

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS  
COM ENFOQUE ESPECIAL NO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO

por:

Ana Lúcia Dias da Silva

Trabalho de Conclusão de Curso do Curso MBA  
de Administração Judiciária da Fundação Getúlio  
Vargas.

Rio de Janeiro

2004

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
1.1	Avaliação de Desempenho humano nas organizações: Porquê?.....	8
1.2	Como avaliar desempenho.....	15
1.3	Quando avaliar desempenho.....	23
1.4	Para avaliar desempenho com eficiência e eficácia.....	26
1.5	Avaliação de desempenho do ponto de vista do planejamento estratégico.....	28
<b>2</b>	<b>AVALIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: VISÃO GERAL.....</b>	<b>35</b>
2.1	Avaliação de Desempenho nas Organizações Públicas – Visão Internacional.....	45
2.2	Avaliação de Desempenho e Meritocrática – Análise Comparativa.....	55
<b>3</b>	<b>AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS – PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO:.....</b>	<b>73</b>
3.1	Avaliação de Desempenho no Serviço Público Brasileiro – com principal enfoque no Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro.....	91
3.2	Sistema de Avaliação de Desempenho nas Organizações Públicas Brasileiras.....	109
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>119</b>
<b>5</b>	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>122</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente projeto de pesquisa visa a explanação e a análise crítica sobre o tema “Avaliação de Desempenho e Meritocracia nas Organizações Públicas Brasileiras”, com especial enfoque no Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro.

Diante da necessidade de Reforma do Estado Brasileiro para se adequar ao mundo contemporâneo, nos últimos 15 anos o mesmo vem sofrendo algumas transformações – lentas, porém, perceptíveis. E a principal tendência no campo destas reformas vem apontando para a avaliação de desempenho como instrumento eficaz para o aperfeiçoamento da Gestão Governamental.

O aumento da eficiência e a ampliação da necessidade do controle social e melhor distribuição de renda deverão ser no futuro respostas aos desafios que se apresentarão às organizações públicas em todos os seus níveis. Que deverá estar preparada para buscar novos critérios, diferentes dos atuais, para atender de forma eficiente, rápida e satisfatória às novas demandas crescentes e diferenciadas socialmente, vindas tanto da sociedade quanto de outros órgãos públicos do sistema nacional.

A sociedade vem cobrando das organizações governamentais uma nova postura na forma de administrar o dinheiro público cada vez mais próximo do comportamento da iniciativa privada. Reivindicando maior responsabilidade e compromisso para com o contribuinte, exigindo retorno de seus investimentos no governo, e que, por consequência, esta seja administrada de forma gerencial moderna e adequada.

Por isto, em futuro muito remoto a avaliação e/ou o monitoramento do desempenho nas organizações públicas irão cada vez mais tornar-se indispensáveis.

A utilização de indicadores de desempenho nas instituições públicas apresentará muito em breve algumas vantagens:

Do ponto de vista organizacional: Possibilitará a avaliação quantitativa e qualitativa do desempenho global da instituição, por meios de avaliação de seus programas e/ou departamentos; induzirá a um processo de transformações estruturais e funcionais que poderá eliminar inconsistências entre a missão, a estrutura e os objetivos prioritários da organização; apoiará o processo decisório de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazo; melhorará a interação das organizações com seus dirigentes, abrindo espaços para discussões fundamentadas com vistas no resultado e maior compromisso com os mesmos; haverá maior introdução de sistemas de reconhecimento pelo bom desempenho, tanto da organização quanto individuais; haverá maior grau de confiabilidade da gestão, com melhoria ou até mesmo a extinção dos processos desnecessários.

Do ponto de vista do gestor público: Possibilitará maior grau de confiabilidade na gestão, com informações mais seguras para controle da máquina; possibilitará o desempenho individual e, em consequência, o organizacional; aumentará a motivação dos funcionários; identificará melhor a responsabilidade de gestores por projetos; melhorará o processo decisório dos gestores; possibilitará a ligação do desempenho individual ao desempenho organizacional e aos aspectos de gestão de pessoas; poderá gerar relatórios periódicos e transparentes do desempenho da gestão e, estes poderão estimular a sociedade a se interessar mais pelos serviços públicos oferecidos; viabilizará, assim, maior participação dos cidadãos; poderá encorajar os funcionários públicos a prestar serviços de melhor qualidade.

Existem diversas formas de estabelecer sistemas de monitoramento e de avaliação de desempenho das organizações públicas, que não devem ser vistas como contraditórias, mas sim como um grande quebra-cabeça, que se complementa. Pois são tantos os projetos necessários e diversos, tanto na área social quanto na área econômica, que não se deve adotar apenas uma forma de avaliar desempenho para toda uma administração, mas todos devem

interagir buscando resultados que possam ser acompanhados, analisados e medidos por vários observadores.

Uma forma atual de vincular indicadores de desempenho com os objetivos essenciais da organização é a implementação do planejamento estratégico. Mas vale ressaltar que os indicadores de desempenho têm limitações próprias, ou seja, devem sempre estar atrelados a um processo de diálogo sobre os resultados. Não basta somente medir, pois de forma rígida poderá causar conseqüências danosas à organização. O ideal é que cada organização se adapte à sua própria realidade e não se molde a contextos diferentes dos seus.

Porém, com todas as vantagens que a avaliação de desempenho trará, ainda será necessário que se ultrapassem algumas barreiras, enfrentando alguns problemas, tais como:

- o reduzido interesse e comprometimento dos níveis políticos com a função de avaliação;
- alto nível de burocracia;
- a insuficiência de mecanismos para tornar operacionais os resultados das avaliações;
- maior preocupação com a formulação e implementação de programas e projetos do que com seu desempenho ou conclusão;
- reduzida atenção com a objetividade e independência da avaliação e com sua qualidade e tempestividade;
- alto custo e pouco acesso aos métodos de avaliação de menor custo;
- pessoal qualificado para avaliar, insuficiente.

Contudo, a experiência aponta para alguns fatores de sucesso o que serão abordados mais detalhadamente ao longo deste trabalho.

Não se pode falar de avaliação de desempenho sem abordar o assunto “meritocracia” (governo dos melhores), que surgiu com a Revolução Francesa; no entanto no Brasil o método é pouquíssimo usado.

O Brasil não traz na sua história uma ideologia meritocrática, como em outros países, como por exemplo o Japão e os Estados Unidos da América, mas mesmo assim vem se impondo a construção de um sistema meritocrático para que se possa realmente alcançar o Princípio da Igualdade preconizado pela Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.

Importante, também, salientar o desejo de que as organizações públicas alcancem um grau de independência nas avaliações de desempenho das suas atuações dentro de seus diversos órgãos, evitando assim serem capturadas pelas próprias regras burocratizadas avaliadas.

Por outro lado, este resgate da função planejamento é vital para que a avaliação de desempenho possa cumprir sua finalidade, que é a de promover a efetividade, eficácia e eficiência da ação governamental. Para isto, precisa de processos coordenados e consistentes de definição de diretrizes e prioridades buscando as metas e os objetivos que serão implantados, e que somente assim poderão ser estabelecidos métodos de avaliação que irão possibilitar que se meça a eficácia quanto aos meios e resultados.

Na Administração Pública contemporânea a prática da avaliação de desempenho ainda é muito pouco desenvolvida, por este motivo a escolha do tema.

O principal motivo da não utilização é a forma estrutural em que o Estado Brasileiro foi construído ao longo do tempo que ainda se mantém com uma base patrimonialista e conservadora.

A avaliação de desempenho no Brasil traz na prática embutida a associação com aumentos salariais, e, culturalmente, não se adquiriu o hábito de premiação por bom desempenho, pois além de conservadora, o protecionismo cultural desde os tempos do Império vem permitindo que a máquina de governo empregue em seus quadros parentes e afilhados, tornando sempre inviável qualquer critério objetivo de avaliação.

Nas sociedades contemporâneas, vem crescendo de forma lenta a meritocracia com os ajustes do Estado nas sociedades em desenvolvimento, o que vem ocasionando o afastamento das dimensões negativas do mérito, e, conseqüentemente a implantação nas mesmas do método da avaliação de desempenho.

Neste capítulo, trará uma abordagem conceitual e técnico sobre avaliação de desempenho humano de uma forma ampla com o objetivo de demonstrar a importância do tema em qualquer processo de reforma administrativa nas organizações públicas.

Com o segundo capítulo iniciará o desenvolvimento do tempo proposto de forma mais detalhada enfocando as transformações na ótica do planejamento estratégico nas organizações. E, contará com um breve estudo sobre a avaliação de desempenho na visão das organizações públicas de outros países, que deverá servir de fonte de comparação com os das organizações brasileiras.

Dar-se-á continuidade no terceiro capítulo ao processo de modernização das organizações públicas, mas com especial enfoque das instituições públicas brasileiras.

Ainda neste capítulo, ousou-se uma comparação entre os sistemas meritocráticos brasileiros, americano e japonês, com o principal objetivo de melhor compreensão das diferenças culturais e quanto às mesmas são importantes do ponto de vista avaliação de desempenho nas organizações.

Procurou-se desenvolver o tema com foco nos servidores públicos, buscando uma explanação da mudança da legislação ao longo dos anos na tentativa de adequá-la aos processos de avaliação de desempenho.

A meritocracia apresenta duas dimensões: a negativa, que prega o “não fisiologismo”, o “não-nepotismo”, ou seja, vem rejeitar os privilégios hereditários e corporativos; e a positiva, que observará o critério do mérito, medido pela avaliação e pelo desempenho de forma comparativa entre os avaliados.

Por todo o exposto, a necessidade de reforma administrativa do Estado Brasileiro surge de um contexto de reformas dos serviços públicos do mundo inteiro. Com vistas a esta necessidade, impõe-se uma mudança no sistema vigente de administração no Brasil, para que se possa promover uma forma mais equânime de distribuição de renda, com mais igualdade do ponto de vista social; por isto as técnicas de avaliação por desempenho e a meritocracia muito irão contribuir para alcançar estes objetivos, melhorando o resultado das instituições públicas e garantindo a probidade e integridade das mesmas.

### 1.1 Avaliação de Desempenho Humano nas Organizações: Porque?

Entender como o homem conhece o mundo, como organiza esse conhecimento e como o utiliza tem sido uma preocupação que tanto a filosofia como a psicologia, ao longo dos anos, vêm tentando entender e resolver.

Para avaliar o desempenho humano deve-se considerar que cada indivíduo tem percepções diferentes, a partir desta afirmativa será feita uma breve dissertação sobre a evolução do desenvolvimento do homem ao longo dos tempos.

O interesse na natureza do processo perceptivo do Homem é muito antigo bem como as tentativas para sua compreensão através da reciprocidade de percepções presente nesse processo de interação entre os indivíduos.

No estágio inicial do estudo da percepção humana valorizava-se o mundo exterior ao indivíduo em foco. E acreditava-se que o espaço, a cor e a forma dos objetos eram responsáveis diretos pela percepção do indivíduo, com uma apreensão direta da realidade externa.

Posteriormente, verificou-se que esta teoria tinha uma falha, pois nem sempre a exatidão da percepção das pessoas era conseguida a partir dos atributos da realidade objetiva externa e, sim, do sistema nervoso sensorial do indivíduo, que com as experiências vividas, as emoções individuais, suas condições intelectuais e sua motivação sobre a sua percepção do



mundo, compunham o repertório psicológico de cada indivíduo, desta forma, concluiu-se que cada indivíduo tem a sua própria percepção. Este processo de percepção constituirá um fenômeno que antecederá qualquer processo em relação ao outro, ou seja, para julgar ou avaliar o outro, o indivíduo precisa conhecer a percepção que tem de si mesmo.

Avaliar o outro em função dos padrões de cada indivíduo é, portanto, um comportamento natural e típico do ser humano, que gera sempre um ciclo natural; porém, pode-se dizer que pouco fiel e até certo ponto ambíguo - pouco fiel porque o que se pensa e o que se fala das pessoas e para as pessoas têm uma grande probabilidade de não corresponder à realidade, o que gera com frequência grandes equívocos e mal-entendidos ocasionando em algumas situações conflitos interpessoais muito sérios. Ambíguo, pois pode-se dizer muito e, ao mesmo tempo, muito pouco desse fenômeno; as pessoas o vivenciam e o sentem, mas com toda a certeza isto gera muita insegurança pelas suas conseqüências que às vezes poderão ser danosas.

Há solução para este impasse?

Acredita-se que haja sempre a possibilidade de se resgatar a harmonia e o entendimento entre as pessoas, com intervenções nos ambientes sociais facilitando ao indivíduo o seu autoconhecimento a fim de que se transforme num indivíduo com capacidade para despertar, desenvolver e aprimorar sua autopercepção, para ser capaz de se conhecer melhor, identificar suas potencialidades, sua força, seus conteúdos psicológicos próprios e específicos, o que aumentará, sobremaneira, a probabilidade de maior disponibilidade, compreensão e aceitação para com os outros indivíduos, facilitando assim a criação de condições para se aplicar qualquer método de Avaliação Humana.

Em qualquer processo de avaliação de desempenho deverão se levados em conta as diferenças individuais, a necessidade de pesquisas para construir modelos dentro da estrutura da personalidade de cada indivíduo da organização, considerando-se sempre o grau de

dificuldade que cada um apresenta em cada tarefa, aquelas que se realizam com maior ou menor grau de dificuldade, quais situações que desestabilizam emocionalmente cada indivíduo, quais os objetivos que serão perseguidos e quais os seus projetos de vida.

Percebeu-se que as principais diferenças apresentadas pelos indivíduos são: aquelas consideradas características inatas e as características adquiridas ao longo da vida.

No primeiro caso, são as chamadas de hereditárias - adquiridas no útero materno e, portanto, herdadas de seus ascendentes; e no segundo caso, são as adquiridas e associadas ao longo de suas vidas, sendo o diferencial de cada indivíduo, que, através das variáveis de experiências vividas por cada um, formarão o que se denomina bagagem constitucional.

A personalidade individual, portanto, será a resultante sempre destas duas variáveis, ou seja, a soma das características inatas em interação constante com as experiências vividas. Analisando o contexto organizacional a partir desta visão permite-se criar sempre um paralelo comparativo com os critérios básicos dos conceitos da Avaliação de Desempenho Humano nas Organizações, sejam elas, públicas ou privadas, para medir a capacidade ou nível de eficiência das pessoas que delas fazem parte, com o objetivo de alcançar o produto das habilidades específicas adicionando o treinamento que as organizações necessitam para serem mais produtivas.

Variáveis inatas *versus* Experiências vividas = Personalidade

Aptidões *versus* Treinamento ou Aprendizado = Capacidade de Trabalho ou Desempenho.

Há que se salientar, no entanto, que isso só é realmente possível a partir da observação do desempenho ou atuação dos indivíduos nas atividades que executam.

Desta forma, pode-se entender as organizações com uma realidade social, integrada por diferentes pessoas, que se comportam realizando atividades, isto é, trabalhando no sentido

de produzir um resultado final comum atingindo os objetivos da organização e a satisfação dos indivíduos.

As dinâmicas comportamentais diferentes se tornam não só necessárias como imprescindíveis para corrigir ou atenuar possíveis desvios na elaboração dos objetivos da organização, bem como analisar os sintomas de fracasso ou êxito da mesma. Por outro lado, não se pode deixar de considerar que o trabalho, ou a realização das atividades a que a maioria das pessoas se dedica, é a forma mais produtiva do indivíduo utilizar seus recursos (materiais e psicológicos), mas que deverá também sempre ser levado em conta pelas organizações a percepção dos indivíduos na comparação do resultado alcançado com seu esforço despendido, numa relação custos *versus* benefício, o que levará cada indivíduo à sua auto-avaliação do quanto se sente realizado, completo e feliz, gerando, assim, sempre uma boa relação de troca.

Para que as organizações possam medir seus resultados — positivos ou negativos—, precisarão utilizar-se de instrumentos para medi-los com razoável precisão, ou seja, o quanto a organização e o indivíduo estão interagindo de forma a alcançar o grau de satisfação recíproco: no caso do indivíduo, sua satisfação pessoal; e no da organização, se está cumprindo seu objeto de forma eficiente e eficaz.

Um instrumento que vem crescendo ao longo dos tempos neste contexto tem sido a Avaliação do Desempenho Humano no trabalho (organizações).

Este crescimento se deve, de um lado, à necessidade de seu aprimoramento contínuo em função da complexidade do seu objeto de estudo, o ser humano; e de outro, ao fato de ser a Avaliação de Desenvolvimento Humano nas organizações, paradoxalmente, o instrumental que se dispõe que com razoável precisão pode responder à necessidade de conhecimento da organização sobre si mesma.

A preocupação e o estudo destas variáveis é que definirá, portanto, o contorno e a filosofia do processo de Avaliação de Desenvolvimento numa organização — seja ela pública ou privada. Por isso, cada organização deve buscar seu processo específico de avaliar desempenho, impedindo assim que modelos inadequados possam ser utilizados e tornem inviável qualquer processo de avaliação, ou ainda, induza a erros irreversíveis do processo.

Avaliar Desempenho Humano para qualquer organização é uma situação muito complexa e ambivalente — seja ela pública ou privada —, pois contará sempre com as conseqüências dessas variáveis, e é um assunto por si só muito paradoxal, pois, envolve processos psicológicos próprios e humanos, que ao mesmo tempo que deseja saber a opinião dos outros sobre si próprio, o mesmo a nega e rejeita, e ainda tem medo de expressar seu julgamento sobre as outras pessoas.

O ponto fundamental é: como o homem se desenvolve, como sua personalidade é estruturada a partir de fatos inatos e influências ambientais, como a sua identidade se construída e modelada, qual a percepção de outra imagem de cada indivíduo.

Mas o conhecimento alcançado até nossos dias sobre a natureza e o comportamento humanos ainda irá carecer de muitas pesquisas para aprimorar cada vez mais o processo de autoconhecimento, pois ainda existem perguntas sem respostas e comportamentos que precisam ser elucidados.

Muito embora com as informações existentes já é possível observar, interpretar, compreender, e até mesmo diagnosticar, prevendo o comportamento humano tanto individual, quanto no coletivo, o que leva o ser humano cada vez mais à busca de seu centro, trilhando assim o caminho do autodesenvolvimento (encontro real do indivíduo com si mesmo), chamado também de “individuação” por Carl Gustav Jung, que aumenta a possibilidade da realização mais plena do ser humano, que é a busca da felicidade (realização pessoal).

Este desenvolvimento porém se dá pela interação de elementos intrínsecos e extrínsecos à sua formação e que irá gerar ao longo de todo o processo de autodesenvolvimento a imagem que cada indivíduo tem de si mesmo e o afeto que sente por si. Durante o processo é natural que surjam sentimentos ambíguos e situações que confirmarão ou contrariarão sua auto-imagem e sua auto-estima. Esta ambigüidade significará em determinado momento a referência / padrão para se aproximar de seu próprio centro, e no outro enfatizará o quão distante se encontra do mesmo.

Numa situação de vida organizada com contexto social específico ou muito diferenciada como nas organizações de trabalho (empresas públicas ou privadas), o relacionamento entre as pessoas são na maioria das vezes cordial (por imposição social), com um formalismo excessivo, transformando o contato entre as pessoas artificiais e humanas. Como consequência, as oportunidades de trocas, “feedback” e avaliações interpessoais não são possíveis de se realizar e, se consegue-se realizá-las, acabam não sendo tão verdadeiras. Pois qualquer que seja o contexto em que o indivíduo esteja ou freqüente, levará dentro de si as suas questões íntimas, suas buscas, seus desejos como foram construídos (bem ou mal), o que dificultará a divisão ou compartimento com o outro, tornando, assim, a convivência social muito difícil — às vezes, até impossível.

Para o verdadeiro crescimento do ser humano, o ideal é que cada vez mais os indivíduos trabalhem para o seu autodesenvolvimento e dos demais, principalmente os que fazem parte do seu grupo social (trabalho, família, grupo de amigos, etc...), para que todos se tornem pessoas inteiras. Como o trabalho é uma das áreas da vida que o indivíduo participa muito ativamente, é também um bom local para que se possa desempenhar/desenvolver este processo, buscando alcançar cada vez mais seu autodesenvolvimento e podendo contribuir para o das pessoas à sua volta.

Diante do exposto, as instituições/organizações/empresas são um laboratório quase que perfeito para criar estas oportunidades de autodesenvolvimento e conhecimento do ser humano.

Em termos institucionais a Avaliação de Desempenho Humano se caracterizará como o processo que poderá proporcionar todas as oportunidades para o crescimento entre as pessoas, indivíduos que dela fazem parte, sendo facilitador do entendimento entre as pessoas, proporcionando sempre rever e atualizar o comportamento das mesmas, ao nível individual e também, coletivo. Com isto, pode-se considerar que quanto mais saudável (do ponto de vista psicológico) for o contexto humano da organização, mais fácil será implantar qualquer método de avaliação, não existirão grandes obstáculos para a avaliação, ou seja, quanto menos saudáveis mais obstáculos existirão.

As organizações públicas ou privadas que optarem pelo processo de Avaliação de Desempenho Humano deverão investir menos na criação de um instrumental técnico sofisticado, e, sim, muito mais na criação de possibilidades do crescimento do relacionamento espontâneo entre as pessoas, investindo na conquista da franqueza, espontaneidade e da confiança. A Avaliação de Desempenho passará a ser, portanto, mais uma questão de atitude (cultura) do que de técnica.

Esta forma é a ideal, mas traz o mito de se considerada muito difícil de ser alcançada, isto implica dizer que não deve se render aos obstáculos, mas sim tentar superá-los.

A grande estratégia para se romper os obstáculos, ainda, poderá ser a implementação nas empresas de um processo de Avaliação revestido de um aparato técnico sofisticado, protegendo-as dos obstáculos para tratar do assunto. Este instrumental técnico será o intermediador no sentido de preparar a organização para remover, gradativamente, os obstáculos e melhorar a interação entre os indivíduos.

Com este pressuposto, a avaliação de Desempenho Humano nas Organizações poderá deixar de ser o veículo do medo, da insegurança e das frustrações, podendo disseminar o otimismo, a esperança, a realização pessoal valorizando os pontos fortes de cada indivíduo e possibilitando mais força humana para o trabalho, o que significa dizer que se tornará mais eficiente, eficaz.

## 1.2 Como Avaliar o Desempenho

Como vimos anteriormente avaliar o desempenho das pessoas no trabalho implica em conhecer a dinâmica comportamental própria de cada indivíduo, o tipo de trabalho a ser desenvolvido (tarefas diárias), a cultura e o ambiente da organização.

Considerando a complexidade dessa variável, a efetiva validade da Avaliação de Desempenho como instrumento a ser utilizado pelas organizações dependerá sempre do domínio e do conhecimento que se adquire sobre as mesmas com uma análise integrada dessa variável.

O domínio do conhecimento deverá se iniciar pelo estilo comportamental das pessoas, ou seja, deverá se elaborar um diagnóstico dos traços de personalidade de cada indivíduo, utilizando-se de vários instrumentos, tais como: testes psicológicos estruturais, testes projetivos de personalidade e até mesmo os inventários de estilos. Este último foi criado mais recentemente para atender principalmente à necessidade de se conhecer os estilos gerenciais dos executivos nas empresas, entre os quais se pode encontrar: “Liderança Situacional, de Paul Hersey, 3D, de Reddin, o LIFO, de Katcher e Arkins; o LEMO, de Cecília W. Bergamini entre outros.

Para realizar, portanto, uma Avaliação de Desempenho com resultados eficazes, a organização tem que se estruturar de forma que se possa medir a eficiência de cada indivíduo no desempenho de suas tarefas, o que deverá se basear numa relação positiva entre a maneira de ser ou estilo do indivíduo, a atividade que o mesmo desenvolve na organização e o

ambiente de trabalho. Quanto maior o ajustamento entre estilo *versus* tarefa/atividade e ambiente de trabalho, mais eficiente será o resultado do desempenho. Exemplificando: o trabalho exige criatividade, o indivíduo é criativo e o ambiente faculta a manifestação desse traço criativo; o desempenho obviamente será o melhor em termos de eficiência funcional.

Já para se ter o conhecimento do trabalho, as organizações deverão obtê-lo através de uma análise detalhada do que necessita ser feito, como deve ser feito e que característica de personalidade mais marcante deverá ter o indivíduo que o executará.

Quanto ao ambiente organizacional, há que se considerar seja caracterizado pela interação indivíduo/trabalho, e seu conhecimento deverá ser alcançado pela observação de como as pessoas se relacionam formal e informalmente e como se dá a relação homem *versus* máquina *versus* tecnologia.

A forma que as organizações se preocuparão com estas variáveis é que irão definir, portanto, o contorno e a filosofia do processo de Avaliação Desempenho nas mesmas.

Modernamente os gestores vêm na avaliação de desempenho um conjunto de vantagens proveitosas para a melhoria da produtividade, como já dito, há que se cuidar com esmero de todo o processo, pois existe contudo um leque de desvantagens que permite pôr em causa os efeitos que se pretendem com a avaliação de desempenho. Apresentam-se os aspectos negativos da avaliação de desempenho e propõem-se algumas correções ao processo de avaliação.

O processo é efetuado periodicamente, normalmente com carácter anual, e consiste na análise objetiva do comportamento do avaliado no seu trabalho, e posterior comunicação do resultado.

Tradicionalmente compete aos superiores avaliarem os seus subordinados, estando a avaliação sujeita a correções posteriores para que os resultados finais sejam compatíveis com a política de promoções.



O método de avaliação consiste na especificação de vários parâmetros pela Direção de Recursos Humanos, ou Departamento de Recursos Humanos (DRH) que correspondem a várias características a considerar. O avaliador deve avaliar os seus colaboradores individualmente segundo estes parâmetros, normalmente através do preenchimento de um formulário, e transmitir os resultados à DRH. Após as correções julgadas necessárias, e em que se pode consultar de novo o avaliador, o resultado final — é ponderada dos diversos parâmetros — é transmitido ao colaborador.

O processo de avaliação não é objetivo, provocando efeitos negativos em todo o processo. A subjetividade do processo pode ser atribuída a várias causas: julgamento, avaliadores, processo, política da organização, inflexibilidade do método.

