

Sistemática da avaliação de desempenho na administração pública federal

**Simone Maria Vieira de Velasco
Marcela Tapajós e Silva**

Introdução

A temática da avaliação de desempenho desperta o interesse de muitos estudiosos e interessados na introdução de mecanismos de fortalecimento e profissionalização da gestão pública. Os estudos e experiências se intensificaram no Brasil ao longo das décadas de 1980 e 1990, tendo sido objeto de inúmeras tentativas de sua introdução no serviço público federal. O êxito, no entanto, só foi alcançado com a adoção de uma política de gestão de pessoas estratégica, calcada na democratização das relações de trabalho.

A política do Estado mínimo, com privatizações de instituições públicas e terceirização da força de trabalho, foi adotada como modelo de gestão ao longo da década de 1990. A partir de 2003, no entanto, teve início o processo de recuperação da capacidade de gestão do Estado brasileiro, com a ampliação da oferta de serviços públicos, a substituição da força de trabalho terceirizada por servidores públicos efetivos e o fortalecimento das carreiras do serviço público federal, especialmente nas áreas mais precarizadas, como as de infraestrutura e de políticas sociais.

Atualmente, a política de gestão de pessoas na administração pública federal brasileira é norteadada pelo princípio da democratização das relações de trabalho e tem por prioridade a valorização dos servidores públicos federais, o fortalecimento das carreiras do Poder Executivo federal e a modernização dos sistemas e processos de trabalho, com o objetivo de proporcionar capacidade de gestão ao Estado, combinada com transparência e melhoria da qualidade dos serviços prestados, restaurando a confiança da sociedade no serviço público.

Para a promoção da democratização das relações de trabalho no serviço público federal a prática do diálogo foi adotada como instrumento de gestão. Nesse sentido, importantes instrumentos foram instituídos, tais como o Sistema Nacional de Negociação Permanente, responsável pela negociação coletiva com as entidades sindicais representativas dos servidores públicos; a Ouvidoria do Servidor Público, recurso que dá tratamento às demandas individuais dos servidores; e a nova sistemática de avaliação de desempenho, que institui meios democráticos de gestão nas relações de trabalho.

O processo de reestruturação e reorganização das carreiras do serviço público federal brasileiro promoveu amplos reajustes salariais, valorizando o serviço público como opção profissional atrativa e dotando o Estado de capacidade de oferecer serviços públicos. Além disso, promoveu alterações no desenho das carreiras, possibilitando maior perspectiva de crescimento profissional e instituindo a avaliação de desempenho para promoções e percepção de gratificações.

Apesar das inúmeras tentativas de instituir um sistema de mérito nas organizações públicas desde a década de 80, a avaliação de desempenho só foi adotada na prática de forma

pontual, por meio de iniciativas isoladas de alguns poucos órgãos públicos. O insucesso perdurou porque a temática sempre levantou dúvidas e temores, em razão de tentativas passadas de adotar o instrumento da avaliação de desempenho para a punição de servidores públicos por insuficiência de desempenho, inclusive com a possibilidade da perda do cargo público.

Em 2008, foi então introduzida uma nova sistemática de avaliação de desempenho, que teve o condão de tratar o tema de forma sistematizada na administração pública federal e com base em princípios democráticos, capaz de vencer as resistências históricas que o tema suscita. Assim, é necessário um constante processo de aculturação dos gestores públicos e dos servidores para a compreensão da importância da adoção de um sistema de mérito na profissionalização do serviço público, assegurando, em contrapartida, os direitos e garantias dos servidores.

Inspirada na democratização das relações de trabalho e no espírito de valorizar os servidores públicos e inovar os processos de trabalho, a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, instituiu um modelo de avaliação de desempenho democrática, que prevê mecanismos de gestão participativa e viabiliza a gestão por resultados, com foco na prestação de serviços públicos de qualidade à sociedade.

Nesse sentido, o artigo pretende abordar os princípios e as diretrizes gerais dessa nova sistemática, à luz do estado da arte da atual literatura sobre avaliação de desempenho e gestão de desempenho.

1. Avaliação de Desempenho e Gestão de Desempenho

Para Neto e Gomes (2003), a importância da avaliação de desempenho refere-se principalmente ao fato de poder diagnosticar, por meio de inúmeras ferramentas, o desempenho dos recursos humanos da organização em determinado período de tempo. Com a avaliação, a organização poderá coletar dados e informações sobre o desempenho de seus funcionários e direcionar suas ações e políticas com o objetivo de melhorar o desempenho organizacional, por intermédio de programas de melhoria do desempenho individual e grupal dos funcionários.

