

Avaliação Periódica de Desempenho: uma análise da proposta do Senado Federal

Autoria

ROSEMARY MIRANDA MATTOS FERREIRA LOPES - rosemary.mattos20@gmail.com

Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública/UNIFAL - Universidade Federal de Alfenas

Leila Helena Caldas Oliveira - leilahelena.oliveira@gmail.com

PROFIAP - Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública/UNIFAL - Universidade Federal de Alfenas

Jacqueline Aparecida Silva - jackap_silva@hotmail.com

Veronica Paula de Vasconcelos - v.paula.v@hotmail.com

Profiap/Unifal

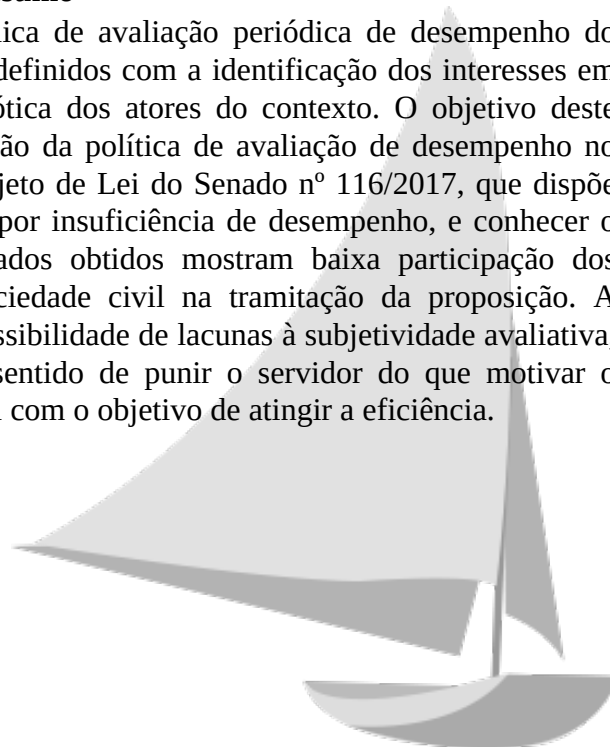
Claudio Vilela Rodrigues - claudiovilela@hotmail.com

José Carlos de Toledo - toledo@dep.ufscar.br

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PPGEP/UFSCar)/Universidade Federal de São Carlos - UFSCar

Resumo

A percepção dos impactos da política pública de avaliação periódica de desempenho do servidor estável passa a ter contornos mais definidos com a identificação dos interesses em jogo, os quais apresentam nuances sob a ótica dos atores do contexto. O objetivo deste estudo é discutir as vertentes de interpretação da política de avaliação de desempenho no Setor Público a partir da abordagem do Projeto de Lei do Senado nº 116/2017, que dispõe sobre a perda do cargo do servidor estável por insuficiência de desempenho, e conhecer o sistema de pontuação proposto. Os resultados obtidos mostram baixa participação dos servidores, dos gestores públicos e da sociedade civil na tramitação da proposição. A metodologia de cálculo apresenta-se com possibilidade de lacunas à subjetividade avaliativa, e a discussão do tema dirige-se mais no sentido de punir o servidor do que motivar o aperfeiçoamento do desempenho profissional com o objetivo de atingir a eficiência.





Avaliação Periódica de Desempenho: uma análise da proposta do Senado Federal

Resumo

A percepção dos impactos da política pública de avaliação periódica de desempenho do servidor estável passa a ter contornos mais definidos com a identificação dos interesses em jogo, os quais apresentam nuances sob a ótica dos atores do contexto. O objetivo deste estudo é discutir as vertentes de interpretação da política de avaliação de desempenho no Setor Público a partir da abordagem do Projeto de Lei do Senado nº 116/2017, que dispõe sobre a perda do cargo do servidor estável por insuficiência de desempenho, e conhecer o sistema de pontuação proposto. Os resultados obtidos mostram baixa participação dos servidores, dos gestores públicos e da sociedade civil na tramitação da proposição. A metodologia de cálculo apresenta-se com possibilidade de lacunas à subjetividade avaliativa, e a discussão do tema dirige-se mais no sentido de punir o servidor do que motivar o aperfeiçoamento do desempenho profissional com o objetivo de atingir a eficiência.

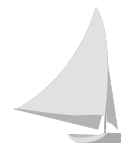
Palavras-chave: Administração Pública. Avaliação Periódica de Desempenho.

