010, p. 281), os traços personalistas da cultura brasileira que se projetam na meritocracia na administração pública configuram uma das restrições à implantação da tecnologia gerencialista de avaliação de desempenho. Outra restrição é a falta de planejamento, um conceito em implantação, e sem objetivos definidos não é possível medir os resultados. Também o legalismo da administração pública, pois por mais extensa que seja, a lei não contempla a complexidade de relações que regula. Caracteriza ainda como fator restritivo a assimilação conceitual na transferência do modelo de avaliação de desempenho, ou simples cópia superficial de um modismo. Assim um desafio é o desenvolvimento endógeno de soluções e instrumentos. Outros desafios seriam desenvolver a capacidade de autoavaliação e assumir a dimensão subjetiva da avaliação, aprendendo a lidar com as imprecisões inerentes. (BERGUE, 2010, p. 288)

O autor chama a atenção para o que considera uma peculiaridade da administração pública em relação às organizações do setor privado: a resistência à implantação de rotinas de aferição de desempenho funcional observada tanto no avaliado quanto no avaliador. Para ele, o sistema de avaliação de desempenho do servidor deve considerar a cultura organizacional, os diferentes atributos e condições humanas, e as diretrizes e objetivos institucionais. Nesse sentido, um diagnóstico de crenças e valores médios, que influenciam o comportamento e as relações, contribui para a legitimação do processo. Além disso, a avaliação de desempenho deve ser associada a um propósito mais amplo, o da gestão de desempenho. (BERGUE, 2010, p. 273)

Segundo Fonseca e Vieira (2011, p. 395) na avaliação de desempenho individual são negligenciadas certas interferências das condições de trabalho, que podem levar ao questionamento da sua capacidade de representar a variável "desempenho". O desenvolvimento de uma atividade é cerceado por problemas de ordem técnica, organizacional e material que limitam a consecução de objetivos organizacionais. Os instrumentos não possuem sensibilidade para captar as dimensões políticas inerentes às relações de poder vividas nas organizações nem questões como diferenças de gênero, raça, gerações e classe sócio econômica que acabam por afetar a efetividade.

Embora realizada pelos responsáveis, a explicação sobre o próprio processo de avaliação e sobre o instrumento utilizado parece configurar um fator limitador para trabalhadores e gestores. “Muitas vezes, o desconhecimento e a resistência a esse processo manifestam-se em fantasias diversas por parte dos servidores, prejudicando em alguns casos a relação com o trabalho. O processo é marcado por insatisfações, ansiedades e receios quando não se esclarecem os objetivos, o funcionamento e as possíveis ações derivadas dos resultados das avaliações de desempenho. O risco de se tornar mais um papel a ser preenchido é iminente nesses casos.” (FONSECA; VIEIRA, 2011, p. 396)

Para Gavazini e Dutra (2016, p. 168) o momento crítico é o da definição dos critérios mensuráveis a serem utilizados na avaliação, pois deveriam reduzir a subjetividade, no entanto, a maioria dos quesitos utilizados dão margem a interpretações dúbias e imprecisas, prejudicando a eficiência da avaliação de desempenho. É necessário traduzir objetivamente, em termos quantitativos o valor da contribuição do funcionário para atingir os objetivos organizacionais, “porque se deve avaliar as pessoas pelos produtos que entregam à organização e não pelo humor que despertam em seus pares”. (GAVAZINI; DUTRA, 2016, p. 168)

A administração pública enfrenta dificuldade em estabelecer parâmetros e critérios objetivos. A causa do enfraquecimento do mecanismo no serviço público pode ser atribuída às descontinuidades de governo, à ausência de vontade política, à resistência a mudança dos servidores, a obstáculos técnicos e fatores legais. Apesar disso, segundo Oliveira (2011, p. 24), a avaliação de desempenho é uma ferramenta motivacional, uma maneira de incentivar o desenvolvimento do servidor público, não permitindo que a sua efetivação o leve a se acomodar provocando queda da produtividade. Também possibilita identificar potencialidades dos colaboradores bem como necessidades de aperfeiçoamento nos processos e nos conhecimentos requeridos pelo trabalho. Ao mesmo tempo é um instrumento de controle ao focar a discrepância entre o comportamento ideal e o real na execução das atividades sob responsabilidade do servidor avaliado.

Para Pierantoni (2011, p. 1629), a avaliação de desempenho pode atuar como um mecanismo para indicar ajustes, necessidades de capacitação e condições de trabalho e levar a transformações no âmbito funcional das organizações públicas, por meio de políticas de desenvolvimento profissional. Também pode contribuir para maior transparência e controle interno e externo. Porém, também é caracterizada como atividade de comparação entre os resultados alcançados e os esperados (planejados) dotada de uma dupla dimensão: “a política, porque avaliar é analisar a partir da emissão de juízos de valor para introdução de mudanças e inovações institucionais, organizativas e gerenciais; e a técnica-operativa, porque requisita a produção de métodos e instrumentos de aferição.” (PIERANTONI, 2011, p. 1629)

A autora ressalta a vinculação e importância do planejamento prévio. O desempenho individual se guiaria por objetivos e metas explícitas e quantificadas, tornando possível promover os comportamentos desejados por meio de incentivos financeiros e outros. “No entanto, seria ingenuidade atribuir à gestão do desempenho a solução para os problemas que o planejamento falhou em resolver.” (PIERANTONI, 2011, p. 1630)

Como visto, devido a características históricas e culturais, há resistência na implantação da avaliação de desempenho no serviço público brasileiro, tanto por parte dos avaliados quanto dos avaliadores. E são várias as limitações, relacionadas à falta de tradição em planejamento e indiferença dos instrumentos às influências das relações de poder nas instituições. A seguir, abordaremos estudos sobre a avaliação de desempenho praticada no legislativo federal e também em âmbito municipal

2.3.1 Avaliação de desempenho dos servidores no legislativo

Diferente do Poder Executivo que conta com a Lei nº 11.784/2008, no Poder Legislativo ainda não há uma lei específica que trate de uma sistemática de avaliação. Na Câmara dos Deputados, conforme apurou Coutinho (2009, p. 67), a avaliação de desempenho era regulamentada por portaria e servia unicamente como subsídio para progressão funcional, o avanço do servidor para o padrão de vencimento imediatamente superior, dispensando aqueles que ocupavam o último estágio da carreira. Os critérios adotados eram: quantidade e qualidade do trabalho (com peso maior que os demais); iniciativa e cooperação; assiduidade e pontualidade; urbanidade e disciplina. O formulário de avaliação misturava os métodos de avaliação da escala gráfica com o método de frases descritivas. O processo é eletrônico e a chefia tinha acesso à auto avaliação preenchida sendo estimulada a conversar com o servidor subordinado sobre ela.