“A humanidade desde os primórdios adotou a avaliação como um conceito intrínseco aos seus padrões culturais. Pode-se supor que a avaliação sempre esteve presente e ligada ao cotidiano das sociedades, como por exemplo, a escolha de um cônjuge, o presentear um filho por mérito, ou quaisquer gestos de reconhecimento dos indivíduos pelos membros do grupo social ao qual pertencem, no cumprimento de objetivos ou feitos reconhecidos e relevantes segundo o feixe de valores por ele, grupo, construído e defendido.”(NETO e GOMES, 2003: 2)

De fato, conforme analisa Balassiano e Salles (2004: 6):

“Avaliação de desempenho é um diagnóstico sistematizado sobre a relação de compromisso existente entre os indivíduos e a organização e sobre os incidentes críticos, tanto positivos quanto negativos, que ocorrem ao longo de um período. Como tal, ela serve para

instrumentalizar a elaboração de projetos e programas de melhoria contínua. Portanto, avaliar desempenho deve ser uma ação integradora com as estratégias organizacionais, buscando cumprir o estabelecido em sua missão e atingir o preconizado por sua visão de futuro. Avaliar desempenho é estratégia de gestão. Conceitos tais como integração, participação, negociação, comprometimento, trabalho em equipe, entre outros devem subsidiar a elaboração e a implementação da ação de avaliação, transformando teorias em práticas efetivas que possibilitem alcançar seus objetivos. É preciso, em primeiro lugar, “desinstitucionalizar” as “relações forçadas” existentes nesses sistemas.”

“Medir desempenho, no entanto, não é um fim em si mesmo.” (BEHN, 2003, apud SANTOS, P., 2005: 18). Avaliar e medir desempenho deve fazer parte ou ser insumo de um conjunto de práticas de gestão (SANTOS, P., 2005).

Para Gil (1994) apud Brito et al. (2001), a avaliação de desempenho permite a definição do comportamento do empregado em relação aos requisitos do trabalho, a identificação de potenciais subaproveitados, a avaliação da contribuição de treinamentos para a melhoria de desempenho, a promoção do autoconhecimento e autodesenvolvimento dos empregados e o auxílio na redefinição de competências e habilidades, bem como na remuneração e promoções.

As organizações modernas, segundo Brito et al. (2001), diante da necessidade de demonstrar que suas ações pautam-se na racionalidade instrumental, no cálculo e na objetividade, têm adotado sistemas formais de avaliação de desempenho. A existência dessa prática, tecnicamente elaborada, pressupõe o estabelecimento de um processo de planejamento, no qual metas e objetivos são fixados e os indicadores (medidas de desempenho) são predeterminados. Para esses autores, este processo geralmente envolve a negociação, em que a participação dos empregados ocorre dentro do limite estabelecido pelas organizações.

Segundo Santos, P. (2005), o empregado é contratado para executar um trabalho de interesse da organização e seu desempenho na função é o principal vínculo nessa relação, é importante que o sistema de avaliação de desempenho seja capaz, conforme apresentam Guimarães et al. (1998) apud Santos, P. (2005), de garantir processo de planejamento e acompanhamento do trabalho, funcionando, assim, como instrumento de controle administrativo, permitindo a adoção, pela organização, de ações corretivas sobre os desvios verificados no processo de trabalho.

“Como se pode perceber, a Avaliação de Desempenho não se encerra no registro da avaliação, pois, se assim ocorresse, sua condução seria infrutífera para os interesses da organização.” (Santos, P., 2005: 18). Conforme afirma Guimarães et al. (1998) apud Santos, P. (2005), a avaliação de desempenho deve estar integrada a um sistema maior de gestão dos desempenhos individuais e, além disso, deve manter interfaces com outros sistemas que compõem a avaliação empresarial e com os processos administrativos. O resultado da avaliação de desempenho deve compor, junto com as políticas e diretrizes da organização, um sistema de gestão do desempenho.

De acordo com DeNisi (2000) apud Santos, P. (2005), a gestão do desempenho compreende o conjunto de atividades por meio do qual uma organização busca elevar o nível de desempenho de um indivíduo, grupo e, em última análise, da própria organização, é possível justificar a condução de um sistema de avaliação de desempenho pela perspectiva de ganhos para o indivíduo e para a organização. Para Santos, P. (2005: 19), “a gestão do desempenho deve, além de atender a ganhos de produtividade para a organização, trazer consigo uma perspectiva de crescimento profissional e pessoal”.