O erro de julgamento é uma das causas frequentes na subjetividade da avaliação. Pode existir um erro constante em que o avaliador tende a avaliar exageradamente alto ou baixo, ou ainda a classificar todos os colaboradores de igual forma. Pode dar-se um erro de enviesamento, em que uma característica do colaborador, por ser avaliada demasiado alta, influencia a apreciação global. O julgamento não meditado por parte do avaliador, provocado por pressas, aversão à discriminação, ou outros motivos, penaliza os colaboradores injustamente avaliados. E pode ocorrer o erro de prestígio, em que o avaliador tende a dar importância a determinadas características, fugindo ao peso dos parâmetros estabelecidos.

No que respeita aos avaliadores, e tendo sido já referidos o erro de julgamento, pode ocorrer uma ambigüidade na avaliação provocada por falta de informação ou informação errônea sobre os colaboradores. Nem sempre o avaliador está presente para observar o comportamento dos colaboradores, fato que pode provocar uma desigualdade injusta de avaliações.

O próprio processo de avaliação é ambíguo e conduz a avaliações injustas. O método de medir o desempenho pode não ser adequado, os parâmetros especificados podem não estar

de acordo com o que se espera do trabalhador, e a falta de *feedback* deixa o colaborador sem noção do que se espera dele. Como exemplo, de que serve o parâmetro assiduidade (quase sempre presente nas avaliações) se o que se espera do colaborador é que crie novas formas de *marketing*? Será que o colaborador só pensa se estiver no local de trabalho? E como é que um colaborador sabe realmente o que o avaliador espera dele se não houver *feedback*, se não lhe forem comunicados os objetivos.

A política da organização também condiciona o efeito da avaliação. Em muitas das organizações a avaliação de desempenho é um mero ritual, sendo uma perda de tempo. Noutras organizações a avaliação de desempenho serve apenas para os aumentos de remuneração, e alguns casos apenas para atribuir um pequeno prêmio aos colaboradores mais bem avaliados. Se por um lado a política de aumento de remunerações deve considerar vários fatores, como o da antiguidade; por outro lado os prêmios pela boa classificação pouco ou nada contribuem para a motivação dos colaboradores.

A inflexibilidade do método utilizado também torna ambígua a avaliação de desempenho, uma vez que vai contra o dinamismo funcional que se pretende. Como proceder perante uma equipe de trabalho que se quer dinâmica e, portanto, coesa, quando se faz uma avaliação baseada no comportamento individual? Como avaliar os colaboradores segundo os parâmetros definidos, que pelas necessidades das suas funções se encontram freqüentemente longe do seu avaliador?

No seu livro *Gestão de Recursos Humanos*, Oliveira Rocha refere que “A generalidade das empresas em Portugal usa processos arcaicos de avaliação, sem qualquer participação dos avaliados. A consequência é que muitos programas de avaliação são mais prejudiciais que benéficos; em vez de motivarem os empregados desinteressam-nos do trabalho, contribuindo para a baixa de produtividade”.

De fato, o que se passa entre os colaboradores é que a desigualdade e as injustiças da avaliação de desempenho vão descredibilizando todo o processo e gerando desmotivação. Este efeito assume dimensões consideráveis quando a avaliação de desempenho está associada à política de progressão de carreira. É comum a uniformidade de avaliações individuais ao longo do tempo, o que condiciona a progressão global dos colaboradores. Enquanto uns colaboradores vão sendo promovidos gradualmente, outros que têm as mesmas competências nunca são promovidos, criando um fosso nas equipes de trabalho. Esta desigualdade vai gerando desmotivação nos menos classificados e desconforto nos mais bem avaliados.

Como acréscimo a estes efeitos negativos há ainda a questão da periodicidade da avaliação de desempenho. Apesar de esta ser tradicionalmente anual, existe a tendência de avaliar o desempenho como uma característica inerente ao avaliado, e não de considerar apenas o período estabelecido. Desta forma gera-se a uniformidade das avaliações individuais, referida acima, que se prolonga ao longo do tempo. E esta situação será exemplificada com um fato ocorrido numa empresa nacional, que será tratada por BAP, em que um novo avaliador teve a responsabilidade de avaliar pela primeira vez a sua equipe de trabalho. Observando um colaborador dos mais antigos que nunca tinha sido promovido, questionou-se: “Como pode este homem ter sido sempre avaliado tão abaixo dos seus colegas e nunca o terem declarado incapaz para a função?”. E como considerou que o desempenho daquele colaborador não estava nada distante dos restantes, avaliou-se da mesma forma que aos seus colegas. No processo de correção das avaliações um superior que tinha trabalhado com aquele colaborador em anos anteriores referiu que o seu desempenho era fraquíssimo, e a avaliação foi então corrigida para baixo. Sendo a avaliação respeitante a um período limitado (anual) como pode ser encarado o desempenho como uma característica intrínseca do colaborador de forma a manterem uma avaliação uniforme?

Existem contudo outros métodos de avaliação em alternativa ao método tradicional que podem minimizar os efeitos negativos. Algumas alternativas consistem na avaliação dos superiores pelos subordinados, ou na avaliação mútua entre colaboradores, ou ainda na auto-avaliação. No entanto existe uma outra forma de avaliação, em que são os superiores a avaliar os subordinados, à semelhança da avaliação tradicional, mas em que o que se avalia não é o desempenho mas o alcance de objetivos preestabelecidos. Trata-se da avaliação por objetivos.

Neste método de avaliação o gestor e o colaborador negociam os objetivos a alcançar durante um período de tempo. Os objetivos devem ser específicos, mensuráveis e relacionados com os objetivos dos outros colaboradores e da organização. Por exemplo não serve estabelecer um objetivo como: “Vou aumentar o número de clientes”. Deve-se estabelecer algo como: “Daqui a três meses terei apresentado dez novos clientes”.

Periodicamente o gestor e o colaborador devem reunir e discutir o nível de desempenho, podendo ser renegociados os objetivos. O colaborador deve estar motivado para apresentar planos, propor correções e sugerir novas idéias. Em contrapartida o gestor deve comunicar o seu agrado (ou desagrado) perante os resultados alcançados e propor também correções. A avaliação vai assim tomando forma através da análise do desempenho do colaborador. O desempenho deve estar, contudo, limitado pelos objetivos negociados. O gestor nunca deve ter em conta aspectos que não estavam previstos nos objetivos, ou que não tivessem sido comunicados ao colaborador. Deve ser permitido ao colaborador apresentar a sua auto-avaliação e discuti-la com o gestor.

Quando chega o momento do gestor comunicar a avaliação dos seus colaboradores, tendo um como os outros têm consciência dos resultados que foram alcançados e se foram satisfeitos, ou não, os objetivos.

Desta forma, o colaborador sabe de antemão o que se espera dele, e sabe se a avaliação que lhe foi atribuída é justa ou não, pois já recebeu previamente o *feedback* do seu gestor. Por

outro lado, não poderá pôr em causa a avaliação dos colegas pois os objetivos são negociados individualmente.

A política de progressão de carreiras, ou de aumentos salariais, também pode estar incluída neste processo, podendo os colaboradores e o gestor negociarem mediante o alcance dos resultados esperados.

Este gênero de avaliação vai ao encontro da gestão por objetivos, que consiste exatamente na negociação de objetivos entre os gestores e os colaboradores. Desta forma os colaboradores estão mais motivados, primeiro porque sabem o que se espera deles e tendem a alcançar esses resultados, segundo porque são eles próprios a negociar os objetivos podendo declinar aqueles para os quais não se sentem capacitados, e por último porque não se apresentam como injustos os resultados das avaliações.

Diante da extrema complexidade nas variáveis para validação do processo de Avaliação de Desempenho vale lembrar que com todos os dados coletados a partir dos métodos citados anteriormente, ou seja, testes psicológicos, inventários de estilo comportamental, etc..., ainda assim não se pode esquecer dos fatores responsáveis pelas diferenças individuais e que, ao se determinar a configuração de personalidade das pessoas, se está partindo das estruturas básicas que representam o potencial de eficiência individual, que será ou não explicitada em função da atividade pela qual o indivíduo é responsável e pelo ambiente do qual cada um participa.

Portanto, tem-se sempre uma “previsão” de desempenho, ao se utilizar as metodologias elencadas anteriormente, o que em si não garante, conseqüentemente, a “precisão” do prognóstico de eficiência das pessoas no trabalho. O emprego das mesmas nos permitirá avaliar o que o indivíduo pode fazer, determinar o que está dentro de suas possibilidades de realização. Pois uma série de circunstâncias deverá ocorrer, no futuro, para

dar ao indivíduo a possibilidade de melhorar seu desempenho, inclusive ajudando-o, até utilizar todo seu potencial.

Nesse sentido é que os instrumentos de avaliações utilizados deverão ser considerados medidores de desempenhos futuros dos indivíduos e também servirão de importante fonte para alçar levantamentos futuros do potencial humano que a organização possui.

Tudo isto possibilitará no futuro se confirmar por meio da observação instrumentada pelos meios elencados anteriormente a implantação de procedimentos para acompanhamento sistemático dos indivíduos formalizados pelo processo de Avaliação de Desempenho atentando para seus princípios básicos: ética e prática.

Algumas organizações na atualidade ainda não conseguem aproveitar a totalidade do potencial humano que possui algumas não alcançam nem mesmo percentual de cinquenta por cento, prendendo-se na maioria das vezes naquelas tarefas rotineiras e massificantes, do ponto de vista criativo, desperdiçando desta maneira um grande potencial intelectual de seus quadros funcionais. Na maioria das vezes, exatamente por lhes faltarem conhecimento adequado do potencial intelectual e, não raro, a grandes potenciais intelectuais são atribuídas tarefas de extrema simplicidade, o que representa um grande prejuízo, não só financeiro, mas de toda ordem para esta organização.

Sem contar a frustração que esta “política interna” gera em seus funcionários, que se tornarão pouco estável em suas funções, uma vez que seu talento/capacidade está sendo desperdiçado e não recebe reconhecimento esperado. E como consequência danosa, a organização poderá estar facilitando ao indivíduo buscar em outra organização sua satisfação profissional/pessoal. Portanto, quanto mais atenta a organização estiver e buscar tirar o melhor proveito possível que o processo de Avaliação de Desempenho possa oferecê-la, maiores serão as possibilidades desta organização alcançar um alto índice de eficiência e eficácia.

A partir desta análise cada organização (pública ou privada) deverá desenvolver seu próprio processo de avaliação, impedindo assim o uso de modelos inadequados, desenhados e emprestados de outras organizações, o que fatalmente levaria ao insucesso de todo e qualquer processo de avaliação.

### 1.3 Quando Avaliar Desempenho

Considerando que o momento mais freqüentemente utilizado pelas organizações (públicas ou privadas) para se conhecer o potencial das pessoas acontece durante o processo de admissão dos indivíduos nas mesmas, a avaliação de desempenho irá permitir a confirmação da validade do processo seletivo empregado.

No caso específico das organizações públicas, atualmente o processo de admissão ainda traz um diferencial em relação à iniciativa privada, que está legalmente vinculado ao dispositivo Constitucional da Emenda nº 19, de 04.06.1998, no seu art. 3º, que alterou a primeira versão do art. 38 do texto original, passando a vigorar com a seguinte redação:

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarada em lei de livre nomeação e exoneração;

Este inciso legal estabelece que a admissão/ingresso nas organizações públicas só será possível mediante a prestação de concurso público, o que se pode chamar de seleção prévia que obedecerá aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estabelecido no “caput” do artigo citado acima.

As organizações públicas, portanto, partem no primeiro momento da seleção prévia obrigatória, com observância dos princípios legais citados acima, o que com o processo de avaliação pode-se dizer muito amplo e genérico, pois com o concurso com características impessoais e públicas a eficiência desta seleção parece ser relativa – o que se pode medir neste momento será somente a capacidade intelectual/conhecimento específico, exigido nas

normas do concurso. A parte psicossocial somente poderá ser avaliada em um segundo momento quando os órgãos públicos passarem a cumprir o estabelecido no art. 41 § 4º com nova redação dada pelo art. 6º da citada Emenda:

“Art. 41 – são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 4º como condição para aquisição da estabilidade é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Como a avaliação individual e periódica do desempenho passou a ser um requisito legal para a estabilidade do servidor público e, inclusive no inciso III, § 1º do mesmo art., estabelece que:

§ 1º. O servidor público estável só perderá o cargo:

.....

III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”.

Criando, assim, uma relação de penalidade a partir do resultado desta avaliação é fundamental que os Estados da Federação e todos os órgãos públicos busquem no menor prazo possível a regulamentação e adequação das legislações estaduais para implementar um sistema de avaliação de desempenho que garanta toda a transparência possível e o direito dos servidores de conseguirem uma avaliação técnica e justa para a manutenção deste emprego público.

Mas nota-se que, como sempre, tudo nas organizações públicas acaba por caminhar de forma muito lenta; uma vez que os dispositivos legais já datam de meados de 1998, pouco se vê realizado a respeito do assunto, com exceção de pouquíssimos Estados que já trabalham no sentido de criar os mecanismos necessários para implantação do processo (como exemplo o Estado de Santa Catarina).

Há que se ressaltar ainda que a incoerência do dispositivo legal citado (art. 37) no seu inciso XIII preconiza que:

“XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de qualquer espécie remuneratória para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;”

Ora, se a organização avaliar desempenho buscando a eficiência na prestação do serviço público, simplesmente não alcançará o objetivo principal de todo o processo, que



como já mencionado: é conjugar sempre a interação entre indivíduo/organização e não se pode apostar que o indivíduo queira somente ser reconhecido pelo seu potencial intelectual sem que isso não acrescente também à sua vida profissional uma compensação na forma remuneratória.

Independentemente da personalidade jurídica da empresa o levantamento do potencial das pessoas se deverá verificar de duas formas: quantitativo – o quanto o indivíduo pode render no trabalho; e qualitativo – quais os comportamentos mais freqüentes e típicos dos indivíduos.

O conjunto de resultados obtidos por meio desses levantamentos, seleção prévia e avaliação de desempenho é que formará o todo suficientemente consistente para qualquer estimativa de desempenho futuro. Esses dois processos são complementares, ou seja, se a seleção de pessoal faz o prognóstico do desempenho dos indivíduos contratados, a Avaliação de Desempenho permitirá confirmar e qualificar ou até mesmo desqualificar o resultado.

Ressaltando sempre que, em termos de personalidade humana, torna-se difícil separar aquilo que se constata por força de potencial de inteligência daquilo que se verifica como consequência dos traços afetivo-emocionais individuais.

Há sempre que se estudar os elementos componentes da personalidade de forma técnica, por meio da psicologia para que se alcancem conclusões objetivas, a que se possa combinar todos os elementos necessários à Avaliação de Desempenho de forma científica e coerente. Algumas organizações cometem um grande erro quando apostam apenas num processo de rigorosa seleção de pessoal, partindo da premissa falsa de que para garantir o desempenho adequado de seus funcionários no futuro basta uma rigorosa seleção; no caso das organizações públicas isto se verifica nos “concursos públicos”; veja alguns exemplos: Concursos do Banco do Brasil, da Secretaria da Receita Federal, Ingresso na Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Estes órgãos promovem seus processos de

admissão com provas rigorosíssimas de seleção, com estágios probatórios longos, mas no decorrer das carreiras não desenvolvem nenhum processo de Avaliação de Desempenho. Mas tudo isto, repita-se é uma falha, pois trata-se somente de uma expectativa, ou seja, as pessoas aprovadas irão executar suas tarefas de forma satisfatória do ponto de vista da eficiência, efetividade e eficácia, e ainda terão o grau de satisfação adequado para o sucesso da organização.

#### 1.4 Para Avaliar Desempenho com Eficiência e Eficácia

Quando indivíduos ou as organizações tentam comparar o resultado atingido, com o resultado desejado, e também a forma como foi atingido, enfrentam uma polêmica antiga, que na linguagem moderna se traduz numa pergunta: O resultado atingido, foi eficiente ou eficaz, ou ambos?

Emprestar ao desempenho de uma pessoa as conotações de eficiente e eficaz, juntas ou separadamente, implica na reflexão sobre o significado de cada uma dessas expressões. Entendendo que o avaliar-se a si mesmo e ao outro se constitui numa atividade natural, apoiada na busca do aprimoramento e autodesenvolvimento de todo ser humano, é quando se entende que esse processo é tipicamente humano, que é o desenvolvimento da consciência humana.

Nas formas de avaliação usadas ao longo dos anos, tem sido marcante, de forma mais ou menos sofisticada, a orientação da avaliação do desempenho das pessoas a partir dos seus comportamentos mais típicos ou dos seus traços de personalidade. Desta forma, um documento ou ficha de avaliação que busca analisar o desempenho de um indivíduo deve ter características do tipo: iniciativa, interesse pelo trabalho, adaptabilidade, relacionamento interpessoal, cooperação, pontualidade, assiduidade e outras. Aferindo a estas características determinado grau. Conforme o grau em que o indivíduo atender, a cada uma delas, pode-se chegar a uma conclusão final e global sobre seu desempenho projetado pela organização. A

partir daí a classificação do desempenho seria eficiente ou ineficiente. A eficiência seria portanto o produto do grau de adequação e qualidade com que o indivíduo realiza determinada atividade ou tarefa. Qual seja, o desempenho eficiente será daquele que atender com alto grau às manifestações dos traços de personalidade, utilizadas de forma adequada na realização de uma tarefa. E o indivíduo eficiente é, pois, aquele que se preocupa em realizar suas tarefas de forma bem feita, obedecendo ao sentido de perfeição e correção.

À medida que as pesquisas científicas foram inserindo novas teorias que vieram permitir melhor compreensão do comportamento humano, pode-se perceber o grau de subjetividade até então utilizado para se diagnosticar e avaliar o desempenho das pessoas nas organizações. Isto veio aterrorizar sobremaneira não só aos estudiosos como a todos que, direta ou indiretamente, se viam envolvidos com a tarefa de emitir parecer e opinião sobre o outro. Mas como resposta a este impasse entre as duas formas existentes de avaliar, surgiu ainda a possibilidade de atentar para o que as pessoas produziam, ou seja, para o resultado em si, e não mais a forma com que atingiam o resultado em questão. À medida que se alcançava o resultado esperado era o que bastava, o problema estava resolvido e se considerava o desempenho satisfatório, adequado, ou seja, eficaz. Com este enfoque, surgiu a avaliação por objetivos que por meio de seus procedimentos específicos, procurou atenuar a ansiedade gerada pelo subjetivismo do processo de avaliação. Finalmente, observando-se os processos de avaliação de desempenho por objetivos (traços e características de personalidade do indivíduo) esta ainda é subjetiva e pouco precisa, transformando-se num veículo de burocratização das organizações. A tentativa de objetivá-la somente veio contribuir para multiplicar o trâmite de papéis, o que acabou possibilitando o aumento da burocracia e deixando na verdade de avaliar desempenho dos indivíduos e da organização.

A tendência moderna é tentar conciliar as duas orientações formulando um sistema de avaliação de desempenho humano para as organizações que possa suplantar e administrar em função dos contextos específicos tentando minimizar os percalços existentes.

A organização que desejar realmente avaliar desempenho de seus funcionários deve cultivar, além da técnica, a atenção e o afeto pelos indivíduos, pois somente com esta postura o processo de avaliação será reconduzido e reorientado a um ponto que será muito mais uma questão de atitude (cultura) do que um emaranhado técnico dentro da organização.

### 1.5 Avaliação de Desempenho do ponto de vista do Planejamento Estratégico

Seguindo as reflexões iniciais tratadas neste capítulo, constatou-se no processo de desempenho uma estrutura final de caráter extremamente altruísta, ao afirmar-se que as organizações deverão além de atentar para a parte técnica do processo voltar os olhos principalmente para a “cultura” da organização que acaba por conferir a todo processo um caráter até mesmo de “nobreza” ao funcionamento das organizações; resta perguntar:

- Por que em todas as tentativas de avaliar, nem sempre consegue-se viver o processo da maneira ideal, ou seja, conjugando “técnica” e “cultura organizacional”?
- Por que todas as tentativas acabam fracassando?
- Por que, inicialmente, visualiza-se um sucesso, mas acaba por se ter uma vida tão curta, na maioria das vezes?

Como citado neste capítulo, novamente é preciso transcender ao cotidiano das organizações para examinar as razões que levam as mesmas ao interesse por implantar uma sistemática de avaliação de desempenho em seus empregados.

O desenvolvimento do ser humano, que deveria ser o interesse genuinamente real, é com frequência assustadora substituído por motivos periféricos que vão desde ser o assunto da moda em administração, um conhecimento ingênuo e superficial sobre seus resultados, até

outros motivos mais objetivos e concretos, como por exemplo a necessidade em conhecer para adequar os desvios em relação à orientação/diretriz dos objetivos essenciais da organização, os desvios na forma de contratação e sua mão-de-obra. No caso das organizações públicas, na elaboração dos concursos de admissão, desvios na implantação dos planos de carreira; e nas privadas, o interesse em aplicar gratificações salariais mais racionais para o aumento da produtividade, (exigência dos órgãos representativos das classes). E, ainda nas públicas a exigência da sociedade quando exige uma administração pública com resultados eficientes / eficazes ou simplesmente, por ser a avaliação o modo mais sistemático de conhecimento dos seus funcionários.

A garantia do sucesso, portanto, será por um lado pela explicitação desse interesse real pelo outro, e de outro lado, pela reflexão e análise honesta das condições da organização que irão impulsionar ou provocar o retrocesso de todo o processo.

Buscar o raciocínio estratégico sobre avaliação de desempenho implicará em dissecar o contexto organizacional para obter a escolha de um caminho que efetivamente proporcionará a implantação do processo.

Em termos de avaliação de desempenho o pensamento estratégico implicará em ter de um lado algumas perguntas respondidas, e, de outro, algumas condições asseguradas.

Sem pretensão de esgotar quaisquer questionamentos, o elenco de indagações que poderão ser levantadas é vasto, mas frisa-se que se deve optar por aquelas consideradas básicas, tais como:

- Quais as condições de competições e sobrevivência da organização no “mercado” nos próximos anos?
- Haverá vagas nos escalões principais nos próximos três anos?
- A organização possui nos seus quadros possíveis substitutos?

- Os possíveis substitutos estarão ou não preparados adequadamente para assumir os postos vagos?
- A organização conhece seus talentos internos? E utiliza de política de aproveitamento dos mesmos?
- Qual será a tendência futura da produtividade da mão-de-obra?
- Qual será a tendência do custo do *turn-over*<sup>1</sup> futuro?
- O recrutamento do pessoal está adequado às necessidades da organização?
- Qual o grau de satisfação dos funcionários?
- A organização consegue manter os bons funcionários?
- Qual a qualidade dos funcionários que a organização mantém?
- A organização está perdendo somente funcionários que não lhe interessam?
- Quem são os melhores funcionários de nossa empresa?

As condições a serem analisadas são basicamente as duas naturezas: as extrínsecas e as intrínsecas à organização.

Com o ambiente externo da organização estão relacionadas as condições extrínsecas, que podem ser assim discriminadas:

- a) O segmento do mercado / público — alvo a que a organização atende, buscando as suas exigências atuais e o potencial de absorção do produto/serviço;
- b) Quais são os concorrentes e quais suas estratégias mercadológicas atuais preceptivas; o relacionamento com eles e a posição de cada um no ranking de consumo de mercado;
- c) Fornecimento de matéria-prima, relacionamento empresa/fornecedores e compromissos financeiros da organização em função disso.

---

<sup>1</sup> turn over = mudança, alteração – michaelis dicionário – melhoramentos.

Já as condições intrínsecas estão intimamente relacionadas à personalidade da organização, ou seja, ao clima interno da empresa, à atmosfera reinante; às percepções que os funcionários têm sobre o contexto do trabalho que, como resultado, poderão ser conclusões do tipo: clima agradável, em que os integrantes se sentem muito bem ou, o contrário, um ambiente que gerará insatisfação nas pessoas. Outra condição intrínseca é o conjunto de valores absorvidos e divulgados nas organizações, ou seja, a cultura organizacional, que pode ser traduzida como um código que todos entendem e obedecem, mas que não consta dos manuais.

Desta dinâmica interna surgem alguns tabus à avaliação de desempenho, tais como:

a) O receio que as pessoas têm de expressar verbal e formalmente a apreciação/julgamento que faz das outras. Mesmo que o julgamento seja um fenômeno natural em sociedade, mas sua explicitação seja feita sempre de forma velada *in\off*. Temendo com isto que o julgamento seja impróprio, inadequado ou injusto. Isto significa dizer que as pessoas têm o seu julgamento/opinião mas não querem explicitá-lo.

As pessoas questionam a validade do julgamento, pois estes as têm como base e padrão de comparação, que é utilizado para qualificar e diferenciar no momento de suas avaliações. As escalas de valores pessoais são diferentes de indivíduo para indivíduo e na maioria das vezes poderão ser diferentes da escala que a organização usará como padrão.

b) Sigilo também é um tabu bastante controvertido, ou seja, será a avaliação de desempenho tão sigilosa quanto os testes psicológicos? A quais pessoas da organização será dado acesso aos resultados do processo. Serão confiáveis? A quem interessa esses dados? Como será divulgado o resultado?

Como respostas a estas perguntas conclui-se que o ideal seria, que o resultado fosse direcionado para o avaliado, pois se se busca o desenvolvimento das pessoas, o maior

interessado no processo é o próprio indivíduo, que terá possibilidade de participação total e completa.

Mas a alta direção da organização necessita, por outro lado, ser informada no todo do processo (individual e global) para poder analisar os resultados, buscando assim maior retorno de seus investimentos e, enfim, decidir de forma mais assertiva o uso de novos recursos que deverão contribuir como facilitador do processo.

c) Outro tabu é o desempenho de papel de psicólogo que se tem que assumir no momento da avaliação do outro. Crença esta que estabelece que, quem entende de gente é o psicólogo, que estudou para analisar as questões mais profundas sobre o comportamento humano e que deverá ser as respostas para emitir um julgamento preciso e verdadeiro sobre os outros, o que de certa forma serve para bloquear o ato de avaliar e impede possíveis trocas interpessoais.

d) Não se poderia deixar de mencionar o subjetivismo do processo de avaliar que, ao longo da história da avaliação de desempenho a preocupação com a justiça e a fidelidade dos julgamentos emitidos, vêm gerando um rigor técnico tão acentuado que freqüentemente têm sido desenvolvidos critérios estatísticos cada vez mais sofisticados a fim de neutralizar o efeito da subjetividade de todo processo.

O fenômeno avaliação, por si só, já implica essa subjetividade e, se aceita naturalmente, permitirá uma convivência pacífica e natural, ainda que se possa utilizar de alguns recursos e procedimentos técnicos para auxiliar todo o processo. O importante é valorizar sobremaneira a subjetividade e deixar o quão possível o ortodoxismo técnico, que mais distorce o processo do que o aprimora. Daí a importância de se trabalhar intensamente a atitude das pessoas, dando-lhes mais segurança no processo e diminuindo o aparato técnico burocrático.