A avaliação de desempenho dos servidores do Senado Federal é normatizada pelo Regulamento Administrativo da Casa e por resolução, nos mesmos moldes da Câmara e com os mesmos critérios. Dá embasamento à promoção dos servidores com impacto financeiro. O servidor que recebe conceito suficiente é promovido para o padrão imediatamente superior ao que se encontra, dentro do mesmo nível. Também são dispensados os servidores no topo da carreira. Coutinho (2009, p. 81) observou que mesmo que o servidor receba conceito insuficiente ele será promovido por antiguidade transformando o processo de avaliação em um mero formalismo. Para ele, “independentemente da posição do servidor na carreira, é preciso que todos sejam avaliados, uma vez que a avaliação deve estar vinculada ao desenvolvimento do servidor e não somente à promoção na carreira”. (COUTINHO, 2009, p. 81)

2.3.2 Avaliação de desempenho dos servidores no município

São escassos os estudos sobre avaliação de desempenho dos servidores municipais. Lotta (2002, p. 5) empreendeu uma comparação entre a avaliação feita nas prefeituras das cidades de São Paulo e Sonthofen, na Alemanha. A pesquisadora observou que o formulário utilizado em ambas as instituições, o qual estimulava opiniões subjetivas e podia refletir efeitos como halo e preconceito pessoal, variava conforme o nível hierárquico e educacional do cargo e os servidores deixavam de ser avaliados depois de atingirem o topo da tabela de progressão na carreira. A autora aponta para uma descrença quanto à avaliação medir realisticamente o desempenho, perdendo assim seu sentido. Além disso, a pesquisa revelou não haver credibilidade na ferramenta em função da falta de priorização de uma política de desenvolvimento dos funcionários. “Não há relação entre a avaliação de desempenho e o gerenciamento de Recursos Humanos. Na medida em que os resultados são subtilizados, a avaliação perde sua capacidade de fornecer subsídios para desenvolvimentos profissional e conseqüente desenvolvimento organizacional.” (LOTTA, 2002, p. 10)

Como afirmam Gemelli e Filippim (2010, p. 174) a gestão de pessoas não se restringe ao departamento de pessoal ou RH mas tem o papel estratégico de alinhar a política de desenvolvimento profissional aos objetivos da organização e de desenvolvimento do município dentro dos princípios constitucionais norteadores da atuação da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) no interesse coletivo, lembrando que o servidor municipal é o mais próximo do cidadão.

Para atender à expectativa da sociedade, “são necessários servidores públicos qualificados com habilidades técnicas, humanas e gerenciais. Contudo, raras administrações

públicas municipais conseguem criar estratégias efetivas de qualificação do corpo funcional, e em municípios de menor porte são visíveis os déficits de formação e de atuação especializada na área do conhecimento.” (GEMELLI; FILIPPIM, 2010, p. 178). Elas destacam o desafio das interrupções e descontinuidades de ordem político-partidária; apesar da natureza permanente das organizações da administração pública elas estão submetidas a contínuas transformações devido às mudanças de governo.

Esculápio (2013, p. 30) aponta que o aprimoramento da eficiência se dará por um conjunto de medidas, que englobam a avaliação de desempenho e também a descrição de cargos, dos procedimentos administrativos e operacionais, treinamento e capacitação dos servidores, investimento em tecnologia e sistema de controle interno ativo, o qual tem o papel de evitar erros e ilegalidades. Levanta ainda a necessidade da gestão de pessoas dispor de estrutura física e computacional, recursos humanos capacitados na área e equipe multidisciplinar com autonomia de atuação.

Com a revisão de literatura, apresentamos um panorama dos conceitos de autores da administração e da gestão pública acerca da avaliação de desempenho, suas aplicações, desafios e limitações, bem como estudos que abordam a avaliação de desempenho no legislativo e em âmbito municipal. No próximo capítulo será apresentada a metodologia utilizada no presente trabalho.

3 METODOLOGIA

Para conhecer, descrever e analisar o modelo de avaliação de desempenho adotado na Câmara de São José dos Campos foram utilizados procedimentos da pesquisa qualitativa, que se dedica a entender os fenômenos sociais em seus contextos e realidades por meio de conhecimentos teórico-empíricos e a partir do ponto de vista dos sujeitos participantes. As técnicas adotadas na coleta de dados foram as empregadas pela pesquisa documental, com dados internos e externos, além de entrevista e aplicação de questionário. A discussão dos resultados obtidos no estudo de caso foi feita por aproximação argumentativa com relação ao referencial teórico apresentado.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Trata-se de pesquisa de abordagem do tipo qualitativa, pois pretende apreender um objeto de estudo inserido na área das ciências sociais administrativas que implica como fonte de dados relações na sociedade, atividades humanas num determinado momento histórico com seus valores e ideologias.

Segundo Godoy (1995a, p. 63) a opção pelo método qualitativo é indicada quando se pretende compreender a complexa teia de relações sociais e culturais que se dá em uma organização. Embora haja uma diversidade de trabalhos qualitativos, as características básicas desse tipo de pesquisa são: o estudo e análise do mundo empírico em seu ambiente natural, fonte direta de dados para o pesquisador, considerado ele próprio um instrumento de observação, seleção, análise e interpretação dos dados coletados. É descritiva tanto na obtenção dos dados quanto na disseminação dos resultados, incluindo anotações de campo e transcrições de entrevistas. Utiliza o enfoque indutivo, partindo de questões de interesse mais amplas que vão se tornando específicas ao longo da investigação. Preocupa-se com o significado que as pessoas dão às coisas e fenômenos. “Segundo esta perspectiva, um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando ‘captar’ o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes”. (GODOY, 1995b, p. 21)

O presente trabalho caracteriza-se ainda como estudo de caso, um tipo de pesquisa cujo objeto, seja uma situação, ambiente ou sujeito, é uma unidade que se examina detalhadamente a fim de explorar suas múltiplas dimensões e conflitos. “O estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões ‘como’ e ‘por

quê' certos fenômenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto de vida real.” (GODOY, 1995b, p. 25)

Tal descrição corresponde ao objeto de estudo, como é o sistema de avaliação de desempenho atualmente adotado na Câmara Municipal de São José dos Campos e quais as dificuldades em sua implantação. A instituição equivale à unidade tomada como caso, e analisada em suas dimensões e conflitos, levando em consideração o ponto de vista dos participantes, os servidores avaliados.

3.2 Procedimentos da Pesquisa

A pesquisa teve início pela revisão de literatura sobre a avaliação de desempenho e sua aplicação em servidores públicos. A coleta de dados se fez pela pesquisa documental na legislação pertinente e em documentos internos, como o “Manual de Procedimentos, Acompanhamento e Desenvolvimento dos Servidores da Câmara Municipal de São José dos Campos”, e os processos concluídos em 2017, quando se deu o primeiro ciclo do sistema.

A escolha dos documentos levou em conta o acesso a documentos internos da organização em que a pesquisadora é servidora. Os documentos podem ser considerados uma fonte natural de informações à medida que retratam e fornecem dados sobre o contexto histórico, econômico e social de sua origem. São materiais apropriados quando a pesquisa tem interesse em estudar o fenômeno ou problema social a partir da linguagem e forma de se expressar dos indivíduos envolvidos. (GODOY, 1995b, p. 22)

Também procurou-se resgatar o processo de implantação do sistema por meio de entrevista semiestruturada com a diretora de Recursos Humanos da Câmara Municipal, servidora pública há 29 anos e que participa como membro da comissão de avaliação de desempenho desde sua criação. A ela foi perguntado, por exemplo, qual o contexto de implantação da avaliação de desempenho na organização e quais os principais obstáculos em seu ponto de vista

E ainda questionário com perguntas preferenciais e respostas abertas aplicado a 19 de um total de 24 servidores avaliados na instituição (na verdade 25, porém uma é a própria pesquisadora), uma amostra representativa equivalente a 79%. Com o questionário se pretendia apreender a percepção dos servidores avaliados sobre o sistema de avaliação de desempenho adotado na Câmara, quanto a sua adequação, importância e influência sobre a conduta no trabalho cotidiano.