Segundo Guimarães et al. (1998) apud Santos, P. (2005: 20), características estruturais são imprescindíveis para o sucesso de um sistema de gestão de desempenho, dentre elas:

Basear-se em critérios de resultado, isto é, de eficácia (o que deve ser produzido) e de eficiência (como o resultado é produzido), definidos no planejamento do trabalho. As metas de produção individual devem ser determinadas pelas metas de produção da unidade organizacional à qual o empregado presta seus serviços, favorecendo uma divisão do trabalho o mais eqüitativa possível entre os empregados disponíveis para cumprir aquelas metas. Os indicadores de desempenho devem ser indicadores de tarefa e estarem relacionados às metas de produção de equipes e unidades produtivas, que derivam das metas perseguidas pela organização;

Negociar as metas de produção entre o supervisor e os empregados, cujos limites são a programação da unidade e os requisitos de qualidade dos resultados do trabalho [...];

Sistematizar atividades típicas de gerência, possibilitando momentos formais e institucionalmente valorizados para o planejamento e a identificação explícita de “o quê” se espera (produto do trabalho) do empregado e do “como” o produto deve ser apresentado (o padrão de desempenho esperado), e para a retroalimentação do processo; e

Ter como referência os padrões de desempenho estabelecidos no planejamento. O padrão de desempenho é o critério de aceitabilidade do produto do trabalho apresentado. Geralmente se utilizam padrões de excelência em acordo com os requisitos de clientes internos e externos [...].

Observadas essas características, a gestão do desempenho se apresenta como ferramenta que permite a condução e a retroalimentação do ciclo composto pelo planejamento, definição e acompanhamento de resultados e metas que, seguida da realização de diagnóstico sistêmico, permite a tomada de decisão e a adoção de ações visando assegurar o aumento do nível de desempenho individual e coletivo de forma alinhada com os objetivos estratégicos da organização, destaca Santos, P. (2005).

2. Histórico da Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal

Há tempos a avaliação de desempenho vem tentando ser introduzida na Administração Pública brasileira. As carreiras foram evoluindo ao longo do tempo e mecanismos de mérito começaram a ser previstos na legislação.

“A avaliação de desempenho dos servidores públicos surge, na experiência brasileira, de forma bastante distorcida, embora calcada nas melhores intenções. Desde os anos 70, vem-se buscando implementar sistemas de avaliação de desempenho vinculados ao sistema remuneratório ou ao desenvolvimento nas Carreiras do serviço público, mas sem que se tenha conseguido grande sucesso nessa empreitada.” (SANTOS, L. e CARDOSO, 2001: 31)

De acordo com Santos, P. (2005: 25):

“A Lei nº 5.645 de 1977 e seus decretos de regulamentação introduziram as bases para o sistema atual de progressão funcional, conduzida por critérios de mérito (desempenho) ou antiguidade, no corpo do Plano de Classificações de Cargos (PCC), que, na época, contemplava a totalidade dos servidores públicos civis. [...] desde tal normalização, foi adotada a metodologia da escala de distribuição forçada – que definia, a priori, a percentagem de funcionários cujo desempenho poderia ser considerado elevado, médio ou baixo – no intuito de minimizar a tendência de se conceder a melhor avaliação de forma generalizada.”

O Decreto nº 80.602, de 24 de outubro de 1977, disciplinou o desenvolvimento em carreira dos integrantes dos cargos do Plano de Classificação de Cargos (PCC) da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que à época abrangia a totalidade dos servidores da Administração Pública federal direta.

A edição do Decreto nº 84.699, 29 de abril de 1980, revogou o Decreto nº 80.602, de 24 de outubro de 1977, e alterou esses conceitos, passando a definir a progressão como progressão vertical e o “aumento por mérito” como progressão horizontal, abandonou o mecanismo da “curva forçada” e estabeleceu a distribuição quantitativa de cargos por classes em cada categoria funcional, conforme o número de classes a que correspondessem.

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, prevê em seu art. 20 a avaliação do desempenho para aprovação no estágio probatório, observados os seguintes fatores: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

A Emenda Constitucional nº 19/98, introduziu na Constituição Federal situações para as quais está prevista a avaliação de desempenho, a seguir:

- a) avaliação de desempenho dos dirigentes de órgãos e entidades que tiveram sua autonomia gerencial ampliada mediante contrato de gestão (art. 37, § 8º, inciso II);
 - b) perda de cargo público (art. 41, § 1º, inciso III);
 - c) condição para aquisição de estabilidade (art. 41, § 4º); e
 - d) avaliação de desempenho dos administradores das empresas públicas (art. 173, inciso V).
- A partir de 1994, a curva forçada foi reiterada, na esfera federal, pelos regulamentos de avaliação de desempenho individual vinculados ao pagamento das diversas gratificações de desempenho já existentes.

As gratificações de desempenho anteriores a 1995, embora tenham sido criadas com o objetivo de avaliarem o desempenho, foram se desvirtuando ao longo do tempo, até passarem a ser pagas a todos os servidores com valores fixos, em razão de dificuldades de implementação de mecanismos eficazes de avaliação.