Pode-se identificar a existência destes tabus por meio de algumas reações típicas quanto à avaliação, são elas: de um lado as queixas dos gerentes do processo, e de outro os pontos que se constituem em alvo de investimento, para garantir o sucesso do sistema.

Outro ponto negativo é que, ainda que o processo de administração oriente seus procedimentos no sentido de obrigar ou sugerir uma participação ou interação próxima entre avaliador e avaliado, isso dificilmente ocorre. O avaliador afasta-se dessa postura e acaba, geralmente, avaliando isoladamente. O que é uma reação freqüente e normal, pois fugindo estará escamoteando a possibilidade de crescimento recíproco entre avaliador e avaliado, impedindo o diálogo franco, honesto e construtivo.

Um dos mecanismos de reação se dá por meio da racionalização com justificativas, no geral, educadas e cordiais, para o descumprimento dos procedimentos previstos no processo. Uma das justificativas mais comum é a desculpa de não se cumprirem os prazos por falta de tempo, por acúmulo de trabalho, e outras causas mais. Outras manifestações de reação são os questionamentos, críticas, ironias dirigidas ao processo, exposição de suas possíveis fraquezas e deficiências — muitas vezes sem nenhum interesse de recuperá-las ou fortalecê-las. Todas essas reações estão ligadas diretamente ao sentido psicológico – resistência ao novo, que deverá ser bem pesquisada internamente, a fim de que a organização encontre formas de tratá-las adequadamente ou até mesmo evitá-las, garantindo assim o seu propósito ao processo de avaliar o desempenho humano.

Finalmente, a análise estratégica da situação organizacional implicará em:

- coletar informações mais fiéis e completas sobre as características intrínsecas e extrínsecas à organização;
- analisar essas informações obtendo como resultado uma avaliação da empresa que possa diagnosticar as condições da saúde da organização e perspectivas existentes.
- Definir os rumos da organização quanto aos seus investimentos; e,

- Refletir sobre investir ou não em desenvolvimento humano e se, deflagra ou não o processo de avaliação de desempenho.

## **2. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS:**

### **VISÃO GERAL**

A avaliação de desempenho de instituições públicas, ou seja, a inserção de um processo contínuo de monitoramento com divulgação dos resultados, vem assumindo relevância no processo das políticas públicas.

Os países que lideraram as primeiras iniciativas de reforma do Estado de inspiração “pós-burocrática” ou gerencial nos anos 1970/1980 consideraram e continuam considerando a avaliação não como uma etapa do processo, mas uma característica fundamental do momento de evolução das políticas públicas. Nos países em desenvolvimento os organismos internacionais como o Banco Mundial, especialmente, têm colaborado de maneira muito positiva quando induz a implementação de reformas no serviço público, aumentando assim a relevância da avaliação de desempenho.

O elemento chave de organizações bem-sucedidas é a capacidade que as mesmas tem de aprender com suas experiências (positivas ou negativas) que irão possibilitar a reação ao mercado, ou atender o crescimento de demanda de clientes, a capacidade de absorver as informações internas e externas para ajustar o desempenho e adaptar-se ao ambiente em que ela opera.

Estas características também podem ser vitais para as organizações públicas, pois hoje no Brasil, por exemplo, o ambiente dessas organizações está determinado cada vez mais pelas pressões da opinião pública e demandas da sociedade por eficiência e eficácia, ou seja, o grau

de capacidade de resposta aos seus anseios. E este aperfeiçoamento da ação dos órgãos públicos só será possível com a implantação do uso sistemático de avaliação do desempenho humano em seu *staff* de funcionários para possibilitar medição dos resultados.

O que fará sempre a diferença é a capacidade de avaliar que cada organização conseguirá desenvolver para desempenhar um papel decisivo, devendo estar atenta às quatro etapas principais na forma de gerir a “res publica”; são elas:

1 Diagnóstico inicial: analisar o contexto atual em que se encontra para definir as diretrizes da nova política pública que será adotada;

2 Processo de tomada de decisão: identificar os processos existentes que funcionam e os que não funcionam, para apresentar alternativas com novas ações que poderá medir custos e benefícios das políticas. públicas adotadas;

3 Processo de implementação: mecanismos de controle para efetivo monitoramento dos resultados gerados ao longo de todo o processo que permitirá o gestor público conduzir de forma eficiente a política escolhida, com ajustes no decorrer do processo, caso haja mudanças de cenário;

4 Avaliar os resultados obtidos: nesta etapa pode-se constatar as causas do insucesso, adequar a alocação dos recursos no processo orçamentário, e, ainda, auxiliar a alocação dos recursos arrecadados;

A partir destas etapas, será possível analisar/avaliar o impacto das políticas, com oportunidades de aperfeiçoamento de programas e projetos de investimento, ampliando a responsabilização do gestor e contribuindo para a cultura orientada para o desempenho das organizações e o desenvolvimento de critérios para aplicação de novos recursos.

Como conseqüência, possibilitará o exame minucioso do papel que as instituições desempenham ao executar suas missões principais, dos custos e de seus investimentos para a

possibilidade de identificar as alternativas que os governos terão para cumprir da melhor maneira possível o papel de bom gestor.

A partir da observação da experiência internacional nas últimas décadas pode-se perceber que o propósito fundamental do processo de modernização do Estado é desenvolver nas instituições públicas um tipo de gestão com as competências e capacidades necessárias para mobilizar seus recursos da maneira mais eficiente possível a fim de alcançar resultados concretos em benefício da sociedade. Buscando, assim, o funcionamento regular dos serviços, além de observar os princípios da transparência, equidade e disciplina fiscal - com controles eficazes – considerando prioritariamente a satisfação dos usuários, a distribuição eficiente dos recursos e a capacidade de responder às demandas do processo de crescimento econômico.

Alcançar uma gestão pública eficiente e comprometida com os resultados requer transformações em várias dimensões: surgimento de lideranças internas, incorporação de técnicas modernas de gestão que facilitem o processo de tomada de decisões.

Na experiência internacional das últimas décadas pode-se observar que o propósito fundamental do processo de modernização do Estado é desenvolver nas suas instituições um tipo de gestão com as competências necessárias para mobilizar seus recursos de forma mais eficiente, buscando alcançar resultados concretos em benefício das sociedades. Espera-se que o funcionamento regular dos serviços, além do respeito ao princípio da transparência, equidade, e uma política fiscal adequada, dê ainda, a satisfação constante aos usuários desses serviços e que os mesmos tenham uma distribuição eficiente dos recursos empregados para responder eficazmente às demandas do processo de crescimento da economia.

Para esta conquista, o Estado terá que ser gerido de uma forma eficiente e com todos os integrantes comprometidos com os resultados e, ainda, proporcionar os meios para transformação em várias dimensões tais como: o surgimento de lideranças internas, incorporar técnicas modernas de gestão facilitando o processo de tomada de decisão, estabelecer metas

de desempenho que possam ser mensuradas, e o comprometimento de toda a organização para que se possa sustentar os avanços alcançados durante o processo.

Para alcançar o desenvolvimento desse tipo de gestão o uso das ferramentas de mensuração e avaliação do desempenho institucional por meio de um conjunto de indicadores<sup>2</sup> é imprescindível. A maior eficiência na alocação de recursos (humanos e financeiros) deverá partir dos dados alcançados por meio de um sistema de informação regular e confiável sobre gestão e desempenho, o que irá proporcionar aos gestores mais confiança e responsabilidade nas tomadas de decisões e, do ponto de vista operacional, irá colaborar com a melhoria dos sistemas de controle dos serviços.

Na ótica funcional, a existência de indicadores, metas e avaliações constantes de desempenho institucional permite vincular o trabalho desenvolvido pelos funcionários com o alcance de resultados objetivos em prol da sociedade, aumentando, conseqüentemente o grau de satisfação e realização pessoal com o seu trabalho. O planejamento adequado e bem estruturado na organização irá permitir sempre a possibilidade de aumento do compromisso com resultados, se for estruturado a partir de um bom sistema de indicadores.

Durante a discussão e a execução de implantação de programas que irão determinar as metas de desempenho devem ser expressados, claramente, os resultados esperados dos serviços que serão prestados à comunidade, bem como a efetividade e eficiência com que serão oferecidos.

A capacidade de medir os resultados é um fator fundamental para a qualidade, conseqüentemente, para o sucesso da gestão de qualquer instituição, seja ela pública ou privada.

Para as organizações públicas, esta é uma tarefa que insere no processo algumas complexidades específicas em virtude de suas características institucionais. Sem dúvida

---

<sup>2</sup> Por indicador, aqui, entende-se uma construção com base teórica, símbolos que deverão ser claros e precisos à linguagem dos personagens envolvidos no processo desde seu planejamento até a execução, bem como na supervisão dos programas.

nenhuma, essas técnicas de medir resultado por meio de planejamentos estratégicos para os gestores são tidas como mais desenvolvidas no setor privado do que no setor público.

A principal razão dessa diferença é a dificuldade que o setor público enfrenta para medir os produtos que oferece. Devido à multiplicidade de objetivos que como instituição pública persegue e, ainda, a diversidade de serviços que provêem. Mas, pode-se considerar que a mais importante razão, dessa diferença é do ponto de vista de medir resultado, pois há a ausência de mercados, de preços e de transações específicas, pois é um complicador na hora de avaliar o sucesso/fracasso, usando como parâmetro valor monetário simplificado, principalmente quando o serviço é naturalmente um monopólio. Ex. segurança pública, relações exteriores, etc...

Muitas vezes o impacto gerado pela primeira ação, no setor público, dependerá de fatores fora de controle do gestor, ou seja, condições econômicas externas ou prioridades políticas momentâneas, o que dificultará uma avaliação real do valor que esta ação agregará ao produto. Por outro lado, a gestão dos serviços públicos compõe-se da oferta de diversos bens e serviços, oferecidos gratuitamente ou até mesmo subsidiados, o que também vai impedir a valoração monetária comum. Conseqüentemente, a avaliação é feita basicamente através dos meios de consumo de seus recursos com dotação de pessoal, déficit se houver, dotação material, etc... portanto, não mede os benefícios que o serviço proporciona à sociedade. A alternativa encontrada pelo setor público para inserir no seu âmbito as técnicas de planejamento e avaliação do setor privado é a de adotar a contratualização, que proporciona a fixação de metas nos acordos ou compromissos de desempenho ou contratos de gestão. A fixação de metas origina-se da identificação das prioridades, mas simultaneamente, de uma exata compreensão dos processos de trabalhos envolvidos, dos resultados (*out puts*) e efeitos esperados (*out comes*) e de como o programa será implantado. Se as metas forem adequadamente definidas, não apenas possibilitará o alcance dos objetivos, mas também

facilitará a atuação na prestação dos serviços de forma mais eficaz por parte da organização e de seus funcionários. E, ainda, propiciará a atuação combinada ou a criação de “parcerias” entre os órgãos internos e externos, com ganhos de eficiência e eficácia.

O que essencialmente se deve evitar é a adoção de critérios de avaliação inadequados desvinculados dos objetivos das políticas públicas, supervalorização das atividades vinculadas ao processo em prejuízo das outras atividades essenciais da natureza sistêmica da ação administrativa, não associadas às metas.

Os objetivos principais das metas deverão ser: dirigir o comportamento e estimular o alcance dos resultados. Elas precisam ser explicadas operacionalmente de maneira diversificada e adaptada a cada órgão ou entidade responsável pela execução da tarefa ou prestação do serviço.

Se as metas são operacionalmente bem definidas e conseguem reconhecer e premiar o bom desempenho, inserí-las no processo de planejamento das organizações públicas, interferindo na sua atuação e definindo suas prioridades com acerto, será sempre, na verdade, o maior desafio em qualquer processo de avaliação de desempenho, e para vencê-lo requererá grande dedicação, atenção e esforço por parte dos gestores públicos.

Bem definidas as metas, será imprescindível a adoção de um sistema de indicadores de gestão, que deverá avaliar permanentemente a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços prestados à sociedade, ferramenta também imprescindível na melhora da gestão pública. Vale repetir a citação da introdução das vantagens dos indicadores de desempenho nas instituições públicas que desejam avaliar o seu desempenho:

- **Na ótica da organização:**

♦ Possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho integral da instituição – avaliando seus principais programas e/ou departamentos;



- ♦ Induz a transformações estruturais e funcionais que permite minimizar ou até mesmo eliminar as distorções entre a missão, estrutura e objetivos prioritários da organização;

- ♦ Apóia o processo decisório de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazo;

- ♦ Melhora a coordenação da organização com seus dirigentes, estendendo o processo até a discussão fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos com estes.

- ♦ Apóia a introdução de sistemas de reconhecimento pelo bom desempenho, tanto institucionais como individuais;

- ♦ Gera maior grau de confiabilidade da gestão institucional, permitindo eliminar trâmites desnecessários nesse novo contexto;

- **Na ótica do gestor público:**

- ♦ Melhora o processo decisório: oferece aos gestores públicos a informação necessária para bem desempenhar suas funções de controle da máquina;

- ♦ Permite a avaliação do desempenho da gestão: “liga” o desempenho individual (de secretários ou responsáveis por projetos) ao desempenho organizacional e aos aspectos de gestão de pessoas, além de motivar os funcionários;

- ♦ Possibilita a responsabilização dos gestores a cargo dos projetos;

- ♦ Viabiliza a participação dos cidadãos: relatórios periódicos e transparentes do desempenho da gestão podem estimular o público a ter mais interesse pelos serviços públicos oferecidos pelas diferentes esferas e níveis de governo, além de encorajar os funcionários públicos a prestar serviços de melhor qualidade;

- ♦ Dá maior objetividade ao discurso: torna as deliberações públicas sobre a oferta dos serviços públicos mais objetivas e mais específicas, baseadas em fatos.

A organização que optar por avaliar desempenho tem que torná-la um processo permanente, que irá permitir o seu desenvolvimento com sucesso nos resultados, mas para isso tem que seguir parâmetros previamente estabelecidos e negociados internamente que originarão programas e medidas para melhorar o desempenho.

Para vincular os indicadores de desempenho com os propósitos essenciais de uma organização basta implantar o planejamento estratégico, pois através dele a organização identifica a especificidade de sua missão, conseqüentemente a segmentação dessa missão em objetivos estratégicos e a alocação de responsabilidades pelos cumprimentos das metas preestabelecidas.

Identificada a missão, a organização poderá determinar quais são os objetivos e metas a serem alcançados e que efeitos e impactos eles deverão provocar interna e externamente. Objetivos esses que deverão ser: precisos, realistas, mensuráveis e complementares, pois causarão efeitos, que serão os resultados das ações implantadas pelo programa e, estes, deverão ser medidos durante (produto intermediário) e ao final (produto final). O produto final será a transformação verificada no ambiente da organização que pode ser atribuída à ação deflagrada pelo programa.

Um bom programa deve contar com efeitos procurados, previstos, positivos e relevantes. Também haverá efeitos não-intencionais, que irão surgir em decorrência de limitações ou falha do conhecimento disponível ou por desinformação dos que elaboraram o programa e, que podem ser relevantes para os responsáveis pela execução.

Já as metas são atributos de um objetivo que serve para explicitar os alvos a serem perseguidos e evidenciar a data que foi atingido. Elas são também especificações a respeito do impacto que cada objetivo produz e da quantidade de produto que será entregue. Portanto, objetivos e metas deverão estar em concordância com o propósito para o qual a instituição existe e para que serve.

As metas devem ser gerenciáveis, desafiadoras e exeqüíveis. A excelência de sua escolha dependerá da sua importância para o alcance do objetivo, da existência prévia de padrões de comparabilidade e de mensurabilidade, que serão garantidos pelos indicadores. Os indicadores após o seu desenvolvimento devem ser interpretados e avaliados, sabendo que o seu resultado é relativo, pois trata da avaliação de uma organização, que é subjetivo, por isso mesmo não deve se estabelecer padrão, e sim bases de comparação, ou seja, em relação ao desempenho da instituição no *tempo* (anos anteriores); de seus *pares* (instituições similares ou comparáveis); e ao que foi *planejado* ou *orçamentado* para o primeiro período determinado.

Apoiar a avaliação de desempenho com um processo de diálogo sobre os resultados é o ideal em virtude das limitações próprias dos seus indicadores, sejam eles quais forem.

Finalmente, monitorar os programas, projetos e políticas, é de extrema importância e deve merecer uma atenção toda especial a todas as circunstâncias que irão interferir, naquele momento, para a atividade a ser implementada.

Portanto, a atividade não deve se resumir à avaliação, ela será somente uma parte do processo com um aspecto de funcionalidade bem definido, que deve incluir: investigação, coleta de dados/informações, análises e interpretações, de valoração ou elaboração de opiniões a respeito da situação e, conseqüente formulação de conclusões que afetam o processo decisório.

O monitoramento, no entanto, ultrapassa todas essas fases. A escolha dos rumos deve ser feita com base numa tomada de decisão o mais objetiva possível em fatos que irão retratar o mais fielmente a realidade da organização, o funcionamento do programa e os resultados que estejam produzindo. Como os fatos não falam por si mesmos, este processo requer uma profunda reflexão sobre o que o projeto irá produzir ou provocar, e a criação de um sistema de acompanhamento e monitoramento que forneça, em tempo real, as informações necessárias.

Mesmo diante da importância de instrumentos de avaliação para uma administração pública moderna, no entanto ainda se vê em muitos países a dificuldade de se instalar uma cultura de avaliação, como enfoca o Banco Mundial: “a construção de sistemas de monitoramento e avaliação de desempenho requer o emprego maciço de recursos físicos, materiais, financeiros, tecnológicos e humanos (o que nesses países, por definição, não se encontra em abundância), e o uso dos resultados das avaliações de desempenho na formulação de políticas e na alocação de recursos, quando se pensa em construir tais sistemas, ainda é incipiente”.

O temor e a insegurança quanto aos resultados da avaliação e quanto à sensibilidade às críticas (inerentes ao ser humano) oriundas dos resultados desfavoráveis acabam por inibir o processo de avaliação, impedindo que seja implantada a “cultura da avaliação nas organizações”.

Informações qualificadas oriundas do processo de avaliação de desempenho, portanto, permitem também que a sociedade participe da administração pública, influencie a formulação de novas políticas e exija o seu aperfeiçoamento, podendo servir de um meio auxiliar da Administração Pública para perseguir de forma mais eficiente e eficaz seus objetivos de longo prazo, sem descuidar, assim, de sua missão.

Concluindo, o resgate da função de planejamento é vital para que a avaliação de desempenho possa cumprir sua finalidade de promover a efetividade, eficácia e eficiência da ação governamental. Somente diante da implantação de um processo coordenado e consistente de definição de diretrizes e prioridades vinculando-se metas e objetivos claros as ações a serem implantadas, as quais, desta forma, poderão ser objeto de avaliação quanto aos seus meios e resultados, obterão sucesso. A experiência internacional sugere que focar a avaliação de desempenho de forma rígida sobre um reduzido número de indicadores, sem

canais abertos que irão proporcionar a discussão sobre os resultados, pode e certamente apresentará conseqüências disfuncionais para a organização que a implantar.

## 2.1 Avaliação de Desempenho na Visão Internacional

Na experiência internacional a avaliação de desempenho vem cumprindo um duplo papel que se origina da associação da utilização de formas contratuais ou semicontratuais entre os órgãos da Administração Pública, com representação dos titulares (Diretores, Supervisores, superintendentes, presidentes, etc...) das entidades e órgãos responsáveis pela implementação de políticas ou serviços públicos, sendo usada como instrumento para fixação de metas/critérios e objetivos para medir seus resultados.

Implementar qualquer processo de avaliação de desempenho, como já dito anteriormente, é muito complexo pois deve ser acompanhado na sua própria elaboração e institucionalização para que se torne o instrumento que deverá aperfeiçoar qualquer gestão governamental ou não.

A utilização dos instrumentos contratuais na reforma do Estado assume duas principais formas: uma é a possibilidade da ampliação do uso de contratos ou quase contratos, entre o Estado e o setor privado ou o setor público não-estatal, em seus relacionamentos com instituições privadas que respondem por serviços antes executados pelo setor público, que ora irão prestar serviços ao Estado, ora prestarão diretamente ao cidadão. A outra é a formalização de acordos, ou quase-contrato, com organismos que prestam serviços públicos, mas não fazem parte da estrutura governamental, como as ONG's no Brasil e na Inglaterra "QUANGOs" (Quasi Autonomus Non-governmental Organizations), onde o Estado atua como polo contratante, transferindo atribuições que lhe pertencem, transferindo meios materiais/humanos a estas entidades privadas que assumirão integralmente a prestação do serviço. Este instrumento também pode ser chamado de "Contratos de Gestão" ou "Compromissos de Desempenho".

Uma das formas de contrato é a terceirização, que permite a total transferência das atividades públicas para o setor privado, que passa a atuar como principal fonte de mão-de-obra do Estado. Mão-de-obra essa que com tais contratos transferem a relação trabalhista do Estado para a iniciativa privada. Os serviços terceirizados são basicamente as tarefas materiais mais subalternas (como limpeza/conservação). O Estado passa ser um simples comprador desses serviços, muito embora esses serviços sejam fundamentais para o funcionamento do aparelho estatal. Outra forma são os compromissos de desempenho, são contratos que também servem de meios para proporcionar às agências executivas e as reguladoras, bem como as empresas estatais e seus órgãos supervisores, manter e executar os compromissos que são firmados por esses instrumentos entre os órgãos superiores públicos e entidades da Administração Pública às quais os mesmos se encontram vinculados. Nesse caso, não ocorrerá a contratação de entidade fora da Administração Pública, sua função será substitutiva, atenuando a relação hierárquica, pois trata-se quase de um acordo – uma troca de serviços entre ambas. Esse contrato é um instrumento que permite uma maior flexibilidade dos gerentes públicos para cumprir os objetivos, e metas de seus órgãos, nesse caso, não são entendidos como um mero instrumento jurídico, mas sim, como um contrato de gestão. Nesses contratos a característica principal é a adesão a um instrumento jurídico, que irá reger por prazo determinado direitos e obrigações recíprocas entre a instituição e o Estado-Contratante.

A experiência internacional com os contratos de gestão teve seu início em 1967 na França, com a produção do Relatório Nora pelo Grupo de Trabalho do Comitê Interministerial de Empresas Estatais.

O Relatório citado recomendava a utilização dos contratos como forma de enfrentar a ineficiência na administração das empresas estatais, para aprimorar mecanismos de controle existentes, tornando-os mais flexíveis como condição fundamental para aumentar o nível de

autonomia, desempenho e eficiência dos gerentes. Tinha um caráter de instrumento de controle prévio, simultâneo e posterior. O objetivo de estabelecer relações de tutela e de consenso entre as partes era a idéia central. Defendendo da necessidade de um planejamento central que se destinasse a uma função de reforço, mas com uma nova visão de eficiência e coerência administrativa.

Os primeiros contratos foram assinados em 1969 na prestação dos serviços de transporte e energia, com o objetivo de transformar essas prestadoras de serviços em verdadeiras empresas, desenvolvendo-lhes a medição de suas decisões. Apesar dos bons resultados, o processo foi interrompido só retomado em 1978, com a denominação “contratos de empresa” – eram compromissos negociados previamente entre as partes, sem natureza jurídica e usavam como base indicadores de produtividade de gestão ou de resultado.

Os contratos, de plano, foram introduzidos em 1982, com tratamento mais flexível às empresas recém-estatizadas pelo governo socialista. Já em 1984, o governo reviu suas experiências anteriores e passou a introduzir as seguintes orientações: manter os contratos simples e de curto prazo, torná-los mais flexíveis, observar mais o plano do contrato do que seu conteúdo. As empresas com desempenho mais fraco apresentaram maior dificuldade para negociar e até mesmo conseguir fechar contratos. E, ainda, o contrato não era de fato um instrumento jurídico, e sim um acordo, pois o Estado não pode se sujeitar às prescrições legais, no caso de qualquer impossibilidade de cumprimento das obrigações.

Em 1988 os planejamentos estratégicos inseriram os “contratos objetivos” com visão para três a quatro anos, com maior objetividade nas metas e resultados esperados.

A natureza do sistema unitário francês permitiu que outras formas de contratos fossem implementadas, a partir de 1990, entre os níveis de governo central e regional a fim de descentralizar tomadas de decisões para os administradores regionais. Esses contratos eram providos de “centros de responsabilidade”, ou seja, internos aos ministérios, com o objetivo

de flexibilizar a gestão do órgão público contratado e monitorar resultados do contratado: Durante o prazo estabelecido no contrato há um rigoroso sistema de acompanhamento dos resultados estabelecidos previamente em metas. O Estado concede dotação orçamentária integral e quem irá determinar como aplicar a gestão dos serviços será o gestor. Os horários de trabalho serão livres e existirá flexibilidade para pagar gratificações a trabalhos extras, sem prévio controle financeiro; haverá créditos para compras de equipamentos; e o lucro do exercício anterior poderá ser usado em melhorias das condições de trabalho e benefício sociais para os funcionários.

Na Inglaterra a ampla privatização na década de 1980, que atingiu praticamente todas as empresas estatais, prejudicou a experiência de implantação do sistema de contratos no Reino Unido. Mas o processo iniciou-se pela criação de relações contratuais que substituiu a relação de hierarquia e a competição exacerbada entre os órgãos de governo e as agências.

Naquele País, a cultura organizacional predominante nesse período era o pressuposto de que o valor do dinheiro (*value for money*) podia ser mais bem alcançado com papéis bem definidos entre aqueles que definiam as políticas (políticos) e os que as executavam (burocratas). E qualquer mudança rumo aos contratos proporcionava aos gerentes maior liberdade para executar os serviços dentro do quadro político estabelecido e dos recursos disponibilizados pelos detentores do poder político.

A burocracia extremamente centralizada era uma característica predominante, buscou-se então a filosofia das mudanças na elevação do padrão de qualidade dos serviços públicos e, ainda, estimulou-se a competitividade entre setor público e privado.