Na análise foi empregada técnica qualitativa de descrição e interpretação de conteúdo, orientada pelo referencial teórico, a fim de identificar conceitos e ideários presentes nos documentos e que permeiam as falas obtidas via entrevista e questionário.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O documento que padroniza a avaliação de desempenho na Câmara de São José dos Campos é o Manual de Procedimentos, Acompanhamento e Desenvolvimento dos Servidores, elaborado em 2016 por uma comissão de oito servidores efetivos designada no ano anterior.

Da leitura da introdução do Manual, depreende-se que a avaliação de desempenho foi implantada na instituição em decorrência da Resolução nº 6, de 24 de outubro de 2013, a qual altera a estrutura administrativa da Câmara Municipal, institui novo plano de cargos, carreiras, vencimentos e dá providências correlatas. Segundo a Resolução, a avaliação de desempenho constitui “instrumento gerencial que permite à Administração Pública mensurar os resultados obtidos pelo profissional ou equipe de trabalho, mediante critérios objetivos, decorrentes de metas individuais ou institucionais, considerando o padrão de qualidade, de atendimento ao usuário, com a finalidade de subsidiar a política de desenvolvimento institucional e do servidor”. (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2013, art. 4º).

Na referida legislação, a avaliação de desempenho é mencionada como critério em três momentos diversos: durante e por ocasião da conclusão do estágio probatório, na progressão funcional e na promoção.

Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo fica sujeito a estágio probatório pelo período de três anos, durante o qual a sua aptidão e capacidade são objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade. (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2013, art. 12º)

A progressão funcional é a movimentação do servidor de uma referência para a imediatamente subsequente dentro de uma mesma carreira, observado o interstício de dois anos, de acordo com o resultado de avaliação formal de desempenho. Progridem os servidores que alcançam avaliação satisfatória de desempenho, de acordo com fatores objetivos e vinculados às atribuições e responsabilidades inerentes ao cargo, considerando os requisitos: assiduidade, disciplina, iniciativa, produtividade, responsabilidade, qualidade no trabalho, relacionamento pessoal, organização e interesse pelo trabalho. (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2013, art. 15º)

Para concorrer ao processo de avaliação de desempenho para fins de progressão, os servidores, aprovados no estágio probatório, devem estar no exercício de suas funções, não podem ter mais de seis faltas, justificadas ou injustificadas, nos 12 meses anteriores; nem ter sofrido qualquer penalidade administrativa nesse período. Também não pode ter se

afastado em decorrência de licença médica por mais de 15 dias ou por mais de 90 dias em razão de afastamento por doença ocupacional ou acidente de trabalho. Esses requisitos demonstram que há um controle antes mesmo de estar apto a ser avaliado.

O terceiro momento em que a Resolução 6/13 prevê a ocorrência da avaliação de desempenho é a promoção, isto é, a movimentação do servidor de uma referência para a subsequente, ou posteriores, dentro de uma mesma carreira, observado o interstício de quatro anos da promoção anterior e um ano em relação à progressão funcional anterior. Está condicionada à participação e aprovação em cursos de formação e aperfeiçoamento, compatíveis com as atividades desenvolvidas na Câmara Municipal, ou seja, depende da conclusão de cursos de capacitação e da soma de carga horária comprovada por certificado.

Os requisitos que os servidores devem atender para concorrer ao processo de promoção são os mesmos da progressão, acrescidos de aprovação nas três avaliações de desempenho anteriores, o que, tendo em vista o intervalo de quatro anos a cada promoção, torna a avaliação de desempenho um procedimento a ser realizado anualmente. Assim, não só fornece informações como subsídios para fins legais, para o planejamento de programas de capacitação e na tomada de decisões gerenciais, bem como na progressão e promoção, como sistematiza o acompanhamento para o diagnóstico de problemas e “eventuais discrepâncias entre padrões de desempenho satisfatório e o efetivamente verificado” (CÂMARA, 2016, p.8)

O artigo 39 da Resolução prevê que a avaliação de desempenho será aplicada a todos os servidores do quadro funcional da Câmara Municipal, mesmo aqueles não abrangidos pelo plano de carreira previsto naquela legislação, incluindo os servidores efetivos ocupantes de cargos de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração.

A atual diretora de Recursos Humanos é membro da Comissão de Avaliação de Desempenho desde o início e acompanhou a implantação. Ela conta que a Resolução 6/2013 entrou em vigor em janeiro de 2014, porém a criação do instrumento para avaliar os servidores nos novos cargos não era prioridade na configuração político-administrativa da Câmara naquele momento. Um grupo de concursados tomou posse em julho de 2014 e ainda não havia uma sistemática de avaliação estabelecida. Segundo ela, desde a posse esses servidores em estágio probatório, preocupados com a estabilidade e cientes de que a legislação exige aprovação em avaliação de desempenho, exerceram pressão para que um modelo fosse adotado: *“Então houve dois campos de pressão, a própria lei que deve ser cumprida e o grupo recém nomeado que pedia definição sobre o processo de aplicação da lei”*.

A Comissão foi constituída mais de um ano depois, no segundo semestre de 2015, de modo que, nos dois primeiros anos, até que o modelo fosse definido, os servidores em estágio

probatório foram avaliados apenas pela atribuição de um conceito geral “satisfatório” ou “insatisfatório”. Somente no terceiro ano, ou ciclo, a avaliação passou a ser por meio de formulário que contempla os parâmetros descritos na Resolução 6/2103.

Segundo a servidora entrevistada, no início, a Comissão se dedicou a buscar fundamentação teórica, pesquisar exemplos de modelos e trocar informações com outros órgãos, como a prefeitura. Chegou a surgir entre os gestores a ideia de terceirizar a criação do instrumento, porém ponderou-se que uma empresa contratada, com uma visão corporativa, não apreenderia nuances do serviço público.

O artigo 16 da Resolução discrimina a finalidade da avaliação de desempenho: “visará ao aprimoramento dos métodos de gestão, valorização do servidor, melhoria da qualidade e eficiência do serviço público e do desenvolvimento na carreira”. (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2013, art. 16º) Também estabelece que a gestão da avaliação de desempenho compete a uma comissão específica e composta por servidores estáveis.

Ainda quanto aos objetivos, o Manual afirma que o instrumento possibilita a identificação de necessidades institucionais e de capacitação e desenvolvimento profissional; permite o direcionamento do servidor a uma reflexão sobre seu trabalho e atuação por meio de uma avaliação objetiva e identifica as potencialidades individuais, para o seu melhor aproveitamento.

Percebe-se aqui uma correlação com funções da avaliação de desempenho mencionadas no referencial teórico tais como treinamento, cumprimento da legislação, planejamento de recursos humanos e subsidiar a política de promoção e salários num sistema de recompensa. Há ainda menção à função de comunicação, que diz respeito à oportunidade e viabilidade de comunicação entre chefia e funcionários oferecida pela avaliação. No Manual é descrita como o objetivo de democratizar o ambiente de trabalho e estabelecer um diálogo com os servidores e equipes a respeito dos “resultados desejados pela instituição e pela sociedade, na superação de desafios e articulando consensualmente as correções de rumo necessárias”. (CÂMARA, 2016, p. 9) Ainda segundo o Manual, a avaliação de desempenho desenvolve habilidades de comunicação e negociação, além de promover a interação entre os servidores. Na prática tal função é contemplada nas etapas de reunião intermediária e feedback do resultado final.