Pela Medida Provisória nº 1.548, de 7 de fevereiro de 1995, foi aprovada a Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP), convertida na Lei nº 9.625, de 7 de Abril de 1998, que recuperou o conceito da Avaliação do Desempenho como base na remuneração e consolidou um modelo e um referencial que passou a ser seguido por muitas carreiras que adotaram gratificações do mesmo tipo e correspondeu a uma “cesta de pontos”, em que cada ponto corresponde a um percentual do vencimento-base.

Em junho de 1999, surgiu a Gratificação de Desempenho para as carreiras de Auditoria que contemplava uma parte relativa à avaliação do desempenho individual e outra relativa à avaliação de desempenho institucional, tendo constituído um modelo inovador quanto à sua concepção. A partir desse momento começaram a surgir várias gratificações com características semelhantes.

Em fevereiro de 2002, foi instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA), para os servidores da área administrativa da Administração Pública Federal direta, autarquias e fundações públicas. De fato, tratou-se da aplicação da avaliação associada ao desempenho que abrangeu cerca de 300.000 servidores.

A essas, seguiram-se outras gratificações variáveis em função do desempenho individual, coletivo e/ou institucional, denominadas Gratificações de Desempenho.

Conforme Balassiano e Salles (2004), as estruturas muito burocratizadas e a ideologia da isonomia retardaram a inovação dos sistemas de avaliação de desempenho na administração pública. A legislação também é motivo de “desculpa” dos gestores para o imobilismo verificado na maioria das instituições, no que se refere à gestão do desempenho e à obtenção de resultados efetivos.

“Um grave problema existente no serviço público - a falta de percepção da correlação entre as atividades desenvolvidas e os resultados esperados, gera as principais distorções da avaliação do desempenho e a ineficácia dos seus resultados, tornando-a um processo meramente formal para o cumprimento da legislação e das regras administrativas da organização. Tal percepção ocorre no nível estratégico e executivo, no nível gerencial e no nível técnico e operacional, e é o principal paradigma a ser mudado com vistas a estabelecer a avaliação de desempenho como mecanismo integrador e facilitador da melhoria organizacional.” (BALASSIANO E SALLES, 2004: 7)

Conforme salienta Grillo (1982) apud Santos, P. (2005), na administração pública brasileira falta cuidado na implantação de sistemas de avaliação de desempenho, em especial em relação à preparação dos avaliadores que passam a exercer a função de avaliador sem o menor preparo.

Santos, L. e Cardoso (2001) analisam que a instituição 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). Para os autores, essas medidas, que requerem aprovação legislativa, devem ser relacionadas, 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.

Atualmente, a avaliação de desempenho na Administração Pública Federal é utilizada com a finalidade de aprovação em estágio probatório, progressão funcional, promoção e pagamento das gratificações de desempenho. Sua base legal está prevista na Constituição Federal, na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, “regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”, e nas legislações específicas dos cargos, carreiras e planos de cargos.

3. A nova sistemática da Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal

A Medida Provisória 431, editada em 14 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, instituiu a sistemática de avaliação de desempenho, que conforme destaca Gomes e Freitas (2008: 7):

“[...] representa um novo paradigma para a avaliação de desempenho ao definir princípios e diretrizes gerais para o conjunto dos servidores da administração pública federal, aponta para a sua inserção no processo de planejamento dos órgãos ou entidade de lotação dos servidores, prevendo a pactuação de metas intermediárias e individuais, a publicização de metas e resultados e a participação dos usuários.”

Essa nova sistemática define a avaliação de desempenho como o monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual e institucional do servidor, tendo como referência as metas globais e intermediárias dos órgãos e entidades que compõem o conjunto de carreiras e cargos do Sistema de Pessoal Civil do executivo federal. Os objetivos da avaliação de desempenho são os de promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos e subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal.

Na referida sistemática de avaliação de desempenho “pode-se identificar o grau de sofisticação e abrangência que o processo de avaliação de desempenho institucional quer alcançar, ao propor a identificação de um conjunto de elementos que influenciam diretamente na gestão do desempenho de pessoas e equipes” Gomes e Freitas (2008: 9).

A partir desse marco legal, destaca-se a recente regulamentação dos critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento de gratificações de desempenho, parcela variável existente na composição da remuneração de diversas carreiras, cargos e planos de cargos

existentes na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, a partir da publicação do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010.

O referido Decreto procura detalhar um pouco mais os dispositivos da Lei nº 11.784, de 2008, de forma a consolidar em um único normativo as diretrizes gerais que devem ser seguidas pelos órgãos e entidades ao realizarem o processo de avaliação de desempenho individual de seus servidores e institucional do órgão ou entidade.

Nesse sentido, os aspectos inovadores da sistemática são reiterados, no sentido de uniformizar e tornar mais orgânica as práticas de avaliação de desempenho, que integram a política de gestão de pessoas da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, no qual a democratização das relações de trabalho constitui-se o eixo principal dessa política.