Na década de 1990, foram implantados os compromissos de desempenho que foram denominados por “Citizen’s Charters”, em todos os níveis de governo para todos os serviços públicos, inclusive os privatizados. Foi o modelo de gestão que envolveu mais privatizações, ampliando as competições e contratação de serviços externos. O modelo inglês de gestão foi



baseado inicialmente em vários princípios da prestação de serviço, tais como: padrões explícitos, públicos e monitorados; informação completa - concisa e clara - de fácil acesso - a todos sobre como funciona, quanto custa e quem é o responsável pelo serviço; consideração da opinião dos usuários e suas prioridades na hora da tomada de decisões; garantia de opções; consulta regular e sistemática aos usuários sobre sua avaliação dos serviços prestados; acesso igualitário a todos os usuários; cortesia e auxílio ao usuário; respeito ao usuário garantindo o direito a explicações e soluções efetivas, em caso de erros ou problemas; garantia facilitada ao direito de reclamação; avaliação independente da eficiência alcançada; prestação de serviços eficientes com os recursos disponíveis.

Com isso, criou-se um sistema de premiação de qualidade da prestação dos serviços e estabeleceram-se critérios de avaliação dos serviços com divulgação dos resultados. A remuneração dos funcionários também se vincula à qualidade dos serviços.

Esses esforços levaram à adoção de novas medidas para ampliar a margem de escolha na prestação de serviços públicos, tais como: redução de gastos a partir de tomadas de preço no mercado e abertura de concorrência pública para execução de serviços prestados pelas agências de governo, e, em caso de menores preços, contratação de agências privadas.

O planejamento é anual, com metas pré-definidas; mas o orçamento sofre projeções futuras para três anos, com avaliação anual da eficiência, podendo ser modificado para atingir novas metas visando sempre a melhoria da prestação de serviço.

A avaliação de desempenho é feita contrastando o desempenho real com o desempenho planejado, com pouca avaliação de políticas públicas.

O controle de gestão enfatiza o desempenho (economicidade, eficiência e efetividade) sem se prender ao cumprimento dos processos e regulamentações recomendadas.

As agências são avaliadas por níveis de desempenho e a ação ministerial é considerada mais importante que as normas legais.

Tira-se, assim, o foco da gestão de recursos humanos, capital e outros insumos e o reposiciona-o na identificação e na mensuração dos produtos da organização, isto garante maior flexibilidade aos gerentes, reduz os controles sobre eles dando-lhes mais autonomia nas tomadas de decisões dos seus programas/recursos, desde que seja garantida a contratação de mecanismos de controle dos relatórios de desempenho.

Todo esse processo sofreu revezes, os órgãos de controle detectaram diversas falhas de gerenciamento: controles financeiros inadequados, desobediência a algumas regras, condução inadequada dos recursos e incapacidade de garantir o valor do dinheiro, entre outros.

Ainda assim, o governo britânico continuou o processo de mudanças, e, ao final de 1998, ampliou o uso de instrumentos semi-contratuais (*Public Service Agreements*) introduzindo na própria estrutura ministerial e departamental do governo a utilização de metas e objetivos claros, públicos e quantificáveis para avaliar o desempenho da Administração Pública buscando aumentar sua eficiência e produtividade.

Relançou um processo que irá complementar a utilização dos contratos de gestão, fixando compromissos de desempenho com os usuários, com regras fixadas para orientar o relacionamento entre os órgãos prestadores de serviços e seus usuários, definindo direitos para os usuários e obrigações para os servidores e órgãos públicos.

Já no início do Governo Blair, redefiniu-se o escopo do processo com ênfase no oferecimento de serviços que atendessem às reais necessidades dos usuários buscando inovação. O novo programa tem como base a qualidade, a responsabilidade, a efetividade e o trabalho intersetorial.

Passou-se, então, a corrigir o foco do processo na década de 2000, quando concluiu-se que havia uma excessiva fixação de metas e objetivos que refletia mais os processos internos do que realmente os serviços prestados, e passou-se a uma progressiva valorização dos serviços como critérios de avaliação.

O modelo americano iniciou-se em 1993, e declaradamente foi inspirado na experiência britânica, e denominou-se inicialmente National Partnership for Reinventing Government (NPR). E no mesmo ano o Congresso Americano aprova o Government and Performance Results Act (GPRA), que obrigava por meios legais as agências e departamentos do governo federal a apresentarem ao Congresso e publicar, anualmente, relatórios de seus desempenhos. Os programas de desempenho são anuais, com metas, objetivos e os respectivos critérios de aferição. Em caso negativo, os relatórios anuais devem conter as justificativas e as medidas a serem adotadas para que nos exercícios seguintes possam ser corrigidos quaisquer desvios.

Em setembro de 1997, surgiu uma exigência que além de apresentar seus planos estratégicos ao Congresso, as agências deveriam submetê-los também ao Office of Management and Budget, e, que a partir do ano fiscal de 1999 a implementação dos planos estratégicos se tornassem quinquenais e os planos de desempenho anuais, e fossem encaminhadas ao Congresso paralelamente as suas propostas orçamentárias. Obviamente que os dois planos têm que ser compatíveis e devem ser revisados anualmente.

Finalmente, essas medidas, igualmente, vêm sendo acompanhadas dos processos de privatização e contratação externa, obedecendo e privilegiando a competitividade entre os provedores de serviços.

A Nova Zelândia foi o país que, a partir de 1986, implementou uma das mais radicais reduções do Welfare State, redesenhando o papel e a dimensão do Estado, passando pela utilização de novas formas organizacionais a partir das redefinições das funções estatais na exploração de atividades econômicas; o que se denominou “corporatização”.

No curso desse processo, constituíram novas empresas públicas a partir de departamentos e órgãos de governo que até então exploravam atividades econômicas.<sup>3</sup>

A corporatização citada deu origem à criação de novos organismos denominados State Owned Enterprises, que eram separados das instituições prestadoras de serviços públicos não-comerciais (seguros de vida, imprensa oficial) mas as preparavam diretamente, para a privatização.

Entre 1987 e 1990, esse processo se acelerou com a privatização direta de departamentos ministeriais e empresas dos setores de navegação, telecomunicações, etc...

A adoção desses novos processos proporcionou a flexibilidade dos controles nas empresas/organizações públicas, especialmente na gestão de pessoas, e, ainda, a adoção de novos princípios, quais sejam, orientação para os resultados; redução de custos, proporcionalmente, às estruturas e serviços extintos; incentivo à busca de recursos próprios pelos serviços prestados; e reinvestimento dos recursos economizados para aumentar a eficiência.

A partir de 1992, foram criadas as Crown Entities, entidades autônomas para executar funções operacionais e regulatórias nas áreas de educação, saúde pública e pesquisa científica, seguindo os moldes das agências britânicas e as americanas. Operando com “cartas de intenção”, com metas específicas, objetivos e mecanismos de aferição, de acordo com os chefes dos ministérios, aos quais cabem a auditoria e supervisão e a submissão ao Parlamento.

Em todo o mundo, os contratos de desempenho entre as estruturas organizacionais públicas (governos) e administradores públicos têm sido implantados, e, também, os contratos de gestão entre governo e empresas privada contratadas para administrar empresas estatais vêm aumentando de forma substancial. Mas diagnósticos recentes apontam a existência de uma correlação entre as medidas adotadas por quase a totalidade dos governos internacionais

---

<sup>3</sup> Como exemplo dessa situação, cite-se o fato do Departamento de Energia, órgão da estrutura ministerial, responsável pela produção de carvão e de energia elétrica na Nova Zelândia administrava, ao mesmo tempo o Post Office (correios) e o Banco Postal.

e a redução da “qualidade do governo”, assim como do acesso aos serviços públicos, especialmente, saúde e educação, deterioração da qualidade dos empregos, aumento da pobreza, da violência e das tensões sociais e raciais.

Ao contrário do que se esperava alcançar com todo esse processo, — que se pode denominar a modernização do aparelho estatal, que dava maior autonomia aos seus gestores. Acabou por reduzir o que os americanos chamam de *accountability*, que se traduzido para o português o termo mais próximo seria a “responsabilização dos agentes públicos” e, ainda, a transparência dos órgãos públicos. Enquanto a excessiva fragmentação das atividades dos governos reduz a capacidade de intervenção e coordenação pelos órgãos governamentais e agências prestadoras de serviços, a utilização dos contratos acaba por produzir a perda do referencial ético e moral da busca e satisfação do interesse público dando lugar à gestão estratégica, ou seja, ao estrito cumprimento das metas e objetivos do estabelecido nos contratos.

Finalmente, no âmbito internacional a ênfase está mais nos benefícios do desenvolvimento da função de avaliação do que nos aspectos primitivos e de controles, gerando assim menos responsabilização dos gestores públicos.

Pode-se concluir que existem ainda a ocorrência de alguns problemas comuns, especialmente, nos países em desenvolvimento, tais como o reduzido interesse e comprometimento dos níveis políticos com a função de avaliação que valoriza sobremaneira o sistema burocrático existente; a insuficiência de mecanismos para operacionalizar os resultados da avaliação – com especial citação da inexistência de vínculos institucionais entre os responsáveis pela avaliação e pelos avaliados; preocupação maior com a formulação e implementação de programas e projetos do que com seus desempenhos ou conclusões; pouco envolvimento dos órgãos de avaliação com projetos financiados pelos organismos externos; pouca objetividade e independência da avaliação com a qualidade e tempo de execução; alto

custo e pouco acesso a métodos mais executáveis; e pessoal pouco qualificado para implementação dos projetos.

Alguns fatores de sucesso também podem ser apontados para um sistema de avaliação, ou seja, papel de um órgão público ou agência que pilote, dê suporte operacional e encorage o processo; grau de independência nas avaliações da atuação das instituições públicas evitando sua captura pela própria burocracia avaliada; apoio contínuo de agências de desenvolvimento (ex: Banco Mundial).

Desde 1987, o Banco Mundial tem desenvolvido programas para apoiar o desenvolvimento da capacidade de avaliação de projetos em vários países, como Brasil, Chile, China, Colômbia, Indonésia, Marrocos, Venezuela e outros, e apoiado agências de desenvolvimento regionais por meio do *Evaluation Capacity Program* – ECDP. No âmbito da OECD, o *Public Management Service* tem também desenvolvido um trabalho de grande utilidade na identificação de diretrizes para a avaliação de desempenho, reconhecendo a necessidade de desmistificar a avaliação de programas e enfatizar a gestão do desempenho, indo além dos aspectos metodológicos. Entre as diretrizes, pode-se citar:

a) a necessidade de gerar demanda efetiva por informações de avaliação, o que inclui a necessidade de apoio dos níveis superiores, políticos e gerenciais para requerer e usar a informação no processo decisório, por meio de incentivos e punições associadas à geração de informação, inclusive a flexibilidade na realocação de recursos de programas de baixa *performance* para outros onde os recursos sejam melhor aproveitados;

b) a geração de expectativas realistas quanto à avaliação, reconhecendo-se seus limites e reduzindo o risco de desvalorização da avaliação;

c) a necessidade de institucionalizar a avaliação como parte do processo decisório, sem que degenere numa rotina ou mero exercício formal, superando-se também a visão de curto prazo do processo orçamentário e sua natural hostilidade ao uso da avaliação; além

disso, a avaliação deve estar incorporada ao processo decisório em tempo hábil, ou seja, deve haver adequação entre os diferentes “*timings*” para que ela seja produzida em tempo útil;

d) a importância de planejar a avaliação, para que responda questões corretas;

e) garantir a relevância da avaliação, ou seja, aplicando os recursos destinados à avaliação em áreas de impacto relevante, especialmente avaliando-se novos programas, em lugar de programas já encerrados;

f) comunicar de maneira apropriada as conclusões da avaliação, de modo que os relatórios de avaliação incluam conclusões e recomendações, a fim de garantir a transparência das melhorias no desempenho, impedindo o surgimento de um comportamento defensivo;

g) garantir envolvimento dos participantes do programa (tanto agentes públicos como usuários) no processo de geração de informações, por meio de consulta (medidas de satisfação dos usuários) e participação direta, sem ignorar as perspectivas dos contribuintes, cuja conceituação vai além dos usuários diretos.

h) assegurar a qualidade técnica das avaliações, o que requer metodologias próprias, objetividade, e o uso de técnicas com revisões internas e externas das avaliações, e até o uso de “códigos de ética” próprios para os avaliadores.

Informações qualificadas oriundas do processo de avaliação de desempenho, portanto, permitem que a sociedade participe do governo, influencie a formulação de políticas e exija o seu aperfeiçoamento, além de auxiliar a própria Administração Pública a perseguir de forma mais eficiente e eficaz seus objetivos de longo prazo.

## 2.2 Avaliação de Desempenho e Meritocrática – Análise Comparativa

Nunca se relaciona à igualdade, mas é impossível falar em Meritocracia e Avaliação de Desempenho sem se falar em igualdade.

Os projetos de mudança são muitos difíceis de serem implantados, pois sempre há uma dissonância entre a implantação e a vontade de mudar. No Brasil, principalmente, a

sociedade brasileira aprecia novidades, mas apresenta alguma rejeição às mudanças, ambas, para ela, têm o mesmo significado.

Em relação aos projetos administrativos de mudança, essa dissonância surge do fato de que toda e qualquer tecnologia do ponto de vista gerencial é baseada em alguns princípios que interpretam a realidade, e quando são trazidos para a implementação, os termos que parecem óbvios para todos — avaliação de desempenho, eficiência, eficácia, autonomia, pró-atividade — parecem desconhecidos para a maioria das pessoas que serão envolvidas no processo uma vez que jamais tiveram contato com tal realidade. A razão disso é que, embora do ponto de vista da teoria da administração usam-se as mesmas palavras, mas o conteúdo cultural desses conceitos irá variar de forma diferenciada em cada grupo/sociedade em que serão usados. Portanto, quando transferidas qualquer tecnologia gerencial, têm-se não só diferenças entre o que é proposto e o que é implementado mas também haverá diferenças no interior (sociedade) que serão aplicadas, ou seja, diferenças interculturais e intraculturais.

Portanto para que se implante qualquer projeto de mudanças, é necessário redefinir a realidade por novos parâmetros, ou seja, através de análise detalhada da “cultura organizacional”, buscar alternativas para comportamento/atitude, mudar o que for possível pelo que se denomina cultura administrativa. Esses processos na maioria das vezes são lentos e muito difíceis, quase sempre mas, absolutamente necessário para que se implante processos de mudanças com sucesso. A “cultura administrativa”, portanto procura entender como categorias da administração são interpretadas, vividas, vivenciadas, etc... no âmbito das organizações brasileiras. E, através desse processo é que se alcançará a possibilidade de entender melhor a “cultura organizacional” de cada órgão público envolvido nos projetos de mudanças.

A análise que se segue está baseada na fórmula de conjugar a análise da cultura administrativa com a análise da cultura organizacional.



No âmbito da administração ocidental como um todo, todas as tecnologias de gerência são transportadas do modelo americano e é vista como um instrumento gerencial de capital intelectual e recursos humanos, na prática não funciona pois existe um pressuposto que não é explicitado, qual seja, que todo e qualquer bom desempenho deve ser imediatamente seguido, por uma recompensa, caso contrário, a curva de motivação das pessoas (simbólica ou material) será descendente (essencialmente cultural brasileira). A teoria diz que não deveria ser assim, porque essa teoria não explicita os seus pressupostos culturais, e o pressuposto cultural brasileiro aponta para a importância da motivação nas pessoas que é construída no interior da subjetividade individual, diferentemente de outros países como por exemplo no Japão, que é construída da seguinte forma: um bom desempenho não é seguido de reconhecimento (simbólico) e nem de recompensa (material) e, sim, de aumento da carga de trabalho e de responsabilidade.

Do ponto de vista organizacional administrativo brasileiro há uma série de pressupostos culturais que não são explicitados e que estão, permanentemente, causando dissonâncias na implementação dos projetos de mudanças que envolvem avaliação de desempenho. Portanto, sabe-se que avaliar é preciso, porque o ingresso não é livre; porque a mobilidade não é um ato voluntário das pessoas que fazem parte das administrações públicas. Mas o que também se deve ter em mente é que o ato de avaliar é polêmico em qualquer sociedade contemporânea, mas o fato é que ela se faz necessária.

Teóricos da administração defensores dos processos de qualidade negaram qualquer valor à avaliação de desempenho, pois viam-na como um fator desmotivador, porque as pessoas eram separadas em grupos, ou seja, os melhores dos piores, com uma série de distorções do ponto de vista organizacional e institucional que afetava o resultado objetivo das mesmas e, portanto, como as pessoas poderiam ser avaliadas de forma objetiva sem a interferência dos problemas culturais da organização?

O grande foco em administração (pública ou privada) desde a década de 1920 tem sido como refinar e aprimorar a tecnologia para se aplicar a avaliação de desempenho, mas esse foco já está provado e foi considerado errôneo, porque também baseava-se em pressupostos culturais que não são mencionados como por exemplo, na sociedade americana - parte-se da premissa de que a realidade é um dado concreto, objetivo, que pode ser mensurado, contado e avaliado. Embora isso possa funcionar na sociedade americana, ela mede tudo e todos, no Brasil a concepção cultural é diferente, suspeita-se sempre do elemento objetivo, é dado menor valor ao que é explicitado, pois desconfiamos de toda política explicitada, por isso a dificuldade em se medir e avaliar desempenho em nossa sociedade.

### 2.2.1 Relação entre Avaliação de Desempenho e Meritocracia

A avaliação de desempenho é a forma objetiva: a materialização dos princípios meritocráticos. Será através da avaliação de desempenho que no mundo moderno e no mundo contemporâneo se conseguirá dar forma ao princípio meritocrático.

A meritocracia diz respeito ao “governo dos melhores”, ela surge no mundo ocidental com a Revolução Francesa, como princípio fundamental e organizador das sociedades contemporâneas. Ela tem dois lados: a dimensão negativa e a positiva. A dimensão negativa diz respeito a todas as situações a que o princípio meritocrático dirá não, ou seja, ele dirá não aos privilégios hereditários, aos privilégios corporativos, ao nepotismo, ao fisiologismo e ao aparelhamento do Estado. Ele diz não, portanto, a uma série de culturas equivocadas (práticas) que vem sustentando e regulando a máquina administrativa das sociedades tradicionais. Neste aspecto, a meritocracia é um consenso, pois nenhuma sociedade deveria dizer *sim* a tais princípios distorcidos da administração.

A dimensão positiva sustenta que o critério de mobilidade vertical no interior das organizações (sociedade moderna) deve ser o do mérito, medido pelo desempenho de cada indivíduo, ou seja, aquilo que cada indivíduo pode fazer quando comparativamente avaliado,

porque se o desejo é o “governo dos melhores”, deve-se comparar para selecionar “o melhor”. Desta forma na dimensão positiva deixa de ser um consenso, pois se o mérito deve ser o critério que irá balizar o movimento vertical dos indivíduos no interior das organizações, haverá dissonância quando for esboçada a definição conceitual do mérito.

Afinal, o que é mérito? O que será medido para se alcançar um bom desempenho?

Quais as variáveis que serão usadas?

1. Talento?
2. Criatividade?
3. Habilidade?
4. Dedicção?
5. Frequência?
6. Senhoridade?

Ao se medir essas variáveis, percebe-se uma gama de indivíduos que não são criativos, mas são extremamente dedicadas à organização. O que deve ser feito? Desconsiderar tal fato? Ou considera-lo?

Ao se dizer sim ao mérito, essas questões não são respondidas de imediato, mas são levantadas questões fundamentais sobre a cultura da organização que irá facilitar a *posteriori* os métodos de avaliação. Como essas questões não são previamente respondidas, e os gerentes sequer têm noção de sua existência, toda implementação de programa de avaliação de desempenho se tornará traumática, porque não será no momento da implementação que surgirão essas questões que estavam implícitas, e que organizavam de certa maneira as relações dos indivíduos no trabalho e com o trabalho.

Nos últimos anos, principalmente, a partir da década de 1980, a meritocracia se tornou mais premente no mundo moderno, por algumas razões históricas, como o surgimento dos “princípios neoliberais”, difundidos no mundo inteiro, em que o mercado passou a certificar

áreas da sociedade (saúde, educação) usando termos como eficácia, eficiência, resultado gerência, etc. que antes não eram utilizadas e que passaram a usar no sentido dos critérios mercadológicos. Isso trouxe à tona algumas questões que acabaram sendo politicamente trabalhadas pelo mundo afora. Principalmente, no Reino Unido pela primeira - ministra Margareth Tachter e nos EUA, por Ronaldo Reagan. Margareth Tachter usava o seguinte slogan: “Eu não vejo sociedades, eu apenas vejo indivíduos e suas famílias”, que passou a ser o *racking* do estado de bem- estar, na Inglaterra, e que nega a importância que a sociedade tem de criar um plano próprio que influencie a vida dos indivíduos, em particular. E, a fim de enfatizar somente resultados (sucesso/insucesso) na vida, dando ênfase assim à responsabilidade individual nos resultados.

Outra razão histórica de peso foi a globalização que veio reforçar ainda mais a necessidade de modernização do Estado, para que este se tornasse um Estado menor, mais flexível, mais ativo, mais competitivo, a fim de responder às grandes mudanças/reformas no mundo contemporâneo. Essas reformas afetaram principalmente a Administração Pública em todo o mundo, que tradicionalmente sempre adotou o tipo de gerência, distanciada e protegida, das Leis do Mercado.

As mudanças na própria agenda política social/mundial possibilitaram à sociedade uma cobrança mais efetiva da Administração Pública. Uma postura mais flexível, mais objetiva, mais eficaz de seus resultados, para responder melhor às demandas das necessidades de sua população. E novamente a questão do mérito se faz presente, determinando maior responsabilidade individual (mérito).

Ainda como motivo histórico tem-se o surgimento da Nova Era – conjunto de princípios espirituais – que tem com foco basicamente o ego individual, buscando a harmonia do indivíduo com o universo. A importância dessa nova cultura é ter dado maior capacidade

para os indivíduos de realizar seus desejos, resgatando a autoconfiança dos mesmos “se eu desejo, eu me reprogramo (*in self*) eu consigo”.

Como a última das razões, pode-se citar o desenvolvimento econômico, pois com a globalização a necessidade das sociedades se ajustarem ao mundo trouxe a necessidade de cada País rever suas formas de administrar buscando equilíbrio financeiro que possibilite o desenvolvimento econômico para tornar (seus produtos) mais competitivos no mercado externo. Por isso, os países em desenvolvimento vêm tentando ajustar seus Estados, eliminando vestígios nepóticos, fisiológicos, buscando dar ênfase à responsabilidade individual e promovendo assim o sistema meritocrático.

No Brasil, o “sistema meritocrático” é traumático, pois tenta-se implantar um “sistema meritocrático”, mas o país traz a marca de uma “ideologia meritocrática”.

A grande diferença entre sistema meritocrático e ideologia meritocrática é que toda e qualquer sociedade pode ter sistemas meritocráticos, ou seja, formas de organizar um determinado domínio dessa sociedade em que o critério de desempenho seja o critério fundamental, mas que necessariamente se permite a utilização de outros critérios em outras esferas da sociedade.

No Brasil, além dos sistemas meritocráticos, utiliza-se também uma ideologia meritocrática, ou seja, todo e qualquer domínio da sociedade tem que ser regido por critérios meritocráticos, não só a Administração Pública, mas também todos os segmentos da sociedade, daí a lógica do sistema americano em que se mede qualquer coisa. O que essa lógica nos mostra é que: 1) toda e qualquer sociedade acaba reconhecendo que diferentes indivíduos se desempenham e comportam de forma distinta em uma mesma tarefa, ou seja, existem desigualdades entre os indivíduos; 2) a discussão sobre as igualdades do sistema meritocrático e da ideologia meritocrática é pertinente para as sociedades contemporâneas; 3) quando não há nenhuma relação entre sistemas meritocráticos e sociedades tradicionais que

não prezam a igualdade (ex: China, Japão). E, ainda, a grande pergunta: por que nas sociedades modernas contemporâneas não basta apenas o sistema meritocrático, é preciso existir também uma ideologia meritocrática? Porque anterior ao princípio meritocrático existe o princípio da igualdade, e, ao contrário das sociedades tradicionais que não postulam que todos são iguais, as sociedades modernas contemporâneas defendem a igualdade, e num universo que todos são considerados iguais, a única forma legal, moral, que existe para distinguir um indivíduo do outro é através daquilo que um pode fazer, e aquilo que o outro faz melhor ou pior – meritocracia. Somente assim poderá ser mantida a mobilidade social.

Portanto, a ideologia meritocrática e os sistemas meritocráticos são conseqüências do Princípio da Igualdade, ou seja, exigência lógica do princípio igualitário.

A grande questão é como dar vida à implantação desses critérios? Onde as sociedades começam a se diferenciar, justamente na sua prática, e dar ênfase maior ou menor as tecnologias administrativas para avaliar o desempenho?

No Brasil as empresas privadas e públicas já utilizam muitas das tecnologias administrativas, conjugando o sistema meritocrático com o sistema democrático, embora sejam dois conceitos distintos.

Para se dar prosseguimento ao estudo, torna-se necessária agora uma análise lógica intercultural sobre os sistemas de avaliação de desempenho entre o Brasil, Japão e Estados Unidos.

Através do Princípio da Igualdade, nos EUA dá-se ênfase às igualdades jurídicas — todos são iguais perante a Lei; às igualdades de oportunidade — todos podem disputar em condições de igualdade a tudo, ou seja, não computa as desigualdades anteriores do indivíduo. Mas a cultura americana também considera que, embora os indivíduos sejam legalmente, e formalmente iguais, existe ainda a desigualdade natural, que torna os indivíduos substancialmente diferentes. Tais desigualdades nascem sobre dois princípios fundamentais

que são: talento (nato) e vontade de realização (garra). O indivíduo que consegue unir essas duas características será elevado ao chamado *star system* (topo). Portanto, prêmios e punições serão uma decorrência natural desse sistema, ou seja, se o indivíduo se destaca será premiado e aquele que não alcançar a *performance* esperada pela sociedade, conseqüentemente será punido. O único contexto em que a sociedade americana não utiliza o mecanismo acima é na relação de igualdade legal, ou seja, o indivíduo poderá até estar no *star system*, mas se comete algum crime receberá tratamento igualitário a qualquer cidadão americano. No contexto americano, o individualismo é extremamente exacerbado e acaba se transformando em um indivíduo pró-ativo, ou seja, ele se antecipa aos acontecimentos, busca incessantemente sua realização pessoal, eximindo a sociedade de qualquer responsabilidade.

Portanto, no sistema americano o desempenho é visto como resultado individual. A construção das tecnologias para avaliar o desempenho é muito menos polêmica, pois a comparação é desempenho *versus* desempenho (individual *versus* individual), a mensuração do resultado é sempre objetiva, e o parâmetro da comparação do resultado é concreto e facilitará a avaliação no interior da hierarquia de desempenho.