Para a instituição, o Manual lista uma série de potencialidades. A ferramenta de gestão seria capaz de gerar melhoria contínua dos resultados das equipes e pode aperfeiçoar a prestação dos serviços, instituir novas práticas na gestão pública, planejar o desenvolvimento das unidades administrativas, das carreiras e dos servidores, identificar as limitações do sistema organizacional, otimizar os processos de gestão na área de Recursos Humanos e subsidiar o

planejamento de ampliação das unidades e remanejamento por área de competência. Neste último aspecto, o Manual caracteriza a avaliação de desempenho como “excelente meio para se identificar problemas de adequação do servidor ao cargo, de localização de possíveis discrepâncias e dissonâncias, bem como carências de treinamento e de integração ao órgão”. (CÂMARA, 2016, p. 5) Em termos práticos, a maioria do corpo de servidores efetivos da Câmara é formada por técnicos legislativos, que podem exercer uma ampla gama de atividades administrativas e legislativas, cabendo a transferência de setor a critério e conveniência da instituição. Já a minoria de analistas legislativos tem lotação determinada de acordo com a especialidade profissional e, portanto, contam com potencial de movimentação reduzido.

Com relação ao potencial de atuar no planejamento institucional, de fato, como se verá na descrição das etapas, o processo obriga os setores, isto é, idealmente os gestores, ou no caso destes delegarem o preenchimento do plano de trabalho aos próprios servidores subordinados, a formalizar uma relação de atividades executadas rotineiramente ou tarefas que funcionam como metas. Excetuando-se os critérios que independem do trabalho, tais como assiduidade, responsabilidade, organização, relacionamento pessoal, os demais deverão ser observados pela chefia, equipe e pelo próprio avaliado relativamente às tarefas listadas no plano de trabalho. Tal documento também permite, não só internamente ao setor, mas também por alguém de outro departamento, identificar sobrecarga, duplicidade ou ociosidade no trabalho.

Para o nível gerencial, um dos benefícios listados no Manual é a identificação das condições de trabalho capazes de influenciar no resultado da atuação institucional e dos indivíduos. E para o quadro de pessoal, as vantagens seriam possibilitar o autoconhecimento e reflexão a partir do feedback, “fortalecer o senso de compromisso frente às metas institucionais e permitir aos servidores assumir um papel de protagonismo pelo seu próprio desenvolvimento profissional” (CÂMARA, 2016, p. 11).

Os servidores em cargos de chefia geralmente são escolhidos pelo conhecimento técnico e experiência na área profissional, ou por critério político, e nem sempre têm uma visão de gestores de equipe. Porém a sistemática adotada a partir da implantação da avaliação de desempenho impõe às chefias uma série de medidas, como planejar e pactuar as metas individuais de cada servidor da sua equipe e observar no decorrer do ciclo o desempenho. São orientados a anotar as ocorrências mais relevantes para posterior registro na área de comentários do formulário; monitorar o plano de trabalho a fim de identificar necessidades de ajuste, verificar necessidades de capacitação, realizar ao menos uma avaliação parcial comunicando ao avaliado a situação no momento e fornecer feedback com a finalidade de aprimorar o desempenho do avaliado.

Por sua vez, o servidor tem a oportunidade e responsabilidade de colaborar na elaboração do plano de trabalho, entrando em acordo quanto aos prazos e razoabilidade das metas tendo em vista os recursos disponíveis e a própria capacidade de execução, considerando seus conhecimentos e habilidades. Também conta com o direito de pedir reconsideração das notas atribuídas e interpor recurso justificado ao resultado da avaliação.

De acordo com o Manual (2016, p. 42) a Comissão de Avaliação pode intervir na eventualidade de identificar inconsistências, levantando causas por meio de entrevistas com avaliador e avaliado, e propondo medidas para a solução do problema. Cabe ainda à Comissão, designar um avaliador quando a chefia tiver menos de seis meses no cargo.

Evitar os efeitos indesejados numa avaliação, uma preocupação dos autores da área e que foram explicitados no referencial teórico, a exemplo da generalização (efeito de halo) ou de tendência central, justifica o modelo adotado, composto por múltiplas fontes. “Seu principal pressuposto reside no fato de que diversos atores fornecem informações mais fidedignas e justas, com um espectro mais próximo da realidade”. (CÂMARA, 2016, p.18) Para estimular a participação e desenvolver a responsabilidade dos atores envolvidos são necessários a sensibilização e o treinamento para preenchimento dos formulários. Quando o primeiro ciclo de avaliações foi implantado, em 2017, época em que um grupo de servidores concluiria o estágio probatório, houve uma reunião dos membros da Comissão de Avaliação com os servidores avaliados e com os avaliadores para explicar como funcionaria o processo. No segundo ciclo, em 2018, começou a ser introduzida a reunião intermediária, um encontro entre servidor avaliado e chefia para averiguação e correção do planejamento ou das atitudes, em preparação à avaliação. Em razão dessa inovação, os avaliadores foram convidados pela Comissão de Avaliação para participar de reuniões em pequenos grupos para esclarecimento das dúvidas com relação ao processo todo.

As fases previstas são: abertura de processo de avaliação; treinamento dos envolvidos no processo de avaliação; envio do plano de trabalho com metas individuais; reunião intermediária entre chefia e avaliado; aplicação do formulário de avaliação para chefia, avaliado e equipe de trabalho; consolidação das informações; ciência ao avaliado e concordância ou recurso; homologação e publicação.

Os formulários são distribuídos dois meses antes da data de aniversário da posse do servidor avaliado e o prazo para preenchimento é de cinco dias. No caso de não cumprimento, o Manual (2016, p. 40) prevê comunicação formal da Comissão de Avaliação à Secretaria-Geral para abertura de processo administrativo disciplinar.

O formulário é o mesmo para todos os participantes e é dividido em partes que correspondem aos critérios estabelecidos na Resolução 6/13, a saber:

Fatores de Avaliação	
Assiduidade	Compromisso com o cumprimento da jornada de trabalho e com as normas vigentes da unidade administrativa
Disciplina	Cumprimento das normas legais e regimentais, aceitação da hierarquia, presteza com que executa as tarefas
Capacidade de iniciativa	Capacidade de propor medidas, esforço para aprimorar o trabalho e disposição para colaborar e executar as tarefas
Produtividade	Rendimento no trabalho em termos quantitativos e qualitativos considerando os resultados apresentados
Responsabilidade	Refere-se ao zelo pelo patrimônio público, cuidado com informações, valores e pessoas e com o cumprimento de prazos
Qualidade no trabalho	Grau de exatidão, clareza e correção no trabalho realizado
Relacionamento pessoal	Capacidade de trabalhar em equipe de forma harmoniosa e eficiente
Organização	Execução de atividades de maneira lógica, objetiva, obedecendo prioridades
Interesse pelo trabalho	Dedicação e esforço em aperfeiçoar-se continuamente para assumir novos encargos e responsabilidades

Para cada fator, há cinco perguntas cujas opções de resposta são uma escala: sempre, quase sempre, às vezes, quase nunca ou nunca.