A democratização das relações de trabalho no serviço público pressupõe a possibilidade de o servidor organizar-se e fazer-se representar por seus pares, mote preliminar da democracia. Dessa forma, as principais ferramentas de gestão participativa contidas na sistemática são: a avaliação 360º, a instituição da Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho - CAD e do Comitê Gestor da Avaliação de Desempenho.

A avaliação 360º refere-se ao âmbito das equipes de trabalho, conjunto de servidores em exercício na mesma unidade de avaliação. As unidades de avaliação podem ser o órgão ou a entidade como um todo, um subconjunto de unidades administrativas de um órgão ou entidade que execute atividades de mesma natureza, ou uma unidade isolada, definidas a partir de critérios geográficos, de hierarquia organizacional ou de natureza de atividade.

Nessa perspectiva, os servidores em exercício na mesma unidade de avaliação serão avaliados na dimensão individual, a partir:

- a) dos conceitos atribuídos pelo próprio avaliado, na proporção de quinze por cento;
- b) dos conceitos atribuídos pela chefia imediata, na proporção de sessenta por cento;
- c) da média dos conceitos atribuídos pelos demais integrantes da equipe de trabalho, na proporção de vinte e cinco por cento; e
- d) da média dos conceitos atribuídos pelos integrantes da equipe de trabalho subordinada à chefia avaliada, na proporção de vinte e cinco por cento.

A propósito, é importante destacar que, até então, as avaliações de desempenho individual eram feitas apenas pela chefia imediata, sem a participação efetiva do servidor. Com a atual legislação o servidor fará a sua auto-avaliação, a avaliação de seus pares e a avaliação da sua chefia imediata, contribuindo não somente para o seu resultado individual, como também com o resultado de toda a equipe de trabalho.

No mesmo sentido, será instituída no âmbito de cada órgão ou entidade a CAD que participará de todas as etapas do ciclo de avaliação de desempenho.

A CAD será formada por representantes indicados pelo dirigente máximo do órgão ou entidade e por membros indicados pelos servidores. A referida comissão deverá julgar, em

última instância, os eventuais recursos interpostos quanto aos resultados das avaliações individuais.

Percebe-se que, neste processo de valorização do diálogo como forma de tratar os conflitos que possam existir, o servidor participa, não somente, como avaliado e avaliador, mas, também, da comissão que irá definir os resultados das avaliações individuais, que por ventura sejam objeto de interposição de recurso.

Da mesma forma e de acordo com a Lei nº 11.784, de 2008, será criado o Comitê Gestor da Avaliação de Desempenho no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de:

- a) propor os procedimentos gerais referentes à operacionalização da avaliação de desempenho, os instrumentais de avaliação e os fatores a serem considerados, bem como a pontuação atribuída a cada um deles;
- b) revisar e alterar, sempre que necessário, os instrumentais de avaliação de desempenho em período não inferior a 3 (três) anos;
- c) realizar, continuamente, estudos e projetos, visando a aperfeiçoar os procedimentos pertinentes à sistemática da avaliação de desempenho; e
- d) examinar os casos omissos.

O Comitê Gestor da Avaliação de Desempenho terá sua composição estabelecida em regulamento, assegurada a participação paritária de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e do conjunto das entidades representativas dos servidores públicos do Poder Executivo, ampliando o espaço de diálogo e troca de experiências e conhecimentos entre os diversos atores envolvidos no processo de avaliação de desempenho com a participação, inclusive, dos usuários a quem se destinam os serviços públicos.

Pelo Decreto nº 7.133, de 2010, cada unidade de avaliação deverá estabelecer o seu plano de trabalho para o ciclo de avaliação, que corresponde ao período de doze meses considerado para a realização da avaliação de desempenho individual e institucional.

O plano de trabalho deverá conter as ações mais representativas das unidades de avaliação; as atividades, projetos ou processos em que se desdobram as ações; as metas das equipes de trabalho; a meta de desempenho individual de cada integrante da equipe de trabalho em consonância com as competências regimentais; os critérios e procedimentos para o acompanhamento do desempenho individual e institucional de cada órgão e entidade; a avaliação parcial dos resultados obtidos, para subsidiar ajustes no decorrer do ciclo de avaliação; e a apuração final do cumprimento das metas e demais compromissos firmados de forma a possibilitar o fechamento dos resultados obtidos em todos os componentes da avaliação de desempenho.

Os compromissos de desempenho individual e institucional contidos no plano de trabalho serão devidamente pactuados entre a chefia imediata, o servidor e a equipe de trabalho e firmados por meio da assinatura de todos os integrantes da equipe.