1. Introdução

A reforma gerencial do aparelho do Estado iniciada com as ações de Bresser Pereira à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE – no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de experiências internacionais, é um tema de particular relevância com nítidos reflexos no cotidiano da sociedade brasileira (BRESSER-PEREIRA, 2017). Motivada pela crise dos anos de 1980 e pelo novo enfoque gerencial dos anos de 1990, a mudança introduzida na Administração Pública com a aprovação da Emenda Constitucional n. 19/1998 (EC nº. 19/1998) atribuiu à eficiência o *status* de princípio constitucional. Para além da visão essencialmente econômica, a eficiência no setor público está norteada em proporcionar melhores resultados ao menor custo possível, impondo o aperfeiçoamento da administração sob o prisma da racionalidade e da redefinição do aprimoramento dos níveis de desempenho dos servidores públicos (MATIAS-PEREIRA, 2014). Nesse sentido, melhorar a eficiência é um dos grandes desafios da atualidade (RODRIGUES; TOLEDO, 2017), sobretudo no setor de recursos humanos (REYNAUD e TODESCAT, 2017).

A política pública de avaliação periódica de desempenho do servidor estável, cuja perda do cargo justificar-se-ia por sua insuficiência, é caracterizada pelo instituto constitucional expresso no artigo 41, § 1º, inciso III (BRASIL, 2017). A matéria, de iniciativa parlamentar, encontra-se em tramitação no Senado Federal, a qual passou por adequações na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Em meio às discussões, críticas e elogios, o tema envolve diversos atores sociais. A considerar o *status quo* da proposição, ou seja, a sua aprovação na CCJ e em fase de análise pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS)ⁱ, são pungentes os problemas em torno do foco de interesse em jogo defendido na arena política quanto à avaliação periódica de desempenho sob a ótica gerencial da Administração Pública.

A pesquisa norteia-se pela questão: como é a avaliação periódica de desempenho proposta pelo Senado Federal e a relação entre os pontos de interesse em jogo? O estudo empreendido tem por objetivo principal analisar as vertentes de interpretação da política de avaliação de desempenho no Setor Público a partir da perspectiva dos atores envolvidos, tendo por base o Projeto de Lei Complementar do Senado (PSL n. 116/2017) que dispõe sobre a perda do cargo do servidor público por insuficiência de desempenho. Especificamente objetiva-se: (i) delinear os pontos de discussão da matéria concernentes à avaliação periódica de desempenho do servidor público e à estabilidade; (ii) conhecer os fatores fixos e variáveis considerados na avaliação de desempenho e sua pontuação; e (iii) expor um quadro analítico de ponderações e argumentos dos atores. O método de pesquisa foi o estudo de caso e o procedimento, na forma



de pesquisa documental, realizou-se pela coleta dos dados disponíveis no sítio eletrônico do Senado Federal. Procedeu-se a uma análise de discurso e uma simulação de avaliação periódica de desempenho para fins de análise de dados (YIN, 2005).

Este estudo justifica-se pela importância do tema, para o qual volta-se a atenção dos servidores públicos estáveis dos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e do cidadão usuário do serviço público.

O artigo compõe-se de quatro sessões, sendo iniciada por esta introdução, a qual articula a contextualização do tema, expõe a questão central, delimita os objetivos e informa a metodologia; a segunda, apresenta a revisão da literatura; a terceira seção expõe os resultados e a sua discussão; e a última seção contém as considerações finais.

2. Revisão da Literatura

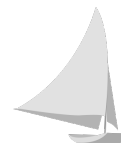
2.1 Política Pública

A política pública, segundo Dias e Matos (2012) envolve o estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos e ou à obtenção de maiores níveis de bem-estar social. O seu objetivo é dar respostas contingentes às situações e aos problemas enfrentados pela sociedade. A Constituição da República de 1988 (CR/88) é garantidora de direitos, os quais exigem políticas públicas para a sua efetivação.

Para Secchi (2014), o tipo de política pública leva em conta o impacto social – Teoria da Arena de Poder, segundo a qual pressupõe uma rede diferente de atores, arenas, estruturas de decisões e contextos institucionais. Assim, a depender da política pública em jogo, a estrutura dos conflitos e das coalizões e o equilíbrio de poder tendem a modificar-se (DIAS; MATOS, 2012) e (SECCHI, 2014).