No Brasil, a igualdade forma/legal é também latente, mas hoje a igualdade substantiva (de consumo) é a que mais permeia as nossas instituições, chegando a ser denominada “síndrome de isonomia”, e que se aplica não como um todo, mas, principalmente, em determinados grupos. A desigualdade no Brasil não pode ser chamada de desigualdade natural, e, sim desigualdade de condições de vida (variáveis sociais). Os três elementos juntos: a igualdade legal, as desigualdades naturais, com enfoque brasileiro, e as idiosincrasias naturais, é que irão determinar o desempenho individual, portanto, não depende exclusivamente da vontade individual. Como esses mecanismos são extrínsecos ao indivíduo, no Brasil, o eixo se direciona não para o indivíduo e sim para a sociedade, diferentemente da sociedade americana.

Portanto, pode-se dizer que no Brasil não se avalia desempenho e, sim justifica-se desempenho, como consequência a comparação do resultado não é objetiva, e, com isto não se tem nunca uma situação real de igualdade num processo competitivo, mas sempre uma situação desigual. Isso leva a uma justificativa social que restringe a premiação, e a punição é quase nula, gerando com isso a “síndrome isonômica”, todos têm que ser premiado de forma igualitária. O único valor que permeia a lógica, que pode ser considerado igualitário é o fator antigüidade, pois todos os indivíduos podem alcançá-la, a não ser em caso de falecimento precoce.

No Brasil os sistemas meritocráticos não são uma demanda da sociedade, são apenas solicitados em períodos pré e pós-eleitorais, como estratégias de acusação, porque uma vez esgotados referidos períodos, tudo volta a funcionar como antes. Significa dizer que a sociedade brasileira não tem uma ideologia meritocrática, na verdade ela tem uma ideologia meritocrática de limites mínimos, não uma ideologia meritocrática de mérito discriminatório como ocorre na sociedade americana.

Meritocracia de Limites Mínimos significa um sistema meritocrático, que é confundido com dispositivos democráticos (concursos públicos), que são extremamente atuantes na admissão dos indivíduos, mas após a constituição do grupo social, o mérito não será mais utilizado, portanto, o significado do limite mínimo, só serve para a admissão.

O fator prejudicial é que a avaliação do desempenho deve ser feita por um período ideal (várias vezes ao longo de um ano) e não de uma única vez e em um único momento (concurso), pois rompe qualquer chance de comparação e fortalece então o instituto da antigüidade, o que é prejudicial para o desempenho. A avaliação de desempenho deverá estar sempre vinculada à premiação; mas a cultura brasileira não está preparada para vincular resultado à premiação, pois existe a cultura do passado, “eu já fiz isso”, “eu fui isso”, o que significa ter um bom desempenho e um mau resultado.



No Japão, a discussão se inicia a partir da introdução dos programas de Qualidade Total, na década de 1970, será usada como modelo comparativo em função da sociedade japonesa, embora capitalista, a forma com que a mesma lida com a trilogia: Capital / Sociedade / Trabalho é bastante diferente do modelo americano, cultua um capitalismo “paternalista”, que não demite funcionários (o indivíduo consegue o emprego e o leva até o fim da vida). A sociedade japonesa é altamente hierarquizada, com respeito às relações de privilégios dos mais velhos em detrimento dos mais novos — os superiores hierárquicos de seus inferiores — e entre homem e mulher (sempre ocupam posições inferiores).

A primeira indagação seria como a sociedade japonesa pode usar toda a lógica da meritocracia, com uma sociedade extremamente hierarquizada se o princípio básico da meritocracia, como já visto, é o Princípio da Igualdade. E, ainda, nos outros dois países analisados, esse princípio é de tal relevância que está inserido no contexto legal/jurídico dos mesmos, e para que não deixe de ser garantido, se usa o mecanismo do Judiciário para sua garantia. Já no Japão, até mesmo os grandes conflitos sociais, tradicionalmente, não são resolvidos pela Justiça, pois para a sociedade japonesa a maior prova de fracasso será buscar mecanismos judiciais para solução dos conflitos interpessoais, isso significa que os mecanismos tradicionais japoneses de mediação falharam e representam vergonha.

Embora o princípio da igualdade esteja na Constituição japonesa — que desde a sua edição nunca foi alterada, — trata-se de uma igualdade meramente formal. Mas mesmo assim o Japão se define como uma sociedade igualitária e justa em função de sua distribuição de renda, ou seja, é detentora de uma igualdade econômica, que garante a todos acesso à educação, saúde de boa qualidade, servindo ao povo japonês como certificado de modelo de justiça social.

Mas ainda cabe lembrar, que na sociedade japonesa cada indivíduo nasce com características diferentes, exatamente como prega o pensamento americano, ou seja, todos são

substantivamente diferentes, mas sob a forma idêntica. O grande diferencial será o modo como essas sociedades lêem a mesma matéria-prima, que será de maneira diferente, dando, portanto, significações internas distintas o que se refletirá no interior de cada sociedade com um impacto inteiramente distinto, daí a grande importância de se poder entender todos esses processos culturais subjacentes que não são explicitados, ou seja, o Japão parte da mesma idéia americana, que na concepção da forma são iguais, mas na substância são antagonicamente diferentes.

O Japão diferentemente dos EUA não glorifica a diferença individual e, sim, procura coibi-la, pois, o valor central da sociedade japonesa é a harmonia social (coletivo), ou seja, coíbe de forma contundente a expressão da individualidade, só permitindo a expressão do indivíduo nas questões de religião e saúde.

O Japão percebe a igualdade como uniformidade, por isso, a tentativa japonesa é no sentido de uniformidade de todo o comportamento individual tanto do ponto de vista sócio-psicológico quanto do material e objetivo, ou seja, qualquer tentativa de diferenciação e de individualidade será coibida na tentativa de neutralizar qualquer possibilidade de diferenciação entre os indivíduos.

O processo meritocrático no Japão funciona mantendo o eixo da responsabilidade tanto no indivíduo quanto na sociedade, ou seja, o eixo de responsabilidade estará, simultaneamente, nos indivíduos e na sociedade, e trata-se de um eixo seqüencial, no primeiro momento focado sobre o indivíduo através do sistema escolar japonês, que é extremamente inflexível em relação ao número de horas na escola, ao número de dias letivos e ao grau de exigência sobre o conteúdo, neste momento a competição é universalizante e altamente competitivo (resultado *versus* resultado), com pouquíssimas opções de escolha. O indivíduo tem que dominar o conjunto de informações/conhecimento disponível oferecido pelo Estado, pois somente a partir desse momento o indivíduo poderá ser capaz de escolher/decidir ou

criar. O segundo momento se dá quando o sistema de trabalho/emprego é focado sobre o desempenho coletivo (grupo), ou seja, o resultado dependerá sempre do esforço de todos os integrantes do grupo, e se o indivíduo não consegue acompanhar o desempenho do grupo, gera constrangimento — para todos (vergonha para o grupo).

A vida profissional do indivíduo o obriga a passar por todos os setores da empresa em que trabalha, e sua avaliação será feita pela data de ingresso na mesma, para que a organização possa analisar o seu desempenho individual. O desempenho individual é abordado da seguinte forma: será contabilizado, mas não gerará nenhum benefício e somente passará a ser considerado a partir do 20º ano do indivíduo na empresa. Se o resultado do desempenho for positivo, não trará prêmios/benefícios e, sim maior carga de trabalho e maior responsabilidade e um percentual mínimo de aumento salarial; se negativo ou aquém do esperado, o indivíduo também não será excluído/demitido da empresa, mas terá sua carga de trabalho reduzida e conseqüentemente um menor destaque social, mas será mantido na organização para que não perca a sua dignidade, valorizando a posição social.

Neste segundo momento a competição não é universalizante, o indivíduo não compete indistintamente com todos, a competição é intragrupos, entre seus pares e, não visa o extermínio do competidor e, sim visa aumento de mercado, trata-se de uma competição lateral, qualificada e muito dura. O desempenho nesse momento vai significar uma mescla de talento com a qualidade social de talento e liderança. Mas como se entende esse talento? É entendido como a capacidade excepcional do indivíduo de diluí-lo em favor do grupo, a assertividade individual (eu acho, eu penso) é profundamente excluída do contexto social.

Portanto, a principal idéia de desempenho no Japão está centrado no indivíduo que tem o talento de fazer com que todo o grupo (inclusive ele) trabalhe em conjunto, ou seja, a liderança não é para quem vai à frente e, sim para quem vai no meio (coopera).

O sistema de desempenho japonês não permite a inserção de novos indivíduos ao longo do caminho, como o sistema americano e o brasileiro e, sim, determina que aqueles que começaram junto terão que permanecer unidos até o final.

### 2.2.2 Custos e Benefícios do Sistema Meritocrático

Do ponto de vista social, os países que alcançaram melhores resultados foram os Estados Unidos e o Japão, onde se aplicam as responsabilidades dos resultados aos indivíduos.

No caso americano os maiores custos são: a dignidade pessoal, quando o indivíduo é permanentemente pressionado para melhorar o desempenho. Como os resultados estão focados no esforço individual, o reconhecimento pelas contribuições passadas e a solidariedade social são muito enfraquecidas (essencialmente individualista).

No caso japonês o desempenho individual irá afetar diretamente o colega de trabalho e o chefe. A responsabilidade individual é muito grande e, ainda, existe a pressão da neutralização da individualidade pessoal. Isto têm um custo emocional muito alto, tanto no período da infantil quanto na idade adulta.

No caso brasileiro, do ponto de vista social não é muito benéfico, embora alguns especialistas defendam que seja excelente do ponto de vista individual, porque as pressões por resultados individuais são pouco representativas, ou seja, como ninguém é responsável pelos resultados tanto individuais quanto coletivos, não há responsáveis, tudo se torna uma questão de macroprocessos sociais, em que não existem sujeitos específicos.

No início do século, o Brasil foi subdesenvolvido por ser racionalmente diversificado e possuir condições climáticas pouco favoráveis. Na década de 1950 era subdesenvolvido, porque, como grande parte do mundo também era subjugado ao imperialismo americano. Hoje, continua subdesenvolvido pelas pressões do mundo exterior dito desenvolvido — ALCA, globalização, etc. — ou seja, as elites no Brasil não existem (a elite brasileira não se

define como elite) a elite é sempre o outro (categoria vazia de segmentos sociais), portanto, acredita-se que só exista no plano esotérico, virtual; conseqüentemente a quem responsabilizar? Pode-se definir da seguinte forma: quem está numa situação social confortável, só tem o trabalho de defender os interesses já conquistados, e quem está fora desta “rede de segurança” encontra-se numa situação trágica, por não tem a quem responsabilizar pelo seu estado social precário.

Portanto, o sistema meritocrático brasileiro do ponto de vista do indivíduo é muito generoso e tende a criar ambientes de trabalho extremamente positivos, afáveis. Outra vantagem é a preocupação em salvar a dignidade do outro, não se preocupando nem em premiar o vencedor nem punir o perdedor. Ele protege e reconhece, metaforicamente, que outros tipos de agentes no interior das organizações também levam-na ao sucesso, não só devido à assertividade, ao talento, mas que a permanência, a dedicação também levam ao comprometimento e aos bons resultados.

Como conciliar todos esses elementos? É uma questão de química cultural e muito difícil de ser combinada.

Qual a forma para minorar os custos dos sistemas meritocráticos americano e brasileiro: no caso americano empurrar o eixo da responsabilidade um pouco mais para a sociedade, ou seja, reconhecer que os indivíduos não são os únicos responsáveis pelos resultados que obterão na vida, determinadas situações e variáveis sócioeconômicas têm impacto nos resultados e lhe dão maior ou menor oportunidades; no caso brasileiro, deve-se aplicar movimento inverso, ou seja, direcionar o eixo para a responsabilidade individual no interior dos universos da qual fazem parte, isto é, não somente responsabilizar os governos. No entanto o que se observa é que na sociedade brasileira se estabeleceu uma profunda ética de reclamações – todos reclamam e todos transferem a culpa para o governo.

Após esta análise comparativa dos sistemas meritocráticos e que possibilitou um melhor entendimento dos processos de avaliação de desempenho, indaga-se como tudo isso poderá ser aplicado nas chamadas Políticas de Ação Afirmativa (movimentos multiculturais), que é exatamente a negação do monoculturalismo (cultura ocidental branca, anglosaxã, masculina e protestante), pois se percebe que a partir desse caldo cultural, é que foram estabelecidos todos esses critérios de avaliar desempenho utilizando parâmetros de qualidade e mérito definidos como alta cultura.

A Política de Ação Afirmativa (PAA) vem tentando sensibilizar o mundo para que outras culturas venham se rebelar a fim de tentar introduzir critérios diferenciados baseados em suas origens, pois a avaliação de bom ou ruim, má e boa qualidade, se relativiza dentro de cada visão cultural da sociedade de seu contexto, e com isso poder promover mudanças nos sistemas de avaliação adequadas a cada cultura. Estas mudanças devem se dar da seguinte forma:

1º passo: mudar as políticas de avaliação com introdução do policulturismo e suas variáveis sociais;

2º passo: tentar incluir os excluídos ao longo da história;

3º passo: reconhecer que a dignidade humana é um Direito Universal dos homens.

Para uma avaliação de desempenho construída a partir da valorização da dignidade humana deve-se estar atento às três variáveis para a sua construção — auto-estima, autoconfiança e auto-senso de valor pessoal — que são intersubjetivas, ou seja, criadas a partir das relações entre os indivíduos no mundo exterior.

A filosofia política contemporânea vem usando o seguinte argumento: “dado o estado atual das coisas, muitas das lutas dos grupos minoritários são vistas como lutas por ganho de espaço jurídico e por ganho de espaço econômico, ou seja, são lutas por interesses objetivos que estão mascarando a luta pela busca da dignidade”.

Pode-se então esboçar a seguinte pergunta: – Como isso vem afetar a Avaliação de Desempenho? Buscar o reconhecimento das especificidades individuais de cada ser humano, como una e idiossincrática, poderá fazer com que a premiação de uns afete a dignidade do outro, e o que se deve preservar incondicionalmente é a dignidade humana.

Por esse motivo, as sociedades modernas vêm buscando alterar as formas de avaliar desempenho, mas trata-se, ainda, de um assunto extremamente polêmico e explosivo do ponto de vista político nos EUA e na Europa, já no Brasil, nem tanto, pois através do uso de outros sistemas de mediação a avaliação de desempenho não chega a ser um “estopim político”.

Concluindo, é possível afirmar que:

1. Hoje no Brasil existe uma lógica cultural que rejeita a meritocracia como avaliação de desempenho e, ainda, a entende como meritocracia de limites mínimos, por isso é possível mudar todos os métodos e até mesmo refiná-los, e mesmo assim ainda haverá resistências a implantação de qualquer sistema de avaliação e também a inserção de outras ideologias com novos fluxos de valores levantados pelo Direito Universal da Dignidade Humana pelo Mundo Contemporâneo, especialmente, pela globalização da informação. Como mencionado anteriormente, a Avaliação de Desempenho é um problema mais cultural do que técnico.

2. As categorias do sistema de avaliação possuem conteúdos variáveis e contextuais, e estão relacionados por lógicas diferentes, embora nas três sociedades analisadas talento, esforço, antiguidade e mérito façam parte do campo semântico da meritocracia, a forma como cada uma é enfatizada e relacionada é que causa a diferença, e estas diferenças têm impactos concretos não só na utilização da tecnologia de avaliação como também na reação a essa tecnologia e na própria cobrança naquilo que se denomina resultado.

3. Diante da necessidade de definição e negociação claras do que significam essas categorias entre os diferentes segmentos, ou seja, em todo e qualquer plano de avaliação de desempenho, o primeiro processo a ser feito é ter claro o que exatamente está sendo

procurado avaliar, quais são as variáveis de desempenho que se irá medir e como costumizar princípios gerais que atendam mais objetivamente às necessidades das diferentes áreas de uma organização. Em primeiro lugar deve-se melhorar a comunicação interna, o que está sendo divulgado, o que está sendo entendido, qual o objetivo que a organização deseja alcançar e o que se entende sobre desempenho mérito, talento, dedicação, antiguidade, etc.

4. Tendo concluída esta etapa, a organização estará apta a fazer a compatibilização semiótica, ou seja, traduzir um sistema no outro. É possível traduzir aquilo que o sistema de avaliação do ponto de vista técnico pede com as lógicas culturais previamente foram levantadas, revelando-se assim as dificuldades e as facilidades.

Se estas duas etapas não forem realizadas, certamente os problemas serão ainda maiores;

5. A diminuição da legitimidade de dispositivos autoritários na administração moderna faz com que o estabelecimento de primeira comunicação interna efetiva e a participação de todos se tornem fundamental, porque toda e qualquer organização tem que atingir seus objetivos, independente, da vontade individual de seus membros. O que também proporcionará como consequência a diminuição considerável das regras burocráticas excessivas, com o objetivo de flexibilizar e facilitar a atuação da organização.

O papel gerencial vem se alterando de forma substantiva no mundo moderno, saindo de uma gerência técnica (autoritária – burocrática) para uma gerência de interpretação da realidade, ou seja, analisar integralmente qual o impacto que o mundo externo terá no seio da organização, a partir da imensidão de informações constantes trazidas em tempo real pela globalização.



### **3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS – PROCESO DE MODERNIZAÇÃO**

Iniciou-se na década de 1970, mas pode-se dizer que este iniciar-se por quase vinte anos, apenas como peça de retórica, ou seja, surgiu apenas como uma preocupação com a avaliação de desempenho. Mas só recentemente, foi possível se verificar que os organismos públicos vêm apresentando os resultados dos programas implantados.

Da mesma forma, somente num período muito recente as instituições governamentais responsáveis pelas informações e coletas de dados têm demonstrado esforços conjuntos no sentido de implantar indicadores socioeconômicos confiáveis para que se possa avaliar os programas de governo de forma segura e transparente.

No Brasil, a experiência com avaliações de desempenho organizacional inicia-se com as tentativas de implementação dos contratos de gestão e, mais recentemente, surge uma estrutura montada para acompanhar e avaliar a implementação dos programas de governo inclusos no Plano Plurianual 2000 a 2003.

Em 1983, surgiram algumas propostas de implantação dos Contratos de Gestão no país, mas nenhuma chegou a ser implementada; a primeira delas foi a proposta feita pela Rede Ferroviária Federal. Nesse período, o Ministério das Minas e Energia formalizou compromissos de gestão, denominados “Convênios de Desempenho” com empresas estatais que foram: A Companhia Vale do Rio Doce, a Cia de Pesquisa de Recursos Minerais, a Usiminas, a Açominas, a Cia Siderúrgica de Tubarão, A Cia Siderúrgica Nacional, a Aços

Finos Piratini e a Cia Siderúrgica Paulista. A concepção desse instrumento era muito semelhante com o que hoje denomina-se Contrato de Gestão, pois tratava-se da forma de implantação de uma Administração por objetivos com foco nos resultados, visando à melhoria do desempenho gerencial da empresa. A diferença essencial é que não se negociava a redução de controles do governo sobre a empresa contratada e com supervisão de apenas um órgão, que era o Ministério das Minas e Energia, não envolvendo nem o Ministério da Fazenda e nem o do Planejamento.

Em 1991, foi adotado o Contrato de Gestão como o instrumento para modernizar as empresas estatais com o Programa de Gestão das Empresas Estatais (PGE), com o objetivo inicial de garantir maior transparência às reivindicações da sociedade de caráter social e às políticas públicas do governo ofertadas às entidades da administração indireta, bem como identificar e caracterizar as principais metas de desempenho e produtividade das mesmas, sobre as quais o governo deveria aumentar o controle, proporcionando-lhes, assim, gestão mais autônoma. O objetivo secundário era a compensação financeira de acordo com a prestação do serviço para garantir o equilíbrio econômico-financeiro da entidade.

O primeiro contrato de gestão brasileiro foi firmado entre a Associação das Pioneiras Sociais (APS) e o governo federal, em 1991. A partir deste momento, a Associação foi liberada das normas e regulamentos da administração direta, embora se mantivessem os princípios de licitação e o controle do TCU (princípios legais).

O contrato permitia a direção da APS autonomia para contratar pessoa, definir níveis de remuneração, celebrar contratos de prestação de serviços com qualquer pessoa física ou jurídica e, ainda, constituir patrimônio próprio, que, em caso de extinção, deveria ser incorporado ao patrimônio público do governo federal.

As características desse contrato diferem da concepção usual de contrato de gestão e pode ser visto como um contrato jurídico *structu sensu*, em que as regras de aplicação dos

recursos e as obrigações entre as partes são previstas e estipuladas nas cláusulas desse instrumento. O governo federal reserva dotação orçamentária para a APS e esta fica obrigada a prestar contas do uso dos recursos do TCU. A renovação do contrato fica dependendo da avaliação anual da execução do Plano Plurianual, a cargo do Ministério da Saúde, que envia parecer técnico ao TCU, que julgará e decidirá sobre a renovação ou não do contrato.

O governo federal brasileiro editou um outro decreto em 1992 que estabelecia as condições para celebrar contratos individuais de gestão entre o governo e a companhia Vale do Rio Doce.

Um terceiro decreto, já em 1994, dispunha sobre a gestão da Petrobras. Os dois últimos decretos eram bem semelhantes, a única diferença era a dispensa de autorização prévia do Poder Executivo no contrato da CVRD para a fixação dos preços de seus produtos. Na Petrobras essa dispensa não era possível.

Esses dois decretos tinham como objetivo eliminar os fatores que restringiam a flexibilidade da ação administrativa e empresarial para atingir metas e resultados específicos prefixados periodicamente, e seriam aferidos por meio de indicadores e sistemas de avaliação, que seriam os meios para melhorar o cumprimento das obrigações assumidas por essas empresas preservando, assim, a credibilidade das mesmas junto aos mercados, clientes e associados. Na prática os decretos não conseguiram dar solução aos constrangimentos jurídicos, pois a implantação de algumas determinações contidas neles dependia de negociações da empresa com os órgãos ministeriais e o Tribunal de Contas da União.

Os contratos de gestão têm como base à idéia de conceder maior flexibilidade gerencial e executiva aos órgãos e entidades da administração pública e, como consequência, gerar prestações de serviços à sociedade com eficiência e eficácia e uso adequado dos recursos financeiros.

O governo do Brasil como o de outros países os adota como a melhor forma de implantar os processos de reforma do aparelho estatal, almejando alcançar uma Nova Gerência Pública que o usará como instrumento fundamental para que a reautonomização da administração pública indireta se processe de maneira associada ao controle de resultados.

O Brasil inicia o processo de reforma a partir de 1995 com o lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que possibilitou o ressurgimento dos contratos de gestão. Segundo Ramos (1997:83), “é a pedra angular do relacionamento entre o Núcleo Estratégico e os demais setores”, explicita, “um compromisso mútuo entre as partes envolvidas”. Esse Plano Diretor na sua concepção estabelecia que a concessão de graus de autonomia era requisito básico para o alcance de níveis satisfatórios de eficiência.

A forma prioritária de subordinar a autonomia de gestão ao alcance dos resultados esperados é a fixação de metas de desempenho por meio dos “contratos de gestão” ou “compromissos de desempenho” firmados entre o Poder Público e a instituição “autonomizada”. Daí a importância da avaliação de desempenho, que deve seguir métodos adequados à cada instituição, para que se possa melhorar os resultados e até decidir sobre a renovação dos contratos e dos níveis de autonomia que deverá constar dos próximos instrumentos.

A ênfase no processo de privatização das empresas estatais, a partir de 1995, pelo governo federal brasileiro, reduziu o interesse pela implementação dos contratos de gestão. Mas com o Plano Diretor a discussão foi reintroduzida de forma mais assertiva, o que levou o governo Fernando Henrique Cardoso a inserir no texto da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 19/98, através da nova redação do § 8º do art. 37 da C.F. Esse dispositivo preceitua que autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato de gestão, o qual terá por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

No entanto, à lei não dispõe objetivamente sobre o prazo de duração do contrato, os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes e sobre a remuneração do pessoal.

art. 37...

...§ 8º. A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidades, cabendo à lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III – a remuneração do pessoal.

Os limites usuais do contrato de gestão ultrapassam o alcance dessa previsão legal, quando concede aos órgãos da própria administração direta a capacidade de firmá-los, ou seja, através dos contratos de gestão flexibilizaria a gestão da própria administração direta, que figura no pólo contratante ativo. Assim, unidades organizacionais integrantes da mesma estrutura poderão ter diferentes graus de autonomia e sujeição ao princípio da legalidade, além de gerar condições de desagregação de algo que é, por definição, um todo indivisível e voltado a um fim único, onde a relação de subordinação ao plano de governo, às diretrizes e comandos originados da estrutura hierárquica, associados à capacidade de gestão, devem ser capazes de garantir a eficiência e eficácia da atuação do governo, como exemplo tem-se os ministérios. Para tentar equacionar esse tipo de problema, dois projetos foram criados, a saber: a implantação das Agências Executivas e das Organizações Sociais. A respeito das Agências Executivas, pretendia-se transformar os órgãos públicos responsáveis pela prestação de serviços públicos considerados típicos do Estado, dentro do marco definido pelo Plano

Diretor, em organizações voltadas para resultados, comprometidas com as diretrizes de governo e com as demandas da sociedade a quem deve prestar contas de seu desempenho.

O Programa Nacional de Publicização prevê a criação das Organizações Sociais, que visariam à descentralização da execução de serviços competitivos, ou não-exclusivos, que não envolvem o exercício do poder do Estado (setor público não-estatal); serviços estes que devem ser subsidiados pelo Estado, mas na concepção do Estado não necessariamente exigiriam propriedade estatal, como, por exemplo: educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

O Estado como promotor desses serviços teria a função de buscar realizar parcerias com a sociedade para o seu funcionamento, aliando participação e controle social, responsável então pela função de regulação e de coordenação.

O Programa citado também prevê a progressiva descentralização vertical para os órgãos da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura. A transformação das organizações públicas ou privadas em organizações sociais se daria de modo voluntário, a partir da iniciativa dos ministérios e/as características inerentes a esses serviços.