De fato, o plano de trabalho corresponde ao planejamento que o gestor faz, com a participação da sua equipe, para o período de um ano. Esse planejamento deverá ser devidamente monitorado, possibilitando a verificação dos problemas e dificuldades e a aplicação de medidas corretivas ao longo do ciclo de avaliação de desempenho.

Além das metas de desempenho individual pactuadas no plano de trabalho, cada servidor será avaliado nos seguintes fatores mínimos, transversais e obrigatórios:

- a) produtividade no trabalho, com base em parâmetros previamente estabelecidos de qualidade e produtividade;
- b) conhecimento de métodos e técnicas necessários para o desenvolvimento das atividades referentes ao cargo efetivo na unidade de exercício;
- c) trabalho em equipe;
- d) comprometimento com o trabalho; e
- e) cumprimento das normas de procedimentos e de conduta no desempenho das atribuições do cargo.

Além dos fatores mínimos, poderão ser incluídos um ou mais dos seguintes fatores opcionais:

- a) qualidade técnica do trabalho;
- b) capacidade de autodesenvolvimento;
- c) capacidade de iniciativa;
- d) relacionamento interpessoal; e
- e) flexibilidade às mudanças.

Cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, poderá, ainda, incluir outros fatores que considerar adequados à avaliação de desempenho individual.

Em relação às metas de desempenho institucional, estas devem ser segmentadas em metas globais, elaboradas, quando couber, em consonância com o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA; e metas intermediárias, referentes às equipes de trabalho.

Para efeito de definição de metas globais, pode-se considerar projetos e atividades prioritárias e estratégicas, condições especiais de trabalho, além de outras características específicas do órgão ou entidade. Estas devem ser objetivamente mensuráveis, utilizando-se como parâmetros indicadores que visem a aferir a qualidade dos serviços relacionados à atividade finalística do respectivo órgão ou entidade de lotação, levando-se em conta, no momento de sua fixação, os índices alcançados nos exercícios anteriores.

As metas globais deverão ser publicadas anualmente para efeito de pagamento da parcela da gratificação de desempenho atribuída em função dos resultados obtidos.

Verifica-se, dessa forma, a importância de os órgãos e entidades instituírem a cultura do planejamento estratégico para garantir a correta aplicação dessa nova sistemática de avaliação de desempenho, pois é a partir do planejamento estratégico que se constrói um

sistema de gestão do desempenho, por meio da fixação de metas e objetivos, bem como da definição de responsáveis pelas ações.

A partir da edição do Decreto nº 7.133, de 2010, cada órgão e entidade deverá publicar, em ato do dirigente máximo do órgão ou entidade ou do Ministro de Estado ao qual o órgão ou entidade estejam vinculados, os critérios e procedimentos específicos de avaliação de desempenho individual e institucional e de atribuição das gratificações de desempenho, o qual deverá conter:

- a) os critérios, as normas, os procedimentos, os mecanismos de avaliação e os controles necessários à implementação da gratificação;
- b) a identificação do responsável pela observância dos critérios e procedimentos gerais e específicos de avaliação de desempenho em cada unidade de avaliação;
- c) a data de início e término do ciclo de avaliação, o prazo para processamento das avaliações e a data a partir da qual os resultados da avaliação gerarão efeitos financeiros;
- d) os fatores a serem aferidos na avaliação de desempenho individual;
- e) o peso relativo do cumprimento de metas e de cada fator, referidos no art. 4º, e de cada conceito, referido nos §§ 3º e 4º do art. 4º, na composição do resultado final da avaliação de desempenho individual;
- f) os indicadores de desempenho institucional;
- g) a metodologia de avaliação a ser utilizada, abrangendo os procedimentos que irão compor o processo de avaliação, a seqüência em que serão desenvolvidos e os responsáveis pela sua execução;
- h) os procedimentos relativos ao encaminhamento de recursos por parte do servidor avaliado;
- i) as unidades da estrutura organizacional do órgão ou entidade qualificadas como unidades de avaliação; e
- j) a sistemática de estabelecimento das metas, da sua quantificação e revisão a cada ano.

O ciclo de avaliação é o período de doze meses considerado para a realização da avaliação de desempenho individual e institucional e compreende as seguintes etapas:

- a) publicação das metas globais;
- b) estabelecimento de compromissos de desempenho individual e institucional, firmados no início do ciclo de avaliação entre a chefia imediata e cada integrante da equipe, a partir das metas institucionais;
- c) acompanhamento de todas as etapas do processo de avaliação de desempenho individual e institucional, sob orientação e supervisão dos dirigentes do órgão ou entidade e da CAD;
- d) avaliação parcial dos resultados obtidos, para fins de ajustes necessários;
- e) apuração final das pontuações para o fechamento dos resultados obtidos em todos os componentes da avaliação de desempenho;
- f) publicação do resultado final da avaliação; e
- g) retorno aos avaliados, visando a discutir os resultados obtidos na avaliação de desempenho, após a consolidação das pontuações.