Tendo em vista a sistemática descrita, a presente pesquisa tratou de apreender a percepção do grupo de servidores avaliados acerca da avaliação de desempenho por meio de um questionário respondido por 79% do total (19 de 24, considerando que atualmente são 25 os servidores avaliados, porém uma é a própria pesquisadora).

A maioria julga que a avaliação de desempenho é útil e importante para o desenvolvimento do servidor e da organização, não sendo considerada um instrumento de controle e dominação sobre o funcionário, como sugerem os trechos a seguir extraídos das respostas ao questionário aplicado:

“É importante porque a avaliação possibilita modificar rotas. Se um servidor apresenta um mau desempenho, é necessário buscar as razões que estão afetando a sua atuação, e agir

sobre elas, como conversar com os seus superiores, adequar a carga de trabalho, adequar o grau de dificuldade de suas atividades, transferi-lo de setor. ”

“A avaliação acaba por reunir diversas informações úteis sobre o servidor, tais como uma habilidade desconhecida ou mesmo alguma dificuldade por ele enfrentada e que mereça atenção. É uma forma de “abrir os olhos” da Administração Pública sobre o seu servidor, e o desenvolvimento deste é o desenvolvimento da própria Administração Pública. ”

O fato de o modelo adotado na instituição envolver mais pessoas da equipe do que somente a chefia tem um peso na aceitação e opinião dos avaliados como demonstra a resposta de um deles: “Considero importante a avaliação de desempenho por ser uma forma de nós servidores sabermos como estamos realizando nosso trabalho, especialmente por ser realizada com a participação de toda a equipe. Isso evita algumas injustiças já que o que conta é a opinião de várias pessoas, não apenas de uma só.”

Analisando os processos dos 25 avaliados em 2017 e comparando as notas atribuídas pelo próprio avaliado, chefia e equipe, em apenas um caso a nota dada pela chefia foi inferior tanto à da autoavaliação quanto à dada pela equipe. Em dois casos, a nota atribuída pelo chefe foi menor que a da autoavaliação, porém maior do que a dada pela equipe. E em seis casos, as chefias deram notas maiores do que os próprios avaliados, no entanto as equipes deram nota inferior, puxando a média final para baixo. Tal ocorrência pode ter como explicação o receio dos chefes de terem a relação com os subordinados prejudicada pela avaliação enquanto os colegas nas equipes contam com a identidade diluída, camuflada pelo grupo, portanto sem o receio das chefias.

Mesmo assim, as notas médias em 2017, no primeiro ciclo com esse modelo, foram elevadas variando de 4,67 a 5, sendo o total possível de 5. Isso pode ser reflexo de cautela por todos os participantes nos primeiros preenchimentos, quando não tinham familiaridade e ainda tomavam conhecimento do instrumento. Alguns formulários foram entregues sem um comentário com as devidas justificativas para as notas atribuídas, o que dificulta o feedback. Houve também quem tenha descrito nos comentários como justificativa as tarefas executadas pelo avaliado, o que é desnecessário posto que as mesmas são descritas no plano de trabalho. Tais falhas podem ser corrigidas em treinamentos sobre o processo e como preencher os formulários.

Embora a totalidade dos respondentes tenha afirmado que a avaliação de desempenho é importante tanto para a instituição como para os servidores, uma minoria condicionou essa importância a outros fatores, por exemplo, se bem conduzida, se o servidor avaliado for ouvido, se a instituição realmente se preocupa com os resultados. O ceticismo observado em parte das

respostas pode ser creditado à capacidade limitada da avaliação apreender a realidade, sobretudo as dimensões políticas inerentes às relações de poder, principalmente por se tratar de uma organização pública permeada pela política partidária.

“A avaliação de desempenho tem, para o desenvolvimento do servidor, a sua importância na mesma medida em que sirva de fato para reconhecer o bom trabalho e para esclarecer os pontos a serem melhorados, ou seja, quanto mais real, justa e transparente for, mais o servidor tende a se desenvolver e atuar de acordo com os interesses institucionais. Já para a Câmara a importância da avaliação de desempenho é garantir para o "patrão" (o povo) que há um mecanismo de medição e avaliação dos resultados alcançados em comparação com o que era esperado e que pode, em última instância, até levar à demissão do servidor que estiver em total desacordo com o que se espera dele, garantindo assim que os recursos públicos despendidos com a remuneração dos servidores estão sendo gastos com responsabilidade. Por certo que essa garantia somente será real se a avaliação também o for.”

“Servidores públicos, assim como em qualquer outro ambiente de trabalho, devem passar por etapas avaliativas, o que não pode acontecer é que a avaliação se torne um instrumento de pressão por resultados e também um instrumento de assédio por parte da chefia. Acredito que muito mais do que um caráter punitivo (o qual sabemos que é também uma das características do processo), a avaliação deve servir para entender se o servidor está ou não se identificando com o trabalho e com a função exercida. Muitas vezes, o descontentamento é o principal fator para a queda de produtividade e ele pode estar associado com razões que extrapolam as análises puramente objetivas da avaliação.”

Outros apontam a parcialidade e a impunidade como obstáculos para levar a avaliação a sério. “A avaliação é importante para detectar problemas e garantir que sejam corrigidos antes que comprometam o funcionamento dos setores. No entanto, é necessário que a avaliação seja estendida a todos os servidores da Câmara Municipal, não apenas para os novos.”

“O que vejo é somente um protocolo a ser seguido, pois independente de comportamentos como falta de assiduidade, as coisas continuam como estão sem nenhuma punição, o que acaba encorajando a pessoa a continuar com o mesmo comportamento, prejudicando os demais”.

Porém, apesar de algumas críticas, há quem perceba a avaliação como uma maneira de incentivar o aperfeiçoamento dos profissionais, combatendo a queda na produtividade quando os servidores são efetivados e se acomodam. “A avaliação desenvolve no servidor uma preocupação com seu desempenho, não permitindo que este se acomode com a estabilidade”.

“Acredito que o sistema de avaliação contribui positivamente por evidenciar a necessidade de aperfeiçoamento contínuo para executar satisfatoriamente as atribuições e por possibilitar a evolução na carreira com a obtenção de melhores vencimentos. A instituição, por sua vez, pode se valer do instrumento de avaliação para solucionar problemas de desempenho dos setores avaliados, estabelecer melhores condições de trabalho e melhorar a qualidade dos serviços que são prestados à população”.

Ou então, é encarada como uma maneira de abordar os servidores que se encontram desmotivados, levando-os a conversar sobre os motivos que levaram a essa situação. “Existem servidores que perdem a motivação para o trabalho, após um tempo enfrentando os problemas causados pelas constantes mudanças de chefias: alterações abruptas na rotina; interrupção e inclusão de projetos repentinamente; mudança de tratamento por parte da chefia; etc. Há servidores, ainda, que se sentem injustiçados por motivos diversos (geralmente por comparar sua própria condição na Câmara com a de outro servidor que goza de privilégios dos quais julga que o colega não seja merecedor, ou que ele próprio gostaria de gozar). Nesse caso, também pode acontecer do servidor se tornar ressentido e perder o ânimo para se dedicar ao trabalho. A avaliação de desempenho, se bem aplicada, deve espelhar essa situação, e o feedback pode levar o avaliado a enxergar os motivos de sua desmotivação por outro prisma. Ele pode perceber que a rotina de trabalho do servidor concursado no poder legislativo é mesmo cheia de modificações inesperadas, e pode avaliar melhor seu próprio perfil”.