As organizações sociais seriam entidades de Direito Privado que, por meio de iniciativa do Poder Executivo, conseguiriam permissão legislativa para celebrar contratos de gestão e teriam direito a uma dotação orçamentária. Estas possuiriam autonomia financeira e administrativa, respeitando-se as condições legais. Para evitar que essas organizações fossem efetivamente privatizadas ou se propiciasse a implantação de um novo *mandarinato*<sup>4</sup>, previu-se a constituição em cada uma delas de um Conselho de Administração que fosse constituído por membros da comunidade a quem fosse prestar serviços. Alternativamente, além dos recursos orçamentários disponibilizados, haveria uma abertura para obter outras receitas, por meio de prestação de serviços, doações, legados, operações financeiras e outras.

---

<sup>4</sup> Mandarinato. s.m. – Dignidade de mandarim, que se adquiria mediante concurso. Pejorativamente: direcionar a determinada pessoa influência e importâncias exageradas.

Essas organizações possuiriam além de maior autonomia financeira, maior autonomia administrativa. Seus diretores/gestores deveriam ter mais compromissos e responsabilidades em relação às metas que deveriam alcançar. Seriam submetidas a um controle direto por parte da sociedade, com maior colaboração por parte da sociedade, inclusive financeira, ainda quando minoritária em relação à parte do Estado.

O papel do Estado nessas organizações seria o de buscar realizar parcerias com a sociedade para seu financiamento, aliando participação e controle social com as funções principais de regulação e coordenação.

No caso das agências executivas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o contrato de gestão surge como o meio por excelência para que a flexibilidade administrativa a ser concedida possa ser vinculada ao atingimento de resultados. Neste contrato os objetivos devem ser explícitos, com detalhamento das metas quantificadas com seus respectivos indicadores de desempenho, para possibilitar a supervisão pelo órgão público sobre as agências.

O Decreto 2.487, de 02 de fevereiro de 1998, determinou que os contratos de gestão a serem firmados entre as agências executivas e o órgão supervisor devem conter definições de relações e compromissos bem explicitados entre os signatários do documento, que permitam o acompanhamento e a conseqüente avaliação do desempenho institucional da entidade, condição essencial para a manutenção da continuidade da relação jurídica que a qualificou. E, ainda, uma duração mínima de um ano; objetivos específicos e metas claras para o cumprimento do plano de ação anual da entidade signatária; prazo predefinido; indicadores de desempenho; demonstrativo de compatibilidade entre o plano de ação e o orçamento, bem como seu cronograma de desembolso, por fonte; responsabilidade dos signatários em relação aos objetivos e metas, a serem atingidos e, também, em relação ao provimento dos meios necessários para esse fim; medidas necessárias para assegurar a autonomia da gestão

orçamentária, financeira, operacional e administrativa; recursos orçamentários disponíveis e imprescindíveis; critérios, parâmetros, fórmulas e conseqüências a serem adotados na avaliação do cumprimento das metas e objetivos; penalidades aplicáveis em caso de descumprimento das cláusulas por qualquer das partes signatárias; condições para revisão, renovação, vigência e até mesmo rescisão; objetivos e metas voltados à satisfação do cliente/usuário; amplitude de sua cobertura e da qualidade dos serviços prestados; adequação dos processos de trabalho; e, finalmente, a racionalização das despesas e quando for o caso, da arrecadação de receitas próprias.

Vale ressaltar que não basta a legislação que irá reger todo o processo estabelecer regras bem definidas e explícitas, para a implantação dos contratos de gestão entre os órgãos públicos e privados, isto não será suficiente para assegurar o bom desempenho das agências e, conseqüentemente garantir a prestação de um bom serviço por parte da empresa contratada. Aliado a toda a legislação deve-se instituir um plano de mudanças internas que deverão ir sempre além do plano jurídico-institucional. Como requisitos adicionais importantes pode-se citar: o efetivo compromisso por parte dos gestores e do corpo funcional da instituição/agência, o que demanda todo um processo anterior de preparação que contemple a sensibilização em primeiro lugar dos gestores e em segundo dos servidores para a mudança proposta; programas de treinamento e capacitação; revisão dos processos de trabalho e revisão da estrutura organizacional, o que se pode chamar de “etapas prévias” a qualquer contrato de gestão, pois são condições essenciais para que as metas e os objetivos predefinidos sejam alcançados.

Conclui-se que, partindo do ponto zero em mudanças, o contrato de gestão será sempre uma formalidade, uma forma a mais de gerar comportamentos distorcidos que irão permitir burlar os controles eficientes, não garantindo, assim, os melhores resultados. Sem o efetivo fortalecimento das instituições, sem que o planejamento estratégico seja estruturado e



implementado, não se obterá qualquer resultado duradouro e eficaz que justifique a utilização dos contratos de gestão para substituir os mecanismos de supervisão e a relação hierárquica existentes na Administração Pública Brasileira. Retorna-se assim, ao pressuposto número um: a gestão, seja sem contratos ou por meio deles requer uma capacidade gerencial instalada muito planejamento e participação.

A partir dessa visão a Administração Pública Brasileira vem tentando implantar uma nova forma de “gerir” seus órgãos, direcionando esforços para a qualificação dos mesmos. Além das agências executivas, que foram criadas com fundamento nos contratos de gestão, também as autarquias especiais denominadas “agências reguladoras” têm sua gestão orientada pelos princípios da administração gerencial, em que a autonomia administrativa é revigorada.

Essas agências, no entanto, não passam por nenhum processo prévio de qualificação, mas têm reconhecida, até na sua lei de criação, a necessidade de maior grau de autonomia, inclusive associado a contrato de gestão.

Para uma melhor compreensão torna-se necessário um breve relato da legislação que o Brasil vem editando ao longo dos últimos anos a fim de possibilitar a implantação do processo de modernização da administração pública no âmbito federal; por meio dos “contratos de gestão”:

Em 1991 – Contrato de Gestão entre o Ministério da Saúde e a Associação das Pioneiras Sociais – entidade privada que assumiu a prestação de serviços de assistência médica a cargo da Fundação das Pioneiras Sociais (entidade pública federal, extinta por Lei), e que serviu a *posteriori* de modelo para a concepção das Organizações Sociais.

Em 26 de dezembro de 1996, editou a Lei nº 9.427, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANNEE) para disciplinar o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica. No seu art. 7º, a regra é expressa, a administração da ANNEE será objeto de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria da Empresa e o Poder Executivo,

no prazo máximo de noventa dias após a nomeação do Diretor Geral, com cópia do instrumento para ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União (TCU), peça de referência em caso de auditorias futuras. Na previsão legal esse contrato será: instrumento de controle da atuação administrativa da autarquia e da avaliação de seu desempenho; (elemento integrante da prestação de contas ao Ministério de Minas e Energia e ao TCU) pela ANNEEL e deverá conter programas anuais de trabalho; indicadores que permitam quantificar de forma objetiva a avaliação de seu desempenho, etc... Portanto, como esse instrumento vincula de forma legal à diretoria da entidade, será o mesmo avaliado, periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria da autarquia, sem prejuízo da solidariedade entre seus membros. No seu art. 8º, prevê em caso de improbidade ou descumprimento injustificado do contrato de gestão a exoneração de dirigente da ANEEL, a qualquer momento, uma vez que, quanto a qualquer outros fatos, os diretores somente podem ser desligados nos primeiros quatro meses de seus mandatos.

Em 1998, a Lei nº 9.637 instituiu o contrato de gestão das “Organizações Sociais” (OS), nos seus arts. 5º a 9º. Essas organizações, eminentemente privadas, receberia associados à “delegação” de bens, recursos e serviços públicos, desde que se comprometessem a atingir ou manter determinados níveis de prestação de serviços públicos. Mas verificou-se um hiato entre os objetivos, as metas e a avaliação de desempenho: o Ministério da Saúde não exercia a função supervisora, e a Secretaria de Controle Interno desse Ministério declarou-se sem condições de avaliar os resultados do contrato.

Definido no art. 5º da lei citada anteriormente, um instrumento como aquele firmado entre o Poder Público e entidade qualificada como organização social “com vistas a formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades” nas áreas específicas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, já determinava a essência da relação entre Poder Público e

Organização Social, que era de caráter contratual e exclui a permanência da entidade pública sendo substituída na execução das atividades pela organização social (privada).

Embora no seu art. 6º esteja previsto que o contrato seja elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora (Ministério da área ou pela própria Presidência da República) e a organização social, com atribuições discriminadas, responsabilidades e obrigações mútuas, é evidente que essa situação não se sustenta à medida que compete ao Poder Público assegurar os meios para o funcionamento da entidade contratada, o que lhe proporciona uma posição de superioridade cabendo-lhe apenas ajustar as obrigações da organização envolvida aos propósitos e objetivos do Estado, sem o que não haveria sentido em manter financiamento público para a organização social.

No seu art. 7º são assegurados à entidade que contrata com o Poder Público a liberdade e os meios necessários para alcançar os resultados em tempo predeterminado, portanto, caracteriza-se um compromisso bilateral entre o Poder Público e a organização contratada.

Vale ressaltar que em qualquer contrato de gestão, não se deve deixar de observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade estabelecidos constitucionalmente. Mas além disso será preciso: apresentar programas de trabalho da organização social, bem especificado; estipular as metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução; prever critérios objetivos de avaliação de desempenho que serão utilizados como indicadores de desempenho de qualidade e produtividade; estipular critérios e limites para despesas com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados – regra esta que visa prevenir eventuais abusos ou generosidades na política remuneratória.

Uma vez firmado, o contrato de gestão terá sua execução fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada. Ao término de

cada exercício, ou quando for determinado pelo interesse público, apresentar ao órgão supervisor relatórios de execução do contrato, contendo comparativos das metas propostas com os resultados alcançados, e prestação de contas correspondente ao exercício financeiro. Os resultados atingidos deverão ser avaliados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área e composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação técnica, que deverão elaborar um relatório conclusivo sobre a avaliação procedida e encaminhá-lo à autoridade supervisora. Não existe, nenhuma previsão na lei das organizações determinando que esses relatórios sejam submetidos aos órgãos de controle interno e externo – embora a CF, em seu art. 70, § único com a redação dada pelo art. 12 da EC nº19/98, exija a prestação de contas quando envolver a aplicação de recursos públicos, inclusive por órgãos privados.

art. 12

“art. 70. [...]”

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária”.

.....

A fiscalização da execução do contrato de gestão está preconizada no art. 9º da Lei 9.637/98, que prevê que os responsáveis pela mesma ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pelas OS, dela deverão dar ciência ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária. Ainda mais no seu art. 10 a Lei prevê que se a gravidade dos fatos ou interesse público exigir, havendo indícios de malversação de bens ou dos recursos públicos, poderá haver uma espécie de “intervenção”, por meio de representação ao Ministério Público, com pedido de indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos dirigentes da OS, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Em 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.782, criou uma segunda agência — ANVS Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVS), regida também por um contrato de gestão, negociada entre seu Diretor-Presidente e o Ministro de Estado da Saúde, com consulta prévia aos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e Fazenda. No seu art. 20 preconizou que “o descumprimento injustificado do contrato de gestão implicará a exoneração do Diretor-Presidente. A autonomia administrativa e financeira dessa agência, no entanto, está legalmente definida, com especial enfoque na contratação de pessoal temporário ou prestadores de serviços e na gestão de suas receitas diretamente arrecadadas”.

Nos casos da ANEEL e da ANVS, mostra-se pouco proveitoso o contrato de gestão, visto que muito pouco restaria a conceder às referidas entidades além do que por lei já não lhes tenha sido assegurado, em termos de autonomia administrativa e financeira constitucionalmente permitida.

Para alguns especialistas, como Toshio Mukai, essas situações envolvem graves riscos, podendo a utilização dos contratos de gestão com essas instituições privadas converter-se em fonte de descaminhos e desvios dos recursos públicos, sem que, porém, sejam suficientes os mecanismos propostos para prevenir tais hipóteses, cabendo, então, reprimí-las após consumadas, pelo menos para que se evite apropriação ilícita do seu patrimônio.

Como se vê as diferenças entre o contrato de gestão previsto para as agências executivas e organizações sociais estão muito mais na margem de liberdade para a firmatura do contrato e nos seus objetivos intrínsecos do que nos seus aspectos formais. A fixação das metas, evidentemente, decorre da condição de cada entidade contratada de atingí-las com os meios disponíveis no tempo fixado, mas o que se verifica nos contratos já firmados é a preocupação com a fixação de metas de incremento de receitas próprias, quando atendem à premissa maior da redução dos gastos públicos com as entidades. Essa condicionante poderá acarretar redução do grau de equidade na prestação dos serviços, submetendo os usuários a

critérios de capacidade econômica para terem acesso aos serviços por causa dos custos ou preços proibitivos pelos usuários de menor poder aquisitivo, como ocorreu na experiência britânica, e cujo os efeitos estão sendo objeto de medidas para correção dessa distorção.

Uma outra distorção que pode ser detectada é que com a agencificação pode ocorrer uma fragmentação da atuação do Estado, proporcionando uma lacuna entre políticos e administradores, reduzindo o grau de transparência e efetividade dos serviços prestados orientados somente pela lógica da eficiência ou da redução de custos, ou seja, as organizações passam a se orientar para o mercado e a tratar o cidadão como cliente, ou cliente-consumidor e com isso reduz o grau de equidade na prestação dos serviços públicos e, em função disso, passam a instituir critérios gerenciais para definir quais clientes-consumidores deveriam ser prioritariamente satisfeitos ou seja, descaracterizando, assim, a universalidade que o serviço público deve trazer na sua essência.

Outra distorção a partir do exposto é o surgimento de um modelo de agência /organização competitivos, o que é extremamente prejudicial à administração pública gerencial. Quando há competição entre equipamentos sociais (escolas, postos de saúde, unidades de serviços, centros de pesquisas, etc...) o problema da equidade se agrava, uma vez que a unidade de serviço/órgão que obtiver a melhor classificação na competição tenderá a receber mais recursos e recompensas, em detrimento das que tiveram pior desempenho. Estas, por sua vez, estarão em situação cada vez pior, agravando-se por isso o grau de insatisfação de seus “clientes”.

O pressuposto do modelo da competição, de que os consumidores podem escolher a unidade de serviço que preste o melhor serviço, revela-se, no entanto, falacioso. Essa escolha é particularmente difícil, na administração pública, à medida que em muitos casos não é dada ao cidadão a oportunidade de recorrer a serviços públicos competitivamente, inclusive em face da inexistência de alternativas, já que as instituições públicas, freqüentemente, operam

em regime de monopólio ou oligopólio na área geográfica de sua jurisdição. Assim, a implementação de mecanismos gerenciais orientados pela competitividade não produz efeitos diretos em relação ao acesso que o cidadão tem ao serviço. E a escolha acerca de qual cliente atender/satisfazer não se coloca no horizonte das opções dos administradores públicos, a menos que o princípio da impessoalidade seja deixado de lado, em favor de uma maior discricionariedade na oferta desses serviços. Cria-se, portanto, um pseudomercado em substituição à alocação “burocrática” dos serviços, cuja maior capacidade de assegurar a satisfação do “cliente-cidadão”<sup>5</sup> não restou, até o momento, demonstrada.

Por isso, há que se ter a preocupação de impedir que o processo de “competição administrada” inerente à administração gerencial conduza a um jogo de “soma zero”<sup>6</sup>, em que as organizações, os postos ou unidades de serviços cujos desempenhos atingem as metas, os níveis ou padrões estabelecidos, são sucessivamente recompensados e aperfeiçoados – enquanto os demais são penalizados e se tornam, em consequência, cada vez menos eficazes, efetivos e eficientes. No caso britânico, cautelas com esse objetivo foram adotadas, mas não foram suficientes para impedir que se verificassem distorções oriundas do jogo de “soma zero”.

O Governo estabeleceu que nos novos programas, projetos e atividades a serem implantados no período 2000-2003 serão objeto de avaliação física e financeira, com a finalidade de aferir o seu resultado, tendo como referência os “objetos e as metas fixadas” subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo, e “evitar a dispersão e o desperdício de recursos públicos”. E, que “para fins de gestão da qualidade”, as unidades responsáveis pela execução

---

<sup>5</sup> A concepção do cliente-cidadão tem sido discutida na doutrina, a partir da constatação de que, na administração pública-gerencial, o indivíduo tem que ser considerado, em termos econômicos, como consumidor ou usuário, e em termos políticos, como cidadão. Assim, as tendências tem sido de ora enfatizar a vertente do “gerencialismo puro”, ora a do “gerencialismo reformado” (cliente-cidadão), já que o conceito de consumidor não responde adequadamente ao problema da equidade, que é valor fundamental na administração pública, cf., ABRUCIO (1997:27).

<sup>6</sup> neste sentido, ver ABRUCIO.

dos programas manterão, quando couber, sistema de avaliação do “grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público. Para que isto aconteça de forma séria e efetiva depender-se-á do êxito desses contratos e instrumentos de gestão similares, com introdução da variável “satisfação da sociedade”, de fato, com o elemento de aferição da capacidade de bem gerir a administração pública.

A fim de materializar seus dispositivos legais o governo brasileiro selecionou um conjunto de cinquenta programas e projetos estratégicos para dar foco à ação governamental e, segundo o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, “garantir a continuidade das transformações sociais e econômicas de que o País necessita, fortalecendo o processo de retomada do desenvolvimento econômico em bases sustentáveis”.

Ainda que tais problemas sejam superados, resta como essencial que os contratos de gestão sejam firmados com base em compromissos políticos efetivos por parte dos órgãos supervisores e da área econômica do governo para a fiel observância de direitos e obrigações contratadas por ambas as partes envolvidas na contratação. Além disso a sua implantação deve ser acompanhada de mecanismos complementares que inspeção que tais contratos sejam firmados à revelia dos maiores interessados: os cidadãos, servindo apenas aos interesses dos dirigentes políticos.

Concluindo, para implementação desses programas estratégicos e dos planos de ação integrada seria necessário um gerenciamento intensivo com vistas a otimizar resultados com redução de prazos e custos. As principais características desse modelo seriam:

1. Programas organizados com lógica de projetos: com etapas, prazos e metas definidos.
2. Um gerente para cada programa, responsável para custos e metas.
3. Fluxo regular de recursos, compatível com a execução física.
4. Sistemas de informações gerenciais de uso compartilhado.



##### 5. Divulgação de resultados visando o controle social.

A simples existência deste instrumento contratual não é meio capaz de converter-se na solução para todos os problemas sociais, nem tampouco se pode permitir que através dele se abra a possibilidade de uma gestão descontrolada e temerária, auto-referenciada.

Uma das maiores críticas à utilização dos contratos de gestão tem sido, justamente, a tendência das entidades contratantes de subavaliar o seu potencial para tornar as metas mais fáceis de serem atingidas, sem uma real preocupação com o serviço a ser prestado.

Por outro lado, no Brasil, verificam-se ainda muitas situações em que as entidades resistem ao contrato de gestão, ou firmam-no sem que haja um efetivo comprometimento com sua implementação em virtude das reduzidas vantagens que tais contratos podem oferecer, em termos de autonomia de gestão, no caso das agências executivas.

Outro aspecto que deve ser considerado é que esses contratos de gestão não têm sido acompanhados da implementação efetiva de instrumento de supervisão e controle.

Os problemas acima narrados, evidentemente, não se verificam apenas na experiência brasileira, recente, com os contratos de gestão. No caso dos países em desenvolvimento, aponta-se para o fato de que a contratualização não significou melhoria do desempenho dos órgãos estatais, sendo também muito freqüentes manobras para fixação de metas subestimadas e a exploração do despreparo dos mecanismos de supervisão dos órgãos envolvidos para monitorar a execução dos contratos, com falhas também nos sistemas de incentivos e punições.

Apona-se, também, como obstáculos ao sucesso da implantação desses contratos as dificuldades para associar objetivos e metas quantificadas e com prazo preestabelecido, a falta de diretrizes dos governos, a desarticulação entre orçamento e execução financeira, a insuficiência de pessoal capacitado para planejamento e gestão, a dificuldade de identificar a missão das instituições e seus “clientes” e a inexistência de mecanismo de acompanhamento.

Porém, com todas as considerações contra elencadas tanto no Brasil como em outros países, o contrato de gestão ainda é um instrumento útil para melhorar a qualidade da gestão. Mas que para alcançar seus objetivos carece no Brasil de uma maior responsabilidade dos gerentes públicos de forma eficaz e uma identificação real com a missão, com os usuários e com os resultados.

Como toda inovação, o contrato de gestão somente se tornará uma alternativa concreta para superar a tendência formal reinante na Administração Pública Brasileira, se possibilitar uma clara vinculação entre o contrato de gestão e os sistemas de planejamento e de controle adotados e implementados pelas entidades controladas e contratantes que o formalismo brasileiro somente serve para dificultar e provocar todas as distorções aos processos de implantação de mudanças nas organizações.

Da mesma maneira, para se implantar nas organizações públicas a avaliação de desempenho como mecanismo de controle dos resultados dos contratos de gestão, irá precisar mais do que a criação de instrumentos legais normativos e técnicos, mas também exigirá o desenvolvimento de novos padrões de comportamento/cultura organizacional e de uma capacidade gerencial suficiente, sem o que os contratos de gestão e as metas desempenho a eles vinculados irão tornar apenas, sonhos e utopias – miragens e cortinas de fumaça que ocultarão as verdadeiras deficiências que a Administração Pública traz, no seu escopo, ao longo dos séculos, qual seja, uma precaríssima prestação de serviços públicos essenciais, sustentáculo com as desigualdades sociais geradas da miséria da maioria da população brasileira.

No governo Lula, o futuro ou a manutenção das agências começa a ser definido após um ano de governo. No que diz respeito a área de energia, há uma clara indicação de que as agências – ANP e ANNEL devem perder autonomia, tornando-se mais dependentes do Ministério das Minas e Energia, portanto, deixarão de ser formuladoras da política energética

nacional, e segundo dirigentes do governo “as agências deverão cumprir suas funções de fiscalização do setor e não de formuladoras de políticas públicas, que é papel do Estado.

Conclui-se que o Brasil atual, as principais características das agências que são: independência e autonomia são vistas como empecilho ao bom funcionamento das mesmas, portanto, com uma distorção do real papel das agências, pois se lhe tirarem essas características fundamentais voltarão a ser órgãos públicos submissos e não órgãos gestores eficientes. Resta saber precisamente, em que consiste essa autonomia pois no Brasil não é muito clara.

Finalmente se a idéia da criação de agências reguladoras era a de abrir um capítulo novo na história do Estado Brasileiro, uma visão lúcida da nossa evolução administrativa recomenda simplesmente que não se adote esse fator como critério determinante de independência sob pena de, em razão da prática clientelista que certamente poderá estabelecer as agências perderão inteiramente a credibilidade, provocando a derrocada da modernização do aparelho estatal .

### 3.1 Avaliação de Desempenho no Serviço Público Brasileiro – com especial enfoque no Poder Judiciário do Rio De Janeiro.

A avaliação de desempenho dos servidores públicos surge, na experiência brasileira, de forma bastante distorcida, embora calcada nas melhores intenções. Desde os anos 1970, vem-se buscando implementar sistemas de avaliação de desempenho vinculados ao sistema remuneratório ou ao desenvolvimento nas carreiras do serviço público, sem que se tenha conseguido grande sucesso nessa empreitada.

Em outubro de 1977, o desenvolvimento em carreira dos integrantes do Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645, de 1970, que à época abrangia a totalidade dos servidores federais da Administração Direta, foi disciplinado por meio do Decreto nº 80.602, posteriormente revogado e alterado pelo Decreto nº 84.669, de abril de 1980.

O Decreto nº 80.602/77 regulamentou a progressão funcional, definindo-a como a “elevação do servidor à classe imediatamente superior”. Definiu o “aumento por mérito” como a movimentação do servidor da referência em que estivesse posicionado para a imediatamente superior, dentro da mesma classe. O Decreto nº 84.669, de 1980, alterou estes conceitos, passando a definir a progressão como *progressão vertical* e o aumento por mérito como *progressão horizontal*.

De início, a avaliação de desempenho não seria procedida por meio de instrumento específico: seria suficiente o exclusivo julgamento da chefia, em função do desempenho da unidade administrativa ou do comportamento do servidor, o qual teria caráter irrecorrível. Em 1980, foi instituído novo procedimento, a partir de uma ficha de avaliação de desempenho, que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (T.J.E.R.J) inseriu em seu contexto funcional.

Foi fixado, como interstício básico para progressão e aumento por mérito, o prazo de 18 meses, podendo ser reduzido para doze ou aumentado para até trinta e seis meses, conforme o resultado da avaliação de desempenho do servidor a ser procedida a cada doze meses, sendo este requisito básico para a concessão da progressão ou aumento. A partir de 1980, a sistemática foi simplificada, passando a vigorar apenas dois conceitos: o Conceito 1, dando direito a interstício de 12 meses para quem obtivesse mais de 75 pontos na avaliação de desempenho, e o Conceito 2, acarretando interstício de 18 meses, para os demais casos.

O interstício para a progressão ou aumento dependeria, assim, de fatores extremamente subjetivos, em função dos quais o servidor poderia ter seu interstício aumentado. Caso em avaliação posterior o conceito obtido fosse superior ou inferior, poderia haver redução ou acréscimo do tempo exigido para a progressão ou aumento: por exemplo, um conceito B (Bom) obtido logo após outro, confirmaria o interstício de 18 meses; somente o servidor com conceito MB (Muito Bom) teria direito a aumento a cada doze meses; um

conceito R (Regular), obtido após um conceito B, acarretaria interstício de 36 meses, sendo necessário um conceito MB para que o interstício fosse reduzido para 24 meses.

O Decreto fixou, ainda, um sistema de quotas, para efeito de avaliação em grupo: não mais de 20% do total de servidores em exercício no órgão poderiam ter conceito MB; 70% poderiam ter conceito B; e 10%, o conceito R. Sistema semelhante prevaleceria quanto à avaliação individual, observadas, no entanto, as quotas que fossem distribuídas para cada unidade. Além disso, poderiam ser reduzidos os quantitativos relativos aos conceitos MB (para menos) e R (para mais). Quanto aos servidores ocupantes de cargos comissionados e funções de confiança, não se lhes aplicaria o sistema de quotas, para efeito da avaliação de desempenho. Posteriormente, também este sistema foi modificado: passou-se a distribuir os servidores avaliados, conforme o conceito, em apenas duas faixas (Conceito 1 e Conceito 2), cada qual podendo abranger 50% do total de cada categoria funcional, em cada órgão.