A partir de ciclos sistemáticos e contínuos, o Decreto 7.113 prevê que os resultados de avaliação de desempenho individual e institucional serão utilizados como instrumento de

gestão, com a identificação de aspectos do desempenho que possam ser melhorados por meio de oportunidades de capacitação e aperfeiçoamento profissional.

Por fim, o referido Decreto estabelece duas instâncias de recurso as quais o servidor poderá recorrer do resultado da avaliação de desempenho individual.

Inicialmente, o avaliado poderá apresentar pedido de reconsideração, devidamente justificado, à unidade de recursos humanos do órgão ou entidade, que deverá encaminhar o pedido de reconsideração à chefia imediata do servidor para apreciação, que poderá deferir o pleito, total ou parcialmente, ou indeferir o pleito.

A decisão da chefia deverá ser comunicada à unidade de recursos humanos até o dia seguinte do final do prazo para apreciação. A unidade de recursos humanos dará ciência do resultado do pedido de reconsideração ao servidor e à CAD.

Em caso de deferimento parcial ou indeferimento do pleito, caberá, ainda, recurso à CAD. Este recurso deverá ser julgado, em última instância, no prazo de dez dias após o recebimento de todo o processado pela CAD.

O resultado final do recurso deverá ser publicado no boletim administrativo do órgão ou entidade de lotação, intimando o interessado por meio do fornecimento de cópia da íntegra da decisão.

4. Conclusão

Como se vê, os critérios e procedimentos de avaliação de desempenho dispostos no Decreto nº 7.133, de 2010, vão ao encontro do que é tratado na literatura especializada, ou seja, não se procura inventar a roda, mas, sim, adaptar para a realidade da Administração Pública Federal brasileira modernas práticas de gestão, que coadunam com os objetivos de eficiência, eficácia e efetividade nos serviços prestados à sociedade.

A sistemática adotada amplia a relação de trabalho para além das partes “chefia” versus “subordinado”, valorizando o conceito de equipe de trabalho e aumentando o grau de comprometimento dos servidores com as metas das instituições públicas. Nesse sentido, exige-se a pactuação das metas a serem perseguidas entre os membros da equipe de trabalho em parceria com a respectiva chefia, devendo as metas individuais estar em consonância com as metas institucionais, o que acarretará maior participação do indivíduo no planejamento estratégico da instituição.

No momento da atribuição dos pontos da avaliação de desempenho, o servidor não será avaliado somente por seu superior hierárquico, mas também pelos seus parceiros de equipe de trabalho. Ademais, o servidor tem ainda a oportunidade de avaliar a sua chefia, atribuindo pontos que serão computados na avaliação do desempenho do seu chefe imediato. Outros mecanismos são previstos na nova sistemática para assegurar a efetiva implantação da avaliação de desempenho com respeito aos direitos adquiridos e à ampla defesa do servidor.

A avaliação de desempenho precisa ser clara no que diz respeito ao que se espera do avaliado. Dessa forma, os instrumentos de avaliação apenas por escrito, planos formais, são bastante frágeis como instrumento gerencial, sendo necessário o contato direto do gestor com o avaliado, principalmente no que diz respeito ao feedback, que está previsto na nova sistemática de avaliação de desempenho, como instrumento de construção de conhecimento da própria relação gestor-avaliado. Um ponto essencial, além do investimento nas competências técnicas, é o investimento nas habilidades de comunicação dos gestores.

A comunicação no ambiente organizacional assume papel primordial nesse contexto por ser o instrumento que a alta administração utiliza para transmitir seus valores e objetivos aos demais níveis hierárquicos. Ressalta-se aqui a importância do estabelecimento de metas intermediárias, por equipe, entre as metas institucionais e as individuais, de modo a que as pessoas consigam enxergar em que elas estão contribuindo para a organização.

Deve-se entender a avaliação de desempenho como um processo sistêmico, vinculada a uma visão mais ampla da organização e como elemento de alinhamento, na medida em que explicita nos seus instrumentos valores importantes que devem ter um alinhamento mais geral dentro da organização.

Relacionar planejamento e desempenho é um grande desafio. É necessário desenvolver uma cultura de pensar estrategicamente, planejar, estabelecer parâmetros objetivos e subjetivos e, a partir desses parâmetros, avaliar pensando no desenvolvimento da pessoa.

É fundamental nesse processo que todos os atores assimilem a avaliação de desempenho como forma de incentivar os servidores a buscarem um bom resultado de forma coletiva, em conjunto com seus pares e com foco na sociedade, destinatária final dos serviços públicos prestados.