Dos 19 participantes da pesquisa que responderam ao questionário, sete afirmaram que ser avaliado periodicamente com impacto indireto nos vencimentos (progressão e promoção) influencia ao menos um pouco as atitudes cotidianas no trabalho, por exemplo inibindo excessos na convivência. “Com certeza a avaliação impacta no meu cotidiano, uma vez que ela representa uma forma de cobrança do meu trabalho. ”

“A avaliação anual é um sinal de alerta para que eu não exceda meus limites com os colegas de trabalho e chefia, quanto a qualquer comportamento que possa ser julgado inadequado. Quanto à produtividade não sinto diferença. ”

Enquanto para a maioria, 12 servidores, ser avaliado não altera em nada a rotina ou a forma como se relacionam com chefia e colegas. Os argumentos nesse caso alegam desde uma postura profissional, proativa, respeitosa e cordial independentemente de avaliações ou mesmo do local de trabalho, até a ideia de que avaliação não é motivadora, a motivação advém da importância do trabalho para a instituição e sociedade.

“Não acredito que a avaliação seja um fator que condicione o comportamento do servidor no ambiente de trabalho. O que modifica a produtividade e o comportamento é a

motivação, o interesse pelo trabalho, o reconhecimento e o desempenho, principalmente, dos seus superiores (na transmissão do conhecimento, na delegação das tarefas e no incentivo ao seu crescimento). A avaliação, para mim, é um mero instrumento de aferição da atuação dos servidores e do seu ambiente de trabalho.”

“A avaliação é justamente para verificar se existe a necessidade de mudança de comportamento, mas não é uma motivação para adotar uma postura adequada em relação ao trabalho.”

De fato, ainda que em si a avaliação de desempenho não tenha um caráter motivacional, as informações que ela pode gerar podem levar os líderes e o quadro em nível gerencial a detectar servidores desmotivados e as causas da desmotivação, para então analisar a possibilidade de agir para reverter a situação.

Quanto ao modelo adotado na Câmara ser adequado, o grupo de servidores que participou da pesquisa não manteve a mesma homogeneidade com que responderam ser importante contar com a avaliação de desempenho. Dos 19, seis afirmaram ser inadequado, nove adequado, e quatro adequado com ressalvas.

“Adequado e interessante devido aos parâmetros adotados e pelo fato da avaliação ser feita com participação de toda a equipe de trabalho, não somente pelo superior imediato. Mas considero primordial que haja um feedback para que saibamos nossos pontos fortes e fracos. ”

“Acredito que o sistema adotado na Câmara se torna válido e adequado uma vez que ele foca em itens objetivos, de fácil análise, com teor menos abrangente e mais quantitativo, o qual evita análises focadas em características mais pessoais do avaliador e do avaliado. Um dos pontos que considero bastante importante da avaliação seria o feedback, porque é neste momento que somos alertados e avisados sobre nossa conduta e sobre a qualidade do nosso trabalho. Pelo menos no setor onde trabalho o único feedback que recebo no ano, se recebo algum, se dá na avaliação. ”

“As etapas que compõem o processo de avaliação fazem com que ele realmente seja um processo, um instrumento para que o ato final (avaliação satisfatória ou insatisfatória) seja uma construção baseada em critérios pré-estabelecidos analisados sob uma metodologia também pré-estabelecida e não em subjetivismos circunstanciais. ”

“Considero adequado, pois abrange a totalidade das atribuições/capacidades/comportamentos que se espera de qualquer profissional, inclusive de um servidor público. ”

Como se vê nas respostas acima, o sistema adotado pela instituição é considerado objetivo por parte dos avaliados e capaz de minimizar eventuais efeitos indesejados ou

antipatias pessoais por parte do chefe imediato avaliador. E dão a entender que é preciso aprimorar a etapa do feedback.

Também fica evidente que os servidores mais novos da Câmara (há cerca de três a quatro anos no órgão, e a maioria na faixa etária de 30 anos) já chegaram ao serviço público imbuídos da lógica gerencialista, que introduziu práticas e valores da iniciativa privada, uma vez que aprovam os parâmetros previstos na Resolução 6/13, como os que compõem e espelham o trabalhador ideal em qualquer área de atuação, assim como o que se espera do servidor público responsável e comprometido.

O fato de o mesmo formulário ser aplicado a todos os envolvidos é alvo de crítica pois algumas perguntas podem não caber por exemplo à equipe, e também defendido, pois facilita a comparação das notas atribuídas em cada parâmetro de modo a identificar grandes discrepâncias. Também foi observado pelos servidores que consideram o instrumento adequado a aparente repetição de quesitos, o que alguns consideram proposital e justificável como uma forma de confirmar a coerência das respostas.

“Adequado porém os formulários poderiam ser com perguntas menos redundantes porque muitas delas parecem ser iguais e algumas deviam ser direcionadas somente ao próprio funcionário porque tem coisas que outras pessoas não tem como responder. ”

“Acho a forma adotada bem equilibrada. A divisão em três partes protege o avaliado de possível pontuação tendenciosa por qualquer das partes (inclusive a dele mesmo), visto que as questões são as mesmas para todas as avaliações e se houver alguma discrepância no resultado final, o caso deve passar por uma análise investigativa criteriosa por parte da Diretoria de Pessoal para elucidar o fato”

“Sugiro que a forma de ser avaliado seja mais simples com perguntas objetivas, não avaliando todos com as mesmas perguntas pois acredito que cada função possui características diferentes e não acaba sendo avaliado realmente o trabalho do servidor. Ele parecer ser apenas um documento burocrático a fim de comprovar uma avaliação que ao meu ver não mostra a realidade.”

“Julgo que o sistema é adequado em sua forma descentralizada, ou seja, não depende de um só superior o resultado. Faço ressalva tão somente quanto à realidade fática que faz com que os mecanismos do sistema de avaliação sejam ‘pro forma’, ou seja, são utilizados para cumprir uma formalidade em razão da falta de cultura de avaliação de metas e resultados que é, ao meu ver, consequência da própria descontinuidade da alta administração. ”

Outros pontos criticados foram o fato de a avaliação ser aplicada a uma parcela dos servidores e não a sua totalidade. Nas palavras de um respondente do questionário: “Somente

os efetivos serem avaliados também prejudica pois quem avalia também deve ser avaliado dentro de um sistema justo”.

Também houve quem questionasse a viabilidade de o formulário preenchido pela equipe expressar a eventual diversidade de opiniões no grupo: “(...) além de obrigar a equipe a fazer uma avaliação conjunta, quando opiniões divergentes não podem ser expressadas separadamente”.

“Outra falha do sistema de avaliação da Câmara é estipular que seja feita uma única avaliação para os membros da equipe, uma vez, que as opiniões e considerações podem ser diferentes e nem todos são obrigados a ter a mesma opinião, desde que seja devidamente justificada.”