Estabeleceu o Decreto nº 80.602/77, ainda, a distribuição quantitativa de cargos por classes em cada categoria funcional, conforme o número de classes que as compusessem. Para as categorias compostas de 3 classes, foi prevista a distribuição de 10% das vagas para a Classe Especial, 35% para a classe B (intermediária) e 55% para cada a Classe Inicial. Nas categorias compostas de 4 classes, fixou-se o percentual de 10% para a última classe Especial, 40% para a Inicial (A), 30% para a segunda (B) e 20% para a terceira (C) numa estrutura piramidal. As categorias com 5 classes teriam, a contar da classe final, 5% (Especial), 20% (D), 15% (C), 30% (B) e 40%(A). A distribuição das vagas por classe condicionaria a progressão, uma vez que está se subordinaria à existência de vaga na classe seguinte.

No que se refere ao Aumento de Mérito, satisfeito o interstício a que se sujeitasse o servidor em função do seu desempenho, seria concedido automaticamente.

A excessiva preocupação em vincular o desenvolvimento do servidor na Carreira à avaliação de desempenho tornou-se, ao longo do tempo, um sério obstáculo à sua efetividade.

Ademais, a não-institucionalização do sistema de avaliação e a sua incapacidade de produzir subsídios válidos para o aperfeiçoamento da ação administrativa acabaram por neutralizar o sistema, fazendo dele letra morta e mais um “formalismo” a ser cumprido de maneira ritualista. Além disso, brechas criadas pela legislação acabaram por compensar o “represamento” do curso da carreira produzido pelo critério de curva de Gauss forçada, de que é exemplo a concessão, em 1985, a todos os servidores, sem qualquer requisito vinculado ao mérito, de progressão automática de doze referências, fenômeno repetido em 1993 com a concessão de três referências adicionais, pela Lei nº 8.627, a todos os servidores, sem qualquer vinculação com o curso regular da carreira.

Inobstante tais vícios históricos, persiste a necessidade, inclusive por determinação da Constituição Federal brasileira, de instituir-se, para cada carreira, mecanismos próprios e adequados de avaliação de desempenho e de capacitação, de modo a que haja uma retroalimentação permanente, colhendo-se insumos para o sistema de promoções e o constante aperfeiçoamento, atualização e capacitação dos seus integrantes, a fim de que seja instituído um efetivo sistema de mérito no serviço público.

Esta necessidade deriva, a partir do novo texto constitucional, de dois comandos específicos, o primeiro deles inserido na nova redação dada ao § 2º do art. 39 da CF, segundo o qual a participação em cursos de aperfeiçoamento ministrados por escolas de governo passa a ser requisito obrigatório para a promoção na carreira.

Sob a perspectiva de uma carreira, a avaliação de desempenho deve estar ligada às espécies de desenvolvimento horizontal e vertical (progressão e promoção). O aumento de salário dentro da mesma classe deve ser sempre dependente de rendimento satisfatório, e não como uma mera consequência do tempo de serviço. É esse o método capaz de assegurar, por meio de estímulos positivos e negativos, motivação à manutenção e crescimento do desempenho. A progressão, no entanto, deve ter critérios de avaliação menos rigorosos, dado

que se trata de mecanismo mais flexível para o desenvolvimento na carreira. Já a promoção, que implica na mudança de classe e a assunção de responsabilidades mais elevadas, dentro da mesma carreira, deve ser acompanhada, além da avaliação do mérito, por outros requisitos, de que são exemplos a existência de vaga, a sujeição a cursos de aperfeiçoamento ou formação, e, em determinados casos, o tempo de serviço na carreira, reduzindo-se, por esses requisitos, a influência da subjetividade da atribuição das promoções.

Tais aumentos, todavia, devem ser suficientes para exercerem o seu papel motivador, o que atualmente é inviabilizado pelas exíguas tabelas de vencimentos e valores de remuneração atribuídos aos servidores, mesmo quando integram carreiras estruturadas<sup>7</sup>.

Quanto ao segundo comando constitucional, a partir da vigência da nova redação dada ao art. 41 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/98, a avaliação de desempenho surge como instrumento necessário até mesmo para assegurar a permanência do servidor no cargo, à medida que passa a ser considerada hipótese de perdas do cargo a insuficiência de desempenho, periódica e objetivamente apurada, como estabelece a nova redação dada ao art. 41, § 1º, inciso III:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º. O servidor público estável só perderá o cargo:

I – em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II – mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa.

.....  
§ 4º. Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

---

<sup>7</sup> No Poder Executivo da União, a exceção é o Plano de Carreiras do Banco Central do Brasil, cuja carreira tem vencimentos básicos e estrutura remuneratória que permite ganhos progressivos em função das promoções e progressões. A partir da edição da Medida Provisória nº 1.915, em julho de 1999, as Carreiras de Auditoria da Receita Federal, Auditoria da Previdência Social e de Fiscalização do Trabalho passaram a contar, também, com tabelas de vencimento diferenciadas. No entanto, as regras de enquadramento nessas carreiras dos servidores vinculados ao sistema anterior implicou numa sensível redução do percurso de carreira a ser cumprido até o seu final, de modo a que não houvesse redução de remunerações. Em junho de 2000, outras carreiras foram contempladas com tratamento semelhante, mas cerca de 70% dos servidores federais ainda não foram incluídos nessa sistemática remuneratória.

A partir desse requisito constitucional, como já explanado anteriormente enquanto não processada a avaliação por comissão instituída especificamente para proceder à avaliação especial de desempenho, o servidor nomeado em caráter efetivo não adquire a estabilidade, embora o seu desligamento dependa da conclusão dessa comissão, como alerta Juarez FREITAS (2000):

Tal avaliação de desempenho mostra-se rigorosamente **obrigatória**. Trata-se de dever impostergável da Administração Pública, cujo descumprimento injustificável reclama sanção. De conseguinte, não subsiste, no sistema brasileiro, a aquisição da estabilidade pelo ‘fato consumado’, decorrente da simples passagem do tempo sem que sobrevenha uma avaliação positiva após a conclusão do prazo completo do estágio.

A não avaliação não implica, portanto, aprovação tácita. O servidor terá o direito subjetivo de pleitear, inclusive judicialmente, que a Administração Pública efetue a referida avaliação. (...)...a bem do rigor, não será estável o servidor sem que tenha sido avaliado favoravelmente. Não parece pertinente o argumento de que a avaliação, por ser contínua e permanente, não seria condição essencial à estabilidade. Exatamente o contrário. Ademais a adjetivação ‘especial’ outorgada pelo constituinte derivado, no corpo do art. 41, não pode ser desconsiderada, resultado solar e inequívoca a exigência da avaliação exitosa como ‘condição’ para a aquisição da estabilidade.

Assim, além da avaliação destinada a aferir a capacidade e aptidão para o exercício do cargo, necessária para que seja adquirida a estabilidade – como já prevê o atual art. 20 da Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre regime jurídico e o estatuto dos servidores federais – também será o servidor, como regra geral, submetido a sistema de avaliação de desempenho por meio de procedimento periódico, a ser regulado em lei complementar. Essa sistemática de avaliação de desempenho terá como efeito definir se e **quando** deverá o servidor estável ser penalizado com a perda do cargo, razão pela qual prevê o dispositivo constitucional a garantia de **ampla defesa**.

A adoção desse sistema, característico da burocracia weberiana, é apontado, inclusive, como capaz de contribuir para a adoção de um modelo gerencial de gestão pública, pois trata-se de precondição para que a Administração Pública possa atuar de forma impessoal e com a competência necessária às flexibilidades inerentes a esse modelo. A avaliação de desempenho, evidentemente, não é capaz de superar problemas de ordem sistêmica ou



cultural que freqüentemente são entraves ao alcance de melhores resultados, mas é sem dúvida um importante instrumento para ajudar a superar esses obstáculos.

Um sistema baseado no mérito significa confiança na capacidade de decidir sobre o mérito relativo. O instrumento principal para formular as decisões é a avaliação do pessoal, e a validade desse sistema de avaliação depende da validade do sistema do mérito. Este é, sem dúvida, o principal desafio a ser vencido, uma vez que não há inimigos declarados à avaliação de desempenho, mas sempre que um sistema desta natureza é implementado, surgem obstáculos “inesperados” que, via de regra, acabam por reduzir sua eficácia ou mesmo reduzi-los à inutilidade. O grande problema está, portanto, em como apurar o desempenho, sem produzir disfunções gerando um sistema arbitrário e injusto, que desmoralize os funcionários, alimente o espírito imediatista, aniquile o trabalho em equipe, estimule o medo e a mobilidade administrativa.

Na grande maioria dos países que aplicam o sistema do mérito, a avaliação de desempenho se efetua periodicamente, em geral uma vez por ano. O tipo de instrumento de avaliação varia muito, mas é freqüente que a avaliação se processe mediante um formulário padronizado, ou mediante um relatório, atribuindo-se uma pontuação a diversos fatores que medem o merecimento para a promoção. Um fator que tem sido sempre discutido é a quem cabe a avaliação: na maioria dos casos, a avaliação é feita pelo superior imediato, sujeita a reexame em nível superior. Este tipo de avaliação tem sido objeto de questionamentos, uma vez que, muitas vezes, o julgamento do superior imediato parece carecer da fidedignidade necessária sobre os verdadeiros conhecimentos e capacidades do funcionário. Outro aspecto diz respeito ao grau de participação do funcionário na própria avaliação: em muitos países, se dá conhecimento ao funcionário das avaliações desfavoráveis, possibilitando-se o recurso; em outros casos, não apenas se dá o conhecimento, como se assegura a representantes dos funcionários a participação no processo de avaliação.

Um sistema consistente e eficiente de avaliação de desempenho poderá constituir-se não apenas em instrumento de gestão da força de trabalho sob o ponto de vista do sistema do mérito, como também será capaz de viabilizar a implementação de mecanismos remuneratórios baseados no desempenho qualidade e produtividade das atividades desenvolvidas, individual e coletivamente.

A implementação de carreiras, ou de um novo sistema classificatório, requer medidas simultâneas no sentido de que seja dotado de condições para a atração e retenção de quadros qualificados, notadamente por meio de sistema remuneratório adequado e programas de treinamento e desenvolvimento (gerencial, administrativo e operacional). Essas medidas, que requerem aprovação legislativa, devem ser concatenadas, pois não será viável implementar um sistema baseado no mérito, na qualificação e no desempenho, se paralelamente não for viabilizado um sistema de recompensas que indique as verdadeiras perspectivas de valorização profissional vinculadas à nova situação.

Contudo, no Brasil, até hoje a avaliação de desempenho na Administração Federal não obteve êxito nas tentativas de libertar-se da discricionariedade, da tolerância, do paternalismo, da condescendência, e mesmo da displicência que sempre condenaram os instrumentos de avaliação dos servidores ao desuso, em pouco tempo. A experiência mais recente tem repetido as distorções verificadas no passado, especialmente a falta de uniformidade na aplicação dos critérios de aferição de desempenho, decorrente da diversidade de chefias responsáveis pela avaliação.

Para solucionar esse obstáculo, a seriedade da avaliação passou a ser encarada como mito, a ponto de serem instituídas por meio de diversas leis e regulamentos regras de “curva forçada” que visam obrigar os avaliadores a enquadrar os avaliados numa pretensa curva normal. Essa espécie de regra foi instituída, originalmente, para o serviço público federal, para fins de promoção, pelo Decreto nº 80.602 de 1977, e logo a seguir foi abandonada; a

partir de 1994, foi reiterada, de forma mais drástica, na esfera federal, pelos regulamentos de avaliação de desempenho individual vinculados ao pagamento das diversas gratificações de desempenho já existentes, e a tendência é a sua generalização, à medida que sejam implementados, para o conjunto dos servidores federais, “bônus de desempenho” ou gratificações de produtividade. Com esse propósito, o Governo Federal tem promovido alterações no sistema de remuneração de várias carreiras do serviço público.

Tais espécies remuneratórias, na forma com vêm sendo implementadas, demandam, via de regra, volumes de informações proibitivos, tendendo a se distanciar da razão de sua criação. Além disso, freqüentemente tais incentivos constituem apenas formas de salário indireto e discricionário, merecendo, por isso, críticas e resistências dos trabalhadores.

Um dos aspectos mais visíveis dessa ineficiência resultou da excessiva sujeição dos servidores aos critérios discricionários das chefias, em função da adoção de mecanismos de “curva forçada” que limitavam a avaliação individual dos servidores.

Essa solução, longe de gerar um processo de avaliação mais eficiente, acabou por levar a uma concentração de distribuição de pontos nos limites superiores de cada faixa (dividindo-se, portanto, a distribuição das avaliações em apenas três valores, via de regra: 100%, 90% e 75%) e à criação de mecanismos informais de “rodízio” entre os avaliados, a cada período semestral, de modo que, a cada 18 meses, qualquer membro do grupo avaliado tivesse obtido a avaliação média do grupo, eliminando-se qualquer efeito diferenciador da avaliação.

As distorções produzidas por essas gratificações ocorreram também na implementação da avaliação institucional, cuja pontuação corresponderia à metade do valor total da gratificação. A fixação de metas pouco criteriosas ou de fácil atingimento levou a que, na maior parte dos cinco anos em que essa vantagem existiu, os órgãos atingissem mais de 90% das metas fixadas para cada período semestral de avaliação, e em alguns casos superassem a

98% das metas fixadas, evidenciando um grau de “excelência” pouco realista, mas compatível com a real natureza da vantagem remuneratória a que se vinculava, ou seja, uma parcela cuja natureza era, na verdade, exclusivamente salarial.

Os problemas daí advindos não passaram despercebidos, a gratificação foi extinta, em junho de 2000, embora tenha sido substituída por uma outra gratificação de natureza semelhante. Essa nova gratificação, denominada Gratificação de Desempenho de Atividade de Gestão (GDAG), foi fixada em percentual de 50% do vencimento básico dos servidores, sendo pelo menos 20% relativos ao desempenho institucional dos órgãos, cujas metas a serem atingidas deverão ser fixadas em consonância com as previstas no Plano Plurianual de Investimentos (art. 2º do Decreto nº 3.762, de 5 de março de 2001). A parcela vinculada ao servidor no exercício de suas atribuições. Como critérios de avaliação, serão observados, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, relativamente às carreiras cujas atribuições envolvem a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, a elaboração do orçamento público dos planos plurianuais e o seu acompanhamento, e a realização de estudos e pesquisas sócioeconômicas, a qualidade e produtividade; a tempestividade do trabalho; a dedicação e compromisso com o trabalho; a criatividade e iniciativa; o relacionamento e comunicação; e o conhecimento do trabalho e autodesenvolvimento. No âmbito do Ministério da Fazenda, relativamente aos servidores da Carreira de Finanças e Controle, cujas atribuições incluem a administração financeira, controle interno e fiscalização dos gastos públicos do governo federal, os critérios são a qualidade do trabalho, a quantidade do trabalho, a tempestividade, o comprometimento e o relacionamento/comunicação, definidos de forma bem mais simplificada, e associados ao exercício de atribuições mais nitidamente “processuais”. Embora tenha havido nítidos aperfeiçoamentos na sistemática de avaliação, há ainda graves distorções, como a fixação de regras que limitam a capacidade do avaliador de conceder a pontuação que considere a

correta: 1) o desvio-padrão das avaliações deverá ser maior ou igual a cinco e a média aritmética deverá ser menor ou igual a noventa e cinco pontos, considerado o conjunto de avaliações em cada unidade de avaliação; e 2) na hipótese de haver unidade de avaliação com apenas um integrante, sua avaliação de desempenho individual não poderá exceder a noventa e cinco pontos. Além disso, a média das avaliações individuais não poderá ultrapassar o percentual de atingimento das metas institucionais do período.

A racionalidade dessas medidas, que visam reduzir a possibilidade de avaliações excessivamente homogêneas (tornando indiferenciadas as avaliações), condescendentes (impedindo que todos os avaliados recebam a avaliação máxima) ou irreais (impedindo que, caso as metas sejam atingidas, isso não se reflita no pagamento da gratificação) esbarra, na verdade, na inexistência de uma cultura de avaliação nos órgãos da Administração Federal, e, pior ainda, entre as chefias que irão avaliar os servidores. De fato, sequer existe a garantia de que os avaliadores serão integrantes das carreiras dos avaliados, ou servidores permanentes dos órgãos, já que cabe à chefia imediata, via de regra exercida por ocupantes de cargos comissionados de livre provimento, avaliar os servidores. Mais grave do que isso é a inexistência de critérios homogêneos: outras carreiras do serviço público federal que percebem gratificações semelhantes, como os Auditores Fiscais da Receita Federal ou os Auditores Fiscais da Previdência Social, não estão sujeitos a regras ou limitações semelhantes, embora seus sistemas de avaliação também concentrem poderes excessivos nas chefias que irão avaliar e, ao final, decidir qual o valor da remuneração a ser percebida pelos seus subordinados a cada período de seis meses.

Embora os regulamentos prevejam instâncias recursais, como os Comitês de Avaliação de Desempenho, com competências para apreciar recursos contra avaliações de desempenho, acompanhar as avaliações para identificar distorções na sua aplicação e avocar casos em que o servidor receba pontuação com desvio superior a quarenta por cento em

relação à media das avaliações individuais, e de cuja composição farão parte representantes dos servidores, eleitos para esse fim, e que deverão manifestar-se sobre os recursos em até vinte dias do seu recebimento, trata-se de um sistema excessivamente dependente da capacidade dos avaliados e que, ademais, não confere ao Comitê instrumentos para “moldar” a realidade aos padrões estabelecidos em produzir novas distorções. Veja-se que, caso as chefias não observem os critérios fixados, aplicar-se-á um “ajuste” geral sobre todas as avaliações de desempenho individual, penalizando de maneira desproporcional os servidores situados na faixa inferior de pontuação.

Situações como essa, de fato, tendem a gerar descontentamento e a própria deslegitimação do sistema de avaliação, impedindo que produza os insumos necessários para a sua aplicação como instrumento do processo de desenvolvimento organizacional e institucional.

Tais circunstâncias têm-se refletido na inconsistência da associação entre avaliação de desempenho e gratificações de produtividade. O fato de o desempenho aferido ter efeitos imediatos na remuneração individual, não estando superados os entraves culturais e técnicos para uma avaliação consistente, e mesmo a inadequação dos mecanismos de aferição ao perfil dos servidores avaliados, acaba por prejudicar o próprio sistema de avaliação empregado, servindo o resultado da avaliação mais como instrumento de punição de servidores ou premiação aleatória do que como mecanismo eficaz de gestão da força de trabalho.

No caso das organizações sociais, cuja legislação prevê o pagamento desses bônus aos seus empregados, e mesmo para os servidores públicos a elas cedidos, uma vez que, como pressupõe o modelo, os servidores das instituições públicas extintas poderão ser cedidos pelo ente estatal, podendo ainda a entidade contratar pessoal diretamente, mediante contrato de trabalho regido pela CLT, o pagamento dessa espécie de remuneração variável depende da realização de resultados superavitários que assegurem o seu custeio. Esses resultados, porém,

são de quase impossível atingimento – a menos que seja radicalmente implementada a busca de receitas próprias, superiores às transferências ou repasses previstos no contrato de gestão – ou, quando obtidos pela redução de despesas correntes, via de regra indisponíveis para tal finalidade, em face de contingências dos orçamentos públicos e da busca de superávits primários que, como demonstrado, não vêm sendo canalizados para melhorias salariais ou investimentos, mas para o custeio de encargos financeiros.

A mesma concepção encontra-se incorporada ao atual § 7º do art. 39 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda nº 19, de 1998. Prevê esse dispositivo que a “lei da União”, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, *inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade*. Trata-se de diretriz fixada pelo legislador constituinte que, contudo, não tem o condão de garantir o pagamento desse tipo de bônus ou de gerar, por si mesma, a “economia” de despesas correntes cujos recursos irão custeá-lo. A própria previsão de um condicionamento – primeiro realiza-se a economia, depois aplicam-se os recursos economizados no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento, desenvolvimento, reaparelhamento e racionalização – implica num processo cumulativo, à medida que ganhos de eficiência poderiam gerar incentivos para novos ganhos, embora seja lícito presumir o atingimento de um momento ótimo em que a economia de recursos atingiria o seu limite.

No entanto, vale lembrar, que no âmbito das esferas Estaduais, essas reformas nem chegaram a ser implantadas de forma a conseguir algum resultado mensurável.

A partir da Emenda Constitucional citada anteriormente é que passaram a ser objetos de discussão em alguns Estados, que iniciam um processo muito tímido de adequação de suas estruturas não chegando ainda a obter resultados que se possa medir e avaliar.

No caso específico do TJERJ, iniciou-se um processo de modernização estrutural a partir de 2002, que num primeiro passo unificou seus quadros estruturais, antes divididos pelos vários setores (Tribunal de Justiça – 1º e 2º Instâncias; Corregedoria Geral da Justiça – 1º e 2º Instância), transformando-os no que se denominou Quadro Único do Poder Judiciário, com apenas três níveis de cargo de carreira. (Técnico Judiciário III, Técnico Judiciário. II, Técnico Judiciário I) com ingresso através de concurso público para o cargo de Técnico Judiciário I. A partir do início desse processo está sendo realizada neste momento uma reestruturação de grande monta na sua estrutura orgânica, com observância e adequação dos processos de trabalhos através do contrato de consultoria com a Fundação Getulio Vargas, que irá permitir, somente a partir daí, qualquer introdução de métodos e tecnologias de Avaliação de Desempenho para os seus servidores. Algumas regras de progressão e promoção já foram estabelecidas por Resolução interna do colegiado da Instituição (Conselho da Magistratura) de nº 12/2003, com fundamento nos dispositivos legais estabelecidos no art. 37, II da C.F. de 1988, e no art. 10, § 2º da Lei nº 3.893 de 19.07.2002, a seguir:

RESOLUÇÃO Nº 12/2003...

O CONSELHO DA MAGISTRATURA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, usando das atribuições que lhe confere o art. 9º, Regimento Interno do Tribunal de Justiça e tendo em vista o decidido na sessão realizada no dia 30 de outubro de 2003 (Processo nº 955/2003).

**CONSIDERANDO** o disposto no artigo 37, inciso II da Constituição Federal de 1988, no artigo 10, parágrafo 2º da Lei nº 3.893 de 19 de julho de 2002, e Resolução nº 23/2002 do E. Órgão Especial;



**CONSIDERANDO** que compete ao Presidente do Tribunal de Justiça e ao Corregedor-Geral de Justiça a adoção das providências necessárias à efetivação da promoção ou progressão funcional de todos os Serventuários do quadro único e, ainda, a lotação dos Serventuários nos órgãos administrativos do Tribunal de Justiça e judiciais de segunda instância, cabendo ao Corregedor-Geral de Justiça a lotação dos Serventuários na Corregedoria e órgãos administrativos e judiciais de primeira instância;

**CONSIDERANDO** a necessidade de estabelecer critérios para elaboração da lista de antigüidade de Serventuários, bem como pré-requisitos para a progressão funcional e a promoção destes;

**CONSIDERANDO** que progressão funcional é a passagem do Serventuário para o padrão remuneratório imediatamente superior no cargo que ocupa, e que promoção é a passagem do Serventuário para o cargo imediatamente superior da carreira.

**RESOLVE:**

Art. 1º - O provimento inicial nos cargos do Quadro Único recairá sempre sobre vagas apuradas nos índices das séries de classe.

Art. 2º - A progressão e a promoção funcional serão realizadas à medida que ocorrerem as vagas nas respectivas categorias funcionais.

§ 1º - Será observado o interstício mínimo de 2 (dois) anos, que poderá ser dispensado em caso de ausência de serventuário que o preencha.

§ 2º - Como pré-requisito todo serventuário deverá, na ocasião da progressão ou promoção, ter:

I – o registro nos assentamentos funcionais de, no mínimo 30 (trinta) horas/ano de treinamento em cursos promovidos pela ESAJ;

II – não ter sofrido penalidade definitiva de repreensão ou superior, nos últimos 2 (dois) anos.

§ 3º - Fica assegurado a todo serventuário o direito de realizar no mínimo, 30(trinta) horas/ano de treinamento em cursos promovidos pela ESAJ, sendo que este pré-requisito será aplicado nas progressões e promoções a partir do ano de 2005.

Art. 3º - Admitir-ser-á, excepcionalmente, a progressão e a promoção saltando-se o referido índice, nos casos de sobra de vagas no índice seguinte e de inexistência de concorrentes interessados que preencham os pré-requisitos no índice intermediário.

Art. 4º - A progressão e a promoção funcional obedecerão ao critério exclusivo das antigüidade no índice, apurada segundo o seu tempo de efetivo exercício.

§ 1º - Na ordem seguinte, para efeito de desempate, observar-se-á o posicionamento do enquadramento realizado nos termos da Lei ° 3.893/2002.

§ 2º - Para os Serventuários que ingressaram após a vigência da Lei nº 3.893/2002, para efeito de desempate, será observada a classificação obtida no concurso público para o provimento de seu cargo.

§ 3º - Em caso de empate decorrente de progressão ou promoção simultânea de Serventuários referidos nos parágrafos anteriores, observar-se-á o posicionamento na última lista de antigüidade.

Art. 5º - A progressão e a promoção serão realizadas com efeitos funcionais e financeiros simultâneos, sempre a contar da data de publicação do ato concessivo, vedada qualquer prática retroativa.

Art. 6º - Para as promoções serão observados os níveis de escolaridade previstos no art 4º § 1º da Lei nº 3.893/2002 e sua regulamentação pelo Órgão Especial.

Art. 7º - O Presidente do Tribunal de Justiça e o Corregedor-Geral de Justiça farão publicar, anualmente, para efeito de progressão e promoção funcional até o final do mês de julho, a lista de antigüidade dos Serventuários, cabendo aos interessados, no prazo de 05 (cinco) dias, contados da publicação, apresentar reclamação.

Art. 8º - Decididas as reclamações pelo Presidente do Tribunal de Justiça e pelo Corregedor Geral de Justiça, em ato conjunto, a lista definitiva deverá ser publicada para conhecimento geral, facultando-se ao interessado a interposição de recurso hierárquico para o Conselho da Magistratura, sem efeito suspensivo, no prazo de 05 (cinco) dias, contados da publicação referida neste artigo.

Art. 9º - A apuração do tempo de serviço far-se-á até o dia 31 (trinta e um) de março de cada ano, data-limite para a formulação e a entrega de pedidos capazes de influenciar na lista de antigüidade.

Parágrafo único – A extinção do vínculo funcional, qualquer que seja a sua causa, inviabiliza, a partir da data da sua ocorrência e sob qualquer fundamento, a progressão e a promoção funcional do Serventuário, implicando na anulação do respectivo ato e devolução do estipêndio eventualmente recebido.