O novo modelo é inovador ao romper com a relação vertical tradicionalmente estabelecida entre o servidor público e a administração pública e promover uma efetiva gestão por resultados, com a adoção do diálogo como instrumento para superar os conflitos e promover o espírito coletivo nas relações de trabalho. Afinal, os serviços públicos ofertados pelas instituições públicas são resultado de um trabalho realizado por um grupo de indivíduos e a qualidade desses serviços públicos está diretamente relacionada à qualidade das relações de trabalho estabelecidas entre esses indivíduos e o empregador público. A gestão de pessoas é, portanto, estratégica quando a prioridade é o fortalecimento do Estado.

Bibliografia

BALASSIANO, Moisés; SALLES, Denise Medeiros Ribeiro. Ambigüidades e implicações da Avaliação de Desempenho Funcional em uma Carreira Típica de Estado. EnANPAD 2004. Disponível em: <<http://ead.ena.gov.br/moodle/mod/resource/view.php?id=3373>> Acesso em: 22 de fevereiro de 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

_____. Decreto n. 80.602, de 24 de outubro de 1977. Regulamenta a aplicação dos institutos da progressão funcional e do aumento por mérito, a que se referem a Lei

5.645, de 10 de dezembro de 1970, e o Decreto-Lei 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 25 de outubro de 1977. Seção 1.

_____. Decreto n. 84.669, de 29 de abril de 1980. Regulamenta o instituto da progressão funcional a que se referem a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e o Decreto-lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 30 de abril de 1980. Seção 1.

_____. Decreto n. 7.133, de 19 de março de 2010. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nºs 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 22 de março de 2010. Seção 1.

_____. Lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 11 de dezembro de 1970. Seção 1.

_____. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 12 de dezembro de 1990. Seção 1.

_____. Lei n. 9.625, de 7 de abril de 1998. Cria a Gratificação de Desempenho e Produtividade - GDP das atividades de finanças, controle, orçamento e planejamento, de Desempenho Diplomático - GDD, de Desempenho de Atividade de Chancelaria - GDC e de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia - GDCT, e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 8 de abril de 1998. Seção 1.

_____. Lei n. 11.784, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei nº 10.682, de 28 de maio de 2003, do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar

de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que tratam respectivamente as Leis nºs 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA, do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal; fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas; altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei nº 10.484, de 3 de julho de 2002, que dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA, a Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, a Lei nº 11.507, de 20 de julho de 2007; institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; revoga dispositivos da Lei nº 8.445, de 20 de julho de 1992, a Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998, dispositivo da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, a Tabela II do Anexo I da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, a Lei nº 11.359, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 23 de setembro de 2008. Seção 1.

BRITO, Valéria da Glória Pereira, et al. Relações de poder, conhecimento e gestão do Desempenho. RAP Rio de Janeiro 35(4):45-62, Jul./Ago. 2001. Disponível em: <<http://ead.ena.gov.br/moodle/mod/resource/view.php?id=3372>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2009.

GOMES, Maria do Socorro Mendes; FREITAS, Nelson Luiz de Oliveira. Diretrizes para a construção de instrumentos de avaliação de desempenho. 2008. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Argentina, 2008.

NETO, Alexandre Shigunov; GOMES, Renata Messias. Reflexões sobre a avaliação de<<http://ead.ena.gov.br/moodle/mod/resource/view.php?id=3372>>. Acesso em 22 de fevereiro de 2009.

_____. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. 2001. VI Congresso Internacional do CLAD sobre a reforma do Estado e da administração pública - *XV Concurso de Ensayos Y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública - Tema: "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental"*. Caracas. Disponível em: http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_apoio_avaliacao_desempenho_acao.pdf. Acesso em: 23 de fevereiro de 2009.

SANTOS, Paulo Ricardo Godoy. Avaliação de desempenho no contexto da administração pública federal direta: aspectos determinantes de sua efetividade. 2005. 140 f.

Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2005.

Resenha Biográfica

Simone Maria Vieira de Velasco

Graduada em Administração e Especialista em Administração de Marketing pelo Centro Universitário de Ciências Gerenciais da União de Negócios e Administração - UNA, Belo Horizonte, MG. Especialista em Gestão de Pessoas no Serviço Público, pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Brasília, DF. Coordenadora-Geral de Avaliação de Desempenho na Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Endereço postal: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 7º andar, sala 755 – Brasília, Distrito Federal, Brasil – Z.C.: 70046-900.

E-mail: simone.velasco@planejamento.gov.br

Telefone: +55 61 2020 1098

Fax: +55 61 2020 1710

Marcela Tapajós e Silva

Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, e Diretora de Relações de Trabalho na Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Endereço postal: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 7º andar, sala 710 – Brasília, Distrito Federal, Brasil – Z.C.: 70046-900.

E-mail: marcela.silva@planejamento.gov.br

Telefone: +55 61 2020 1114

Fax: +55 61 2020 1116