Por outro lado, a tarefa de responder conjuntamente ao formulário é vista como uma oportunidade de trocar impressões e até mesmo mudar a concepção que se tem do colega: “A reunião para o fim específico de avaliar um dos membros é importante para dirimir equívocos de interpretação quanto ao comportamento e desempenho do colega avaliado, pois o apontamento de cada membro se soma aos demais e acaba formando uma lista de fatos concretos referente à atuação do avaliado, que permite atribuir pontos à sua conduta profissional de forma objetiva.”

Mais uma questão sobre a qual não há unanimidade diz respeito à designação de outros avaliadores para substituir na falta de chefia com mais de seis meses no cargo ou equipe de trabalho, casos previstos no Manual de Procedimentos.

Um dos respondentes conta sua experiência de substituição da equipe de trabalho: “Foi escolhido um funcionário para me avaliar que sequer tinha conhecimento do meu trabalho, e possuía divergências pessoais com muitos servidores da Câmara, inclusive comigo, e a avaliação em questão foi totalmente divergente das demais”.

Já outro servidor participante defende a designação no caso de chefia com pouco tempo no cargo como uma proteção ante a instabilidade e rotatividade: “Quando há alteração na Mesa Diretora ou na composição de parlamentares para um mandato, é recorrente a substituição do pessoal comissionado, incluindo diretores e secretários. Acredito que em seis meses esse chefe não tem condições de avaliar o servidor, porque, via de regra, utiliza boa parte do período se adaptando ao novo emprego. Geralmente o novo chefe discorda em muitos pontos da forma de trabalho até então estabelecida, e pode facilmente se confundir, atribuindo ao servidor seu descontentamento. O novo chefe promove mudanças substanciais nas rotinas de trabalho. Assim, é muito comum que um servidor que desempenhava bem uma determinada função seja abruptamente transferido para outra função com a qual não tenha afinidade, o que pode prejudicar severamente sua avaliação pela chefia”.

De maneira geral, pode-se afirmar que o grupo dos servidores avaliados considera importante dispor desse instrumento, que a avaliação não influencia o trabalho cotidiano e a maioria o considera total ou parcialmente adequado, sendo necessário para sua consolidação uma maior sensibilização dos envolvidos a fim de que espelhe a realidade e não se torne uma formalidade. De fato, não é possível evitar que os servidores combinem entre si o preenchimento dos formulários, seja para que se beneficiem mutuamente ou para prejudicar o resultado e a carreira de um terceiro servidor. Esse comportamento sequer precisa ser acordado explicitamente, pode ocorrer como um acordo implícito. Um dos servidores resumiu esse pensamento: “Acredito que seja adequado, porém são necessários alguns ajustes, o que é normal, pois o processo está no início e nunca havia sido aplicado. É necessária maior conscientização do público, tanto avaliado quanto avaliador, pois muitas vezes os resultados não são honestos prejudicando o propósito da avaliação.”

Para a diretora de RH da Câmara, falta a “*cultura da avaliação, de receber crítica, de como dar um feedback construtivo com vistas à melhoria do trabalho*”. Além disso, é preciso ampliar a equipe do departamento a fim de ter condições de estender a avaliação a todos os servidores pois os atuais quatro servidores que compõem a equipe se dedicam à rotina burocrática do setor que abrange atividades administrativas relativas a controle de frequência, folha de pagamento, férias, admissão, exoneração, aposentadoria e benefícios.

“Não temos força de trabalho suficiente, por isso segmentamos de modo a atender a questão urgente que era a estabilidade dos servidores que concluiriam o estágio probatório. Não podemos desenvolver apenas um grupo, é preciso abarcar a totalidade, porém ainda temos que criar a cultura, aprimorar o feedback. Por exemplo, a Comissão passou a cobrar do servidor avaliado um comunicado por escrito de que recebeu o feedback, impondo esse diálogo.”

Assim, em consonância com os autores mencionados no levantamento bibliográfico, são diversos os desafios da avaliação de desempenho no serviço público: culturais, técnicos, por falta de recursos humanos e capacitação, além de sofrer com as descontinuidades na Administração Pública.

Por fim, cabe pontuar que a avaliação de desempenho adotada na Câmara difere do modelo praticado em órgãos federais pois considera apenas o desempenho individual e não uma combinação com as metas institucionais. A dissociação entre desempenho individual e institucional tem prós e contras. Se por um lado, perde-se a dimensão do quanto os servidores de um setor contribuem para a melhoria do serviço prestado pelo órgão e consecução dos objetivos, o que desvaloriza e desestimula o senso de coletividade no trabalho; por outro, evita-se que o servidor com desempenho exemplar tenha seu conceito final diminuído em função da

avaliação institucional, o que certamente teria efeito desmotivador. Ademais há a questão de como e quem faz a avaliação institucional.

Em comparação com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Federal, nota-se a falta de vinculação da avaliação de desempenho a programas de capacitação em especial relacionada a cargos gerenciais. Na Política Nacional, são três os instrumentos previstos: plano anual de capacitação; relatório de execução do plano anual de capacitação e sistema de gestão por competência. Ela prevê que os órgãos deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores, com prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos. Uma clara evidência de que é preciso preparar melhor os servidores para as posições de chefia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto na análise dos dados, a Câmara de São José dos Campos adotou um processo de avaliação de desempenho com uma sequência de etapas e informações advindas de três fontes: chefia, avaliado e equipe de trabalho. O objetivo declarado é evitar os efeitos indesejados, fornecer subsídios ao planejamento, a programas de capacitação e para a tomada de decisões gerencial, além de auxiliar a conclusão do estágio probatório, a progressão e a promoção. Dentre os servidores avaliados que participaram da pesquisa, a maioria concorda com o modelo adotado, demonstrando uma percepção de que ele reduz a subjetividade.

A avaliação de desempenho é um instrumento ainda recente na Câmara Municipal de São José dos Campos. Dos 25 avaliados, 23 têm menos de quatro anos de nomeação pois em 2014 o órgão realizou seleção após 20 anos sem concurso; os outros dois estão na instituição há mais tempo, porém migraram para o novo plano de carreira instituído em 2013.

Os servidores efetivos com mais tempo de casa, e que permaneceram no plano de carreira anterior, não são avaliados bem como os funcionários comissionados. O provimento desses cargos de livre nomeação tem duração incerta, e o desenvolvimento dos profissionais não guarda relação com sua retenção, podendo a avaliação resultar em um esforço institucional em vão, porém o fato de não serem avaliados, assim como os servidores mais antigos, implica uma relação de desigualdade com o grupo avaliado.

Antes da inserção desses dois grupos no sistema, para que contemple a totalidade do quadro de pessoal administrativo, ingressarão novos servidores, selecionados por concurso público, perfazendo um total de 26 vagas, e como estarão em estágio probatório a avaliação deles será prioritária em relação aos demais grupos. O desafio será o gerenciamento com essa duplicação do número de processos uma vez que o departamento de recursos humanos não conta com servidor exclusivamente dedicado ao monitoramento dos processos de avaliação de desempenho, andamento dos prazos, elaboração e organização dos documentos, tabulação de resultados.

Ficou patente que a maioria dos participantes da pesquisa considera a avaliação um instrumento importante de aferição para a instituição e também para o servidor, por resultar em um feedback, um retorno sobre seu desempenho. Inclusive foi relatado que é o único momento em que se recebe essa informação no ano.