Art. 10 – A lista de antigüidade deverá exibir o tempo de efetivo serviço de cada Serventuário de acordo com a data-limite prevista no *caput* do artigo anterior.

§ 1º - Da lista de antigüidade deverá constar expressa indicação:

- a) dos Serventuários que possuam a escolaridade exigida para cada cargo;
- b) das colunas relativas aos critérios de promoção e progressão previstos no artigo 4º desta resolução;
- c) dos Técnicos Judiciários II com curso de gerenciamento, inclusive de recursos humanos, exigidos no termos do artigo 4º, parágrafo 1º, alíneas “c” e “d” da Lei nº 3.893/2002;
- d) do número total de cargos vago existentes por ocasião da publicação da lista de antigüidade;
- e) do mínimo de hora de treinamento na ESAJ exigido no parágrafo 2º do artigo 2º desta Resolução.

§ 2º - Para efeito das promoções aos cargos de Técnico Judiciário III e Escrivão será exigida a conclusão do curso de gerenciamento, inclusive de recursos humanos, considerando o disposto nos artigos 14 e 16 da Lei nº 3.893/2002.

Art. 11 – Independentemente da forma e da origem da investidura do Serventuário, o tempo de serviço prestado ao Poder Judiciário, na condição de celetista perante as serventias judiciais, extrajudiciais ou mistas será computado como tempo de serviço na Justiça.

Art. 12 – No caso de mudança funcional, qualquer que seja o seu fundamento, somente será computado na categoria o tempo de serviço nela efetivamente prestado, observadas as demais regras desta Resolução.

§ 1º - O tempo de serviço no índice será computado a partir da data da mudança prevista no *caput* deste artigo.

§ 2º O tempo de serviço trazido de outro cargo, categoria ou quadro do Poder Judiciário, na primeira ou segunda instância, somente será computado como tempo na Justiça.

Art. 13 – Ficam expressamente revogadas as precedentes Resoluções nºs 11/97 e 10/98 deste Conselho, bem como as disposições em contrário.

Art. 14 – Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 30 de outubro de 2003.

Vale lembrar que a Lei nº 3.893/2002 citada em todo o texto da Resolução acima, foi dispositivo legal que deflagrou o processo de unificação dos quadros funcionários do TJERJ.

De resto, ressalta-se que esse processo está em plena implantação e, somente após sua efetiva colocação em prática é que será possível avaliar os resultados objetivos ou não, que o mesmo irá proporcionar.

### 3.2 Sistemas de Avaliação de Desempenho nas Organizações Públicas Brasileiras

Somos todos protagonistas e testemunhas de uma fantástica rapidez na evolução dos mais variados ramos do conhecimento humano, velocidade essa especialmente representada pelos contínuos aperfeiçoamentos e inovações nos campos científico e tecnológico.

O mundo contemporâneo traz, num extremo, a microeletrônica, a fotônica, as missões espaciais, e, noutro, as conquistas da biotecnologia e as expectativas da engenharia genética, a mostrarem o paradoxo de um descompasso cada vez maior do “progresso da técnica” com aquele que se pode chamar de “o progresso do homem”(evolução).

Inseridas nesse entremeadado de realidades técnicas, econômicas e sociais em constante mudança encontram-se as pessoas, por meio das quais as coisas acontecem, e as organizações, da qual fazem parte e das quais dependem. Nesse encontro, cuja sinergia sustenta a realização profissional das primeiras e é fator essencial de sobrevivência para as segundas, ressurgem com grande força o papel do trabalho de equipe, da liderança e gestão participativas, exigindo dos modernos gerentes perfis nunca antes imaginados.

Nesse contexto, evidencia-se a importância da descoberta de novos sistemas e caminhos, visando a identificação e a seleção daqueles que conduzirão com sucesso os destinos futuros das organizações.

A chave desse sucesso, segundo diagnostica alguns especialistas, reside na existência de uma força de trabalho íntegra, motivada, capacitada e comprometida com a organização.

A Avaliação de Desempenho certamente é o mecanismo que apresenta maior eficiência, desde que adequadamente adaptada às particularidades e cultura das pessoas e das organizações.

Quando isso não acontece, esse mesmo sistema, concebido para permitir, avaliar, promover e orientar o crescimento pessoal e profissional das pessoas, passa a ser o principal ponto de insegurança, insatisfação e sentimento de injustiça das pessoas, gerando profundas e

inapagáveis frustrações naqueles que são as vítimas do processo e alimentando as estatísticas de desperdícios com dados relativos ao maior de todos eles, que é o desperdício do recurso humano.

A sistemática de avaliação de mérito empregada atualmente, na maioria das organizações, sejam públicas ou privadas, centra sua atuação numa série de observações, registradas com periodicidade anual em fichas de conceito preenchidas pelos superiores imediatos e, normalmente, revisadas e avaliadas por um “revisor”.

Essas fichas, de modo geral, contêm uma lista de parâmetros de desempenho e atributos pessoais e profissionais, seguidos de uma gradação em escalas das mais variadas, onde se procura retratar a *performance* de um indivíduo de forma quantitativa e qualitativa.

Os dados são processados, via de regra de forma mecanizada, estabelecendo níveis de comparação entre as pessoas avaliadas, por meio de uma distribuição normal, em que, devido a uma série de fatores e “por definição”, as pessoas são separadas em categorias:

- os “ótimos”, minoria com pontos acima do limite superior;
- os “normais”, maioria subdividida em “bons”, “normais” e “regulares”; e
- os “péssimos”, com pontos abaixo do limite inferior.

Na ótica dos programas de Qualidade Total, exatamente por causa da distribuição acima, e da grande subjetividade dos seus critérios de observação e valoração, os sistemas de avaliação de desempenho, ou mérito, baseados na sistemática acima descrita, apresentam-se extremamente imprecisos e injustos, não atingindo, por conseqüência, os objetivos para os quais foram concebidos. Ou seja:

- geram profunda insatisfação nos avaliados, comprometendo a credibilidade das organizações;
- pecam pela falta de objetividade, sendo excessivamente burocratizados, onde é dada mais importância ao processo que à própria finalidade;

- ignoram os conceitos de necessidades dos clientes e da cadeia cliente-fornecedor;
- incorporam distorções e fatores que geram interpretações tendenciosas e injustas.

Se pudéssemos questionar a todos os funcionários ou empregados de uma organização, onde cada um se posicionaria, provavelmente a maior parte deles se auto-avaliaria entre os primeiros da lista.

Mas quais são os fatores que contribuem para a colocação de um indivíduo numa ou noutra posição?

Vários são os aspectos que podem ser identificados, mas direciona-se especial atenção para alguns deles: habilidade, treinamento, halo e o grau de dificuldade da própria tarefa, esforço pessoal.

Como então qualificar as pessoas com base em aspectos que não dependem de seu controle, uma vez que todos os outros estão relacionados com o sistema ou são parte dele próprio.

Vale citar um teorema conhecido demonstrado pelo “experimento de Deming”, que dita: “Cerca de 85% dos problemas das organizações, que são imputados aos empregados, são de processo, ou sistêmicos, não sendo portanto sua responsabilidade, mas, sim, da gerência.

Ao mesmo tempo permanece a necessidade inquestionável das organizações de poderem selecionar seus líderes, garantindo que apenas os melhores e mais capacitados possam ascender aos pontos mais elevados da carreira. Permanece também a necessidade de que essa seleção ocorra dentro dos mais estritos critérios de justiça.

Como conciliar essas duas necessidades?

A resposta a essa pergunta reside na concepção e implementação de uma sistemática de avaliação de desempenho que permita separar e medir precisamente as variáveis que definem esses dois universos: o das pessoas e o dos processos.

Com relação ao primeiro universo acima referenciado — o das pessoas — o sistema deve atender a três objetivos principais:

- prover e prever um mecanismo de realimentação — *feedback* que forneça aos avaliados uma clara e precisa idéia do que se espera deles, informando-os de como estão se desempenhando nas suas funções, ou de como podem melhorar aqueles aspectos em que ainda não atingiram a *performance* esperada;
- permitir o registro permanente, confiável e acumulativo dos dados de desempenho;
- prover os altos escalões da organização de meios de avaliação que permitam selecionar, com base em fatos, os que apresentam melhor potencial para o desempenho de outras funções de maior responsabilidade no futuro.

Os parâmetros fundamentais de todo o processo de avaliação são os desempenhos profissional e pessoal, definidos por quão bem o funcionário realiza seu trabalho e pelas qualidades pessoais que ele demonstra ser possuidor, fatores essenciais para o sucesso no cumprimento da missão da organização.

Os critérios de seleção, por sua vez, devem-se basear principalmente no potencial do indivíduo, tendo por base os registros de desempenho ao longo de sua vida profissional, mas não apenas esse desempenho, uma vez que *performances* anterior de uma determinada função, vista isoladamente, não é garantia de sucesso em outra missão no futuro.

Em função dos objetivos, acima referenciados, delineia-se a necessidade da estrutura de três subsistemas geradores das informações necessárias ao processamento da Avaliação de Desempenho.

- Subsistema de Realimentação

É o primeiro deles, sendo aquele que permite dar um adequado *feedback* ao indivíduo avaliado, por meio de mecanismos vários à escolha e juízo de cada organização.



Dentre os mais diversos mecanismos adotados, o mais usual é o que se baseia no preenchimento de uma ficha temporária de realimentação, que pode ser preenchida em base quadrimestral ou semanal, na presença do avaliado.

Nessa ficha devem constar os principais fatores de avaliação relacionados com os requisitos do trabalho e com o comportamento esperado, de maneira a prover as informações necessárias e úteis ao aperfeiçoamento dos pontos considerados passíveis de melhoria.

A experiência tem demonstrado que, ao mesmo tempo que servem como referência de aperfeiçoamento, constituem-se numa eficaz fonte de motivação para os indivíduos.

É importante se ressaltar que a estrutura do mecanismo de realimentação deve buscar sempre a relação entre o comportamento adotado numa determinada situação e seu impacto no cumprimento da missão.

As sessões de realimentação devem ser feitas de maneira sistemática, toda vez que a situação exigir, sendo recomendável que aconteçam de maneira formal, atentando-se para a prevenção dos conhecidos erros de avaliação: tendência central, padrão, halo, etc.

É fundamental que seja enfatizada a necessidade da criação de um ambiente propício de relacionamento, de uma adequada capacidade de comunicação bilateral e de uma criteriosa preparação.

Algumas organizações adotam o que se conhece como *feedback parcial*, na medida em que ele ocorre após o preenchimento da ficha de avaliação. Esse sistema não é o adequado, uma vez que serve apenas para dar conhecimento ao avaliado, já no final do período de observação, do seu desempenho.

- Subsistema de Avaliação

Com base nos registros das sessões de realimentação, ao final de cada período, normalmente um ano, devem ser preparadas as fichas de avaliação de desempenho.

Tais fichas são o fruto de um processo que contempla três atividades encadeadas, que são: a *observação*; a *avaliação* (propriamente dita); o *registro* dos resultados.

O ponto de partida deverá ser as várias fichas de observação, preenchidas por ocasião do processo de *feedback*, aliadas às observações adicionais do avaliador.

Para isso é fundamental que a observação seja feita de modo sistemático e, assim, forneça o subsídio completo para que seja viabilizada a confecção dos documentos pertinentes. Seu uso continuado permitirá ao longo do tempo, a organização de um arquivo consistente e muito útil para a identificação dos melhores potenciais, com vistas à eventual promoção.

Um dos pontos mais importantes, para o sistema, é a descrição das funções que serão desempenhadas pelos diversos avaliados. Essa descrição deve levar em conta alguns pontos básicos:

- definir claramente as características e requisitos de cada função;
- especificar o número de pessoas afetadas pelo resultado dos trabalhos, número de pessoas sob supervisão direta; complexidade do material utilizado; etc...;
- estar sempre ligada aos impactos em relação à missão.

O ponto central desse processo é o desempenho profissional do avaliado naquela função ou tarefa que lhe foi atribuída, o período considerado, e como esse desempenho afetou o cumprimento da missão da organização.

No que tange ao desempenho pessoal, do ponto de vista das qualidades particulares do indivíduo, devem ser selecionados aqueles parâmetros, ou atributos, mais em linha com os valores da organização e, cuja presença ou ausência tenha um grau de significância acentuado em relação à missão.

Os mais comuns são: Liderança, Iniciativa, Dedicção, Capacidade de Planejamento, Julgamento Disciplinar, Capacidade de Trabalho em equipe, Resistência à Fadiga, Cultura Geral e Profissional.

Alguns sistemas baseiam-se na atribuição de graus a cada um desses atributos, buscando quantificá-los. Outros apresentam apenas as opções de atingimento, ou não, dos padrões mínimos da organização. Esses últimos são menos sujeitos às distorções referenciadas anteriormente, uma vez que não permitem uma distribuição normal.

- Subsistema de seleção para promoção.

Esse subsistema, diferentemente dos demais, desloca-se do cliente avaliado para o cliente selecionador e visa principalmente prover dados de diferenciação, baseados não somente nos desempenhos passados, mas também nos requisitos das novas responsabilidades e, fundamentalmente, no potencial demonstrado pelo indivíduo em poder assumi-las.

Não devem ser considerados “potencial demonstrado”: currículos escolares, titulações, funções de confiança, etc..

O que deve valer é a capacidade avaliada de um indivíduo em relação a um grau maior de responsabilidade, tendo por base os desempenhos demonstrados e uma efetiva comprovação da existência de um número variado de qualidades e atributos afins com os perfis de desempenho esperados no futuro.

O objetivo dos instrumentos a serem utilizados não é outro senão aquele de esclarecer à alta direção, ou comitê de promoções, quais as realizações do profissional considerado, qual o desempenho demonstrado até o momento e que potencial apresenta. Devem ser identificadas quais as características que fazem dele uma pessoa particular e por que motivo deve ser promovido.

Quando se fala em diferenciação , e esse é o caso, é importante se considerar a necessidade da criação de uma série de mecanismos eliminadores das distorções que contribuem para o posicionamento na distribuição.

Esses mecanismos, que visam eliminar ou minimizar as distorções, são os objetos da análise a seguir.

- Mecanismos de eliminação/minimização das distorções

O princípio básico desses mecanismos é o entendimento da variabilidade dos processos e sistemas.

Significa dizer que é importante procurar eliminar das fichas de avaliação tudo aquilo que, colocado sob análise estatística, esteja contido dentro dos limites normais de variação do sistema.

Assim, no que toca ao aspecto habilidade, a existência de um processo de seleção bastante completo e rigoroso, por ocasião dos concursos de admissão e durante os cursos de formação, serviria e bastaria para garantir que os indivíduos atendessem às condições mínimas requeridas e aos padrões desejados. Nesse caso, restariam muito poucas exceções a serem analisadas caso a caso, e reportadas segundo a significância, por ocasião da aplicação dos subsistemas de realimentação e avaliação.

No que diz respeito ao fator treinamento, é fundamental haver um sistema de treinamento adequado, que abranja a preparação das pessoas para o desempenho das diversas funções e tarefas. Se todos tiverem acesso à qualificação necessária, não fará mais sentido procurar-se diferenciar os funcionários como melhores ou piores, uma vez que não será por causa desse atributo que ocorrerá a distribuição ao longo da curva.

A preparação de um funcionário exige essencialmente três tipos de educação, variando desde o treinamento para a tarefa, passando pela educação formal, até o que chama de educação cultural. Neste último estágio, centra-se fortemente na organização a

responsabilidade em ensinar “as coisas que o indivíduo deve saber para funcionar bem na cultura”.

Já no que concerne aos problemas de afinidades e simpatias entre avaliador e avaliado, faz-se necessária a implementação de um sistema de detecção das distorções “pro” e “contra” o avaliado. Uma das possibilidades seria a criação de um processo paralelo de validação, que conte com a participação daqueles que realmente conhecem o indivíduo sob avaliação: seus companheiros de trabalho, seus superiores imediatos e mesmo seus subordinados.

Não se trata de fazer avaliação de superior por subordinado, uma vez que a valoração emitida servirá apenas para validar os conceitos extremos emitidos pelos avaliadores, quando esses estiverem destoando fora da normalidade estatística. O uso desse artifício ajudará a evitar as injustiças e perseguições por motivos pessoais, assim como os favorecimentos, transmitindo uma maior confiança aos funcionários no sistema de avaliação de desempenho e nas lideranças da organização.

O aspecto mais difícil de ser adequadamente avaliado é aquele relativo ao grau de dificuldade, ou complexidade, da tarefa a ser desempenhada ou o acúmulo de várias delas. Para haver justiça, é necessário que sejam adequadamente diferenciadas as diversas funções, identificando claramente aquelas mais complexas. Uma vez identificadas, elas seriam classificadas em grupo de dificuldade, aos quais seriam atribuídos pesos. Sem isso, qualquer diferenciação perde sentido, posto que, não se estará comparando coisas iguais ou similares.. Tal dispositivo ensejaria a rotatividade nas funções mais fáceis, uma vez que, mesmo com desempenho máximo, a avaliação final permaneceria baixa em função da ponderação dos pesos. Da mesma forma, estimularia a procura por tarefas mais desafiadoras, cujo bom desempenho redundaria em uma maior pontuação em termos de avaliação de potencial.

Ao final de alguns anos de aplicação, o resultado de tal sistema seria a disponibilidade de dados de *performance* realísticos, indispensáveis para permitir a seleção e escolha dos futuros líderes e chefes.

Vistos os quatro fatores de distribuição acima, resta apenas analisar aquele relativo ao Esforço Pessoal, que depende única e exclusivamente do indivíduo.

Nesse caso, o instrumento mais adequado é a ficha de conceito, adaptadas para atender às duas fases propostas anteriormente: fase de realimentação e fase de avaliação. Essa ficha seria dimensionada de forma a permitir descrever objetivamente a função ou tarefa principal do funcionário, registrando clara e precisamente seu desempenho no período.

Além disso, a ficha poderá conter alguns atributos, julgados essenciais ao bom desempenho da profissão. Incluem-se aí, como exemplos: dedicação à profissão, capacidade de decisão, iniciativa, julgamento, lealdade, comunicação, liderança, qualidade e produtividade, entre outros.

Tais atributos devem ser cuidadosamente dimensionados, de maneira a guardarem coerência com as características de carreira escolhida, com os níveis de experiência e responsabilidade dos avaliados.

Foge ao escopo do presente trabalho a especificação e elaboração de uma proposta detalhada das fichas de conceito, adequadas às diversas fases de realimentação, avaliação e recomendação para promoção, uma vez que elas são profundamente dependentes da cultura e dos valores peculiares de cada organização, e devem ser elaboradas pelos indivíduos envolvidos no processo.

## 4 CONCLUSÃO

Como se pode depreender, um Sistema de Avaliação de Desempenho eficiente e eficaz pode ser, além de um mecanismo de seleção, um poderoso instrumento de motivação e aperfeiçoamento das pessoas, e a maior riqueza de qualquer organização.

Faz-se mister, portanto, que as organizações lhe dediquem o máximo de atenção, de forma a eliminarem, ou reduzirem a um mínimo, os efeitos danosos que resultam das distorções originadas pela ausência ou presença de fatores como Habilidade, Treinamento, Halo, Tipologia da Função e Dedicção Pessoal.

Os desafios, na busca incessante da qualidade, da produtividade e competitividade, numa verdadeira luta pela sobrevivência, impõem um repensamento das estruturas de avaliação hoje existentes, ensejando o exercício do pensamento criador orientado para a inovação dos métodos e processos relacionados com o desempenho do Ser Humano. Subestimar essa realidade é sinônimo de desperdício, de ineficiência e incapacidade de sobreviver.

Na reengenharia desse processo, há que se respeitar sempre os fatores culturais e peculiaridades de cada organização, não se perdendo jamais de vista a abrangência que deve contemplar os dois tipos de clientes diretos nas suas necessidades básicas:

- o HOMEM, na busca da realização profissional e no seu justo anseio pelo merecido reconhecimento;

- a própria ORGANIZAÇÃO, no seu direito de poder selecionar e escolher seus melhores líderes.

Sem desmerecer a contribuição da avaliação de desempenho para o aperfeiçoamento da ação dos entes da Administração Pública e para ampliação da *accountability* e do controle social, uma questão a ser respondida ao se analisar este processo, é se realmente se faz necessário tornar o setor público estatal mais próximo do setor privado, para que ele possa ser mais eficiente, e até que ponto são verdadeiras as constatações de que existe uma atávica tendência à ineficiência, decorrente da rigidez dos procedimentos e da incapacidade gerencial das organizações estatais.

No atual processo de discussão da reforma do aparelho do Estado, essa concepção tem sido ponto de partida. Com isso, deslegitima-se, também no discurso governamental, a atuação do Estado, o que conduz à elaboração de alternativas que resultam na aproximação entre setor público e setor privado, e ou mesmo a abertura a instituições privadas para que assumam atribuições antes a cargo do Estado. Associa-se, então, à forma de propriedade pública um grau menor de eficiência, que somente pode ser elevado mediante a sua transformação em propriedade privada ou pública não-estatal.

Qualquer análise isenta da administração pública conduz à conclusão de que as diferenças entre setor público e setor privado são insuperáveis, no Estado Democrático de Direito. Imaginar, simplificando a abordagem, que a administração pública possa submeter-se a regras iguais àsquelas do setor privado, é desconhecer a própria natureza dos valores e recompensas associados à gestão estatal. O Estado é instrumento a serviço da sociedade e deve ser gerido tendo em vista o bem comum, e por isso se submete a condicionamentos e limitações. No caso do Estado Social Democrático de Direito, quando estão em jogo ações destinadas à implementação de um estado de bem-estar, à satisfação das necessidades básicas da sociedade e implementação da justiça social, diferentemente do Estado Clássico a situação



é bem mais complexa, e por esse motivo tem demandando tanto estudo na busca da fórmula ideal de gerenciá-lo buscando eficiência, eficácia e efetividade.

Finalizando, a Reforma do Estado Gerencial Brasileiro, como se almeja, deverá ser fruto de um longo período de transição nas políticas de Estado para a construção de uma democracia sólida e moderna, na qual a sociedade civil e a opinião pública terão participações cada vez maiores e relevantes buscando a conquista real dos direitos dos cidadãos diminuindo as diferenças sociais e com maior respeito à cidadania.

## 5 BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando. Profissionalização in ANDRADE, Régis de Castro & JACOUD, Luciana (org.). *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira*. Brasília: ENAPCEDEC, 1993, vol. 2., p. 33-104.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente in Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink, Rio de Janeiro : FGV, 2a. ed, 1998.

AMATO, Pedro Muñoz. *Administração Pública e Privada* in JAMES, Samuel Haig (org.) Que é Administração Pública. Textos Selecionados de Administração Pública. 2ª ed., Rio de Janeiro:FGV, 1962, p. 101-105.

ANDRÉ, Maristela Afonso de. *Efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado*. I Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Industriais. EAESP/FGV, 24-25 set 1998, p. 151-163.

ANDRÉ, Maristela. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. *Revista de Administração de Empresas* vol. 39, nº 3, jul-set 1999, p. 45-52.

BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público* ano 47, Vol. 120, nº 3, set-dez 1996, p. 59-101.

BERGAMINI, Cecília Withaker. Novo exame preocupado da avaliação de desempenho. FGV, *Revista de Administração*, vol. 18, nº2, abril-junho 1983, p. 5-11.

BERGAMINI, Cecília Whitaker ; BERALDO, Deobel Garcia ramos. *Avaliação de Desempenho humano na Empresa*, 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1988.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova Política de Recursos Humanos. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, nº 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p.

BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília : *Imprensa Nacional*,1995, 86 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília: MARE, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público* ano 48, nº 1, jan-abr 1997, p. 5-24.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *DADOS - Revista de Ciências Sociais* vol. 40, nº 3, 1997, p. 335-376.

CORREA, Gilberto. *Reforma do Estado e o Setor de Ciência e Tecnologia*. Rio de Janeiro: ANPESQ, mimeo, 1996, 15 p.

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. São Paulo em Perspectiva, SEADE, São Paulo, vol. 10, n.3, jul/set 1996, in URL Internet <http://www.ppbr.com/ld/govport.html> (março de 1998).

FREITAS, Juarez. Emenda Constitucional nº 19/98 e a avaliação especial do desempenho de servidor público em estágio probatório. *Revista Interesse Público*, nº 5, 2000, p. 43-50.

GENRO, Tarso. Sobre a Reforma do Estado como Reforma Social. Depoimento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados - PEC nº 173/95 em 31 de janeiro de 1996. in *Reforma Administrativa - Frente & Verso*. Porto Alegre, CPERS/Camargo, Coelho & Mainieri, 1996. p. 5-9.

GILLEN, Terry. Avaliação de Desempenho. Tradução André M. Andrade. São Paulo: Nobel, 2002.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, ano 34, nº 3, p. 125-140, maio-junho 2000.

KLIKSBERG, Bernardo. Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas. Brasília: ENAP, 1992, 88 p.

MOURA, Gilnei Luiz de. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre - Gestão 1989-1993. *Revista de Administração Pública* vol. 31, nº 4, 1997, jul-ago 1997.

NASSUNO, Marianne. Organização dos usuários e participação na gestão e controle das organizações sociais. *Revista do Serviço Público* ano 48, nº 1, jan-abr 1997, p. 27-42.

NOLAN, Lord. Normas de Conduta para a Vida Pública. Cadernos ENAP nº 12. Brasília: ENAP, 1997.

NUNES, Marcos Alonso. *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*. Textos para discussão n.º 18, Brasília: ENAP, agosto de 1997.

RAMOS, Marcelo de Matos. Contrato de gestão: instrumento de ligação entre os setores do aparelho do Estado. *Revista do Serviço Público* ano 48, nº 2, mai-ago 1997, p. 81-99.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Reforma administrativa no contexto da democracia - A PEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro. Brasília: DIAP/ARKO Advice, 1997, 297 p.

SHEPHERD, Geoffrey & VALÊNCIA, Sofia. Modernizando a Administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. *Revista do Serviço Público* ano 47, vol 120, nº 3, set-dez 1996, p. 103-128.

SOARES, Fabiana de Menezes. A redefinição do Estado através da participação popular na Administração Pública: necessidade, instrumentos e o papel do Município. *Genesis - Revista de Direito Administrativo Aplicado* nº 10, jul-set 1996, p. 713-720.

TENÓRIO, Fernando Guilherme & ROZENBURG, Jacob Eduardo. Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública* vol. 31, nº 4, jul-ago 1997, p. 101-125.