A avaliação de desempenho tem forçado as chefias e os servidores a elaborar um planejamento mínimo, uma descrição formal das rotinas, prazos e metas, o que do ponto de vista gerencial auxilia a ter uma visão do trabalho realizado. E apesar de nem todos acreditarem

na honestidade das avaliações, e considerá-las meras formalidades, em alguns setores o sistema de avaliação abre uma brecha antes inexistente para o diálogo entre chefia e equipe com o potencial de identificar problemas e buscar soluções. Resta ser melhor aproveitada, tendo em mente que a avaliação de desempenho por si só não é capaz de melhorar a qualidade do serviço público prestado nem motivar o servidor, é uma ferramenta que gera informação. Importa não só como é feita, o método, mas o que se faz depois com essa informação.

Outro aspecto a ser destacado diz respeito à ausência de padronização na avaliação de desempenho no serviço público. O federalismo brasileiro dá autonomia aos entes, incluindo os municípios, para legislar a respeito dos assuntos de interesse local e de sua própria administração. De maneira que há uma ampla diversidade de modelos de avaliação dos servidores adotados pelos diversos órgãos. Acredita-se que com a aprovação de lei complementar no Congresso Nacional a matéria será regulamentada em âmbito federal, o que deve provocar uma replicação do modelo em âmbito estadual e municipal, possivelmente ocasionando uma padronização por todo o território, ainda que com margem de adaptação à realidade local. Enquanto isso não ocorre, a troca de experiências com outros órgãos seria útil para o aprimoramento do sistema. Paralelamente, há que haver um trabalho de sensibilização dos envolvidos acerca dos objetivos institucionais no uso desse instrumento.

Quanto à importação da lógica e das práticas de racionalização instrumental da iniciativa privada para o setor público, verifica-se tal ideário já incorporado e reproduzido no discurso dos servidores públicos mais jovens. Embora não se possa ignorar os benefícios de uma gestão orientada por resultados em termos de melhoria do serviço público prestado, é preciso caminhar em direção à construção de um modelo próprio, coerente com as particularidades do serviço público e a preservação das relações humanas no trabalho. Isto é, retirar os servidores do estado de apatia com metas participativas e uma gestão comprometida com propósitos claros e socialmente relevantes, porém sem que a vigilância contínua oprima a criatividade e a autonomia do trabalhador.

Futuramente, vencidas as questões de legitimidade e implantação da avaliação de desempenho sistemática, as pesquisas acadêmicas poderão tratar de investigar a extensão de sua serventia para a melhoria do serviço público prestado frente ao custo, em termos de esforço institucional despendido.

REFERÊNCIAS

BERGUE, S.T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3ª ed. Caxias do Sul, RS: Educ, 2010.

BIULCHI, A. F.; PAULI, J. Avaliação de desempenho no serviço público: a experiência do instituto nacional do seguro social na implantação da gratificação de avaliação de desempenho do seguro social - GDASS. **Revista de Administração IMED**, v. 2, n. 2, p. 129-137, 2012.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 mar. 2018.

_____. **Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19/1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 18 mar. 2018.

_____. **Projeto de Lei Complementar 248/1998**. Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Plp/plp248.htm>. Acesso em: 18 mar. 2018.

_____. **Lei 284/1936**. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/busca/?tiponormaT=Lei+Ordin%C3%A1ria&o=relevance&v=legislacao&colecão=T&numero=284&ano=1936>> Acesso em: 7 abr. 2018

_____. **Lei 8.112/1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm> Acesso em: 8 abr. 2018

_____. **Lei 11.784/2008**. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE. <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11784.htm> Acesso em: 7 abr. 2018

_____. **Decreto 5.707/2006**. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm> Acesso em: 8 abr. 2018

_____. **Decreto 7.133/2010**. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7133.htm> Acesso em: 8 abr. 2018

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Avaliação de Desempenho - Manual de procedimentos, acompanhamento e desenvolvimento dos servidores**. Ato da Mesa Diretora n. 29/2016.

COUTINHO, R. L. F. **Avaliação de Desempenho no Poder Legislativo Federal**. Monografia (Pós-graduação em Administração Legislativa) Universidade do Legislativo Brasileiro - Unilegis e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3385>> Acesso em: 09 mai 2018.

ESCULÁPIO, M. **A gestão de Recursos Humanos no Serviço Público**. Monografia (Pós Graduação em Gestão Pública Municipal) Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, 2013.

FONSECA, João César de Freitas and VIEIRA, Carlos Eduardo Carrusca. Análise pluridisciplinar das situações de trabalho: para além da avaliação de desempenho dos trabalhadores do setor de saúde pública no estado de Minas Gerais. **Saúde e Sociedade**, Jun 2011, vol. 20, n. 2, p. 390-397. ISSN 0104-1290

GAVAZINI, A. A.; DUTRA, A. Avaliação multicritério de desempenho do servidor público: O caso do poder judiciário. **Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 6, n. 2, p. 158-174, 2016.

GEMELLI, I. M. P.; FILIPPIM, E. S. Gestão de pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Unoesc, v. 9, n. 1-2, p. 153-180, 2010.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. RAE. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, p. 57-63, 1995.

_____, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. RAE. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n.3, p. 20-29, 1995.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Avaliação de Desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. RAE. **Revista de Administração de Empresas**, v. 1, n. 2, jul-dez/2002.

MARQUES, A. F.; RODRIGUES, A. C. O Impacto do Sistema de Gestão do Desempenho nas Relações Laborais no Contexto da Administração Pública. Perspectivas Encontradas na Literatura. **Gestão e Sociedade**, v. 12, n. 31, p. 2121-2151, 2018.

MONTEZANO, L.; AMARAL JUNIOR, J. B. C.; ISIDRO-FILHO, A. Priorização do Desenvolvimento de Competências em Organização Pública. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 4, p. 785-806, 2017.

OLIVEIRA, Aldemir Santos de. **As Implicações da Avaliação de Desempenho no Setor Público**. Monografia de Especialização em Gestão Pública Municipal. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba, 2011.

PIERANTONI, C. R. et al. Avaliação de desempenho: discutindo a tecnologia para o planejamento e gestão de recursos humanos em saúde. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, vol. 45, p.1627-1631, 2011. ISSN 0080-6234

PINTO, J. F; BEHR, R. R. Contradições na avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação na universidade pública. **Cadernos EBAPE.BR**, Dez 2015, vol.13, no.4, p.795-820. ISSN 1679-3951

REYNAUD, P. D.; TODESCAT, M. Avaliação de desempenho humano na esfera pública: estado da arte na literatura internacional e nacional. **Revista de Gestão**, v. 24, n. 1, p. 85-96, 2017.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. Câmara Municipal. **Resolução n. 6 de 2013**. Dispõe sobre a reforma administrativa da Câmara Municipal de São José dos Campos instituindo plano de cargos, carreiras e vencimento e dando providências. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-jose-dos-campos/resolucao/2013/1/6/resolucao-n-6-2013-dispoe-sobre-a-reforma-administrativa-da-camara-municipal-de-sao-jose-dos-campos-instituindo-plano-de-cargos-carreiras-e-vencimento-e-dando-providencias-correlatas?q=6>>
Acesso em 17 mar. 2018