Mostra-se imprescindível a identificação dos atores, dada a relevância de suas funções com capacidade de influenciar, tanto na forma como no conteúdo dos resultados das políticas, caracterizando-se públicos ou privados, individuais ou coletivos, formais ou informais (DIAS; MATOS, 2012). Para Secchi (2014), cada arena política possui uma configuração específica de atores, com destaque às categorias governamentais e não governamentais. Para esse autor o comportamento e os interesses dos atores são conflitantes, e para Rua e Romanini (2013), esses conflitos são identificados pelos seguintes questionamentos: Quem tem alguma coisa em jogo na política em questão? Quem ganha e quem perde? Os atores desempenham sucessivas negociações na condição de “jogadores” no processo de formulação de políticas públicas, os quais interagem nas arenas formais e informais visando atender às demandas novas, recorrentes ou reprimidas (DIAS; MATOS, 2012). Na visão de Rua (1998), todos os indivíduos assim como os grupos em dada sociedade possuem demandas, as quais podem se expressar por aspirações relativas à manutenção ou à mudança de uma determinada situação. Essas aspirações, conforme essa autora, transformam-se em expectativas ou “esperança” no contexto de políticas públicas (RUA; ROMANINI, 2013, p. 36). Sempre há atores que têm expectativas na obtenção de vantagens com determinada decisão e, por outro lado, sempre há aqueles que acreditam que tal decisão lhe renderá desvantagens (RUA; ROMANINI, 2013).

O processo interpretativo de política pública é representado enfaticamente por meio cíclico e de identificação de suas fases, estabelecendo-se, segundo Secchi (2014), o problema (discrepância do *status quo*), a formação da agenda, a formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. No âmbito de análise do *policy cycle*, para Secchi (2014), a formação da agenda dar-se-á na conformidade da relevância dos problemas, resultando em uma agenda política, formal/institucional ou de mídia. Para Dias e Matos (2012), a formulação de alternativas ou de uma solução diz respeito ao momento em que os atores expressam suas preferências e interesses. E, segundo esses autores, o processo de tomada de decisões é o momento em que se torna oficial a política pública, por meio de uma norma



revestida de autoridade e força que emana do Estado. A implementação da política é posterior à tomada de decisão, visa ações concretas e avaliação, caracterizando o momento-chave em que se conhecerá o nível de redução do problema (SECCHI, 2014). A avaliação é um dos processos importantes no ciclo de uma política pública, seja ela qual for. A avaliação da política pública é o "processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática" (SECCHI, 2014, p. 62).

2.2. Avaliação de desempenho – análise comparada

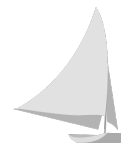
Inserida numa dimensão histórica e sob a lente econômica, a relação entre sociedade e Estado passa a ser repensada na segunda metade do século XX, impulsionada por crises cíclicas (MARE, 1997). O Estado gigante e débil não é mais capaz de conter a crise fiscal, o esgotamento das formas de intervenção e a obsolescência da forma burocrática administrativa, e a emergência de mudança do modo de intervenção se deve à manifestação da crise do *Welfare State* no primeiro mundo, ao esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento, e ao colapso do estatismo nos países comunistas (MARE, 1997). Ainda, na linha de visão de Bresser-Pereira, a reforma do Estado impõe, dentre outros modelos, uma “lógica do leque de mecanismos de controle” (MARE, 1998, p.08).

O governo e a administração pública passam a dar uma nova dinâmica aos “assuntos públicos” (KUHLMANN, 2010, p. 332). Surge a doutrina gerencial voltada para os resultados, com foco específico na medição do desempenho (KALLIO; KALLIO, 2014). Segundo Kuhlmann (2010), com o desenvolvimento da *New Public Management* (NPM) nos países escandinavos e anglo-saxões durante a década de 1980, na Europa Continental durante a década de 1990, e, conforme Keinert (1994), no Brasil com os novos paradigmas da Administração Pública nos anos de 1990, o contexto institucional possibilita um novo dimensionamento, e a redefinição do papel do Estado conflui para implementar desde a organização estratégica até as bases da medição de desempenho em nível individual (KALLIO; KALLIO, 2014). Nesse sentido, a contribuição de Behn (1995) apresenta-se relevante ao destacar a medição de desempenho como uma das grandes questões prescritivas da Administração Pública.

No Brasil, a reforma gerencial do aparelho do Estado inspirou-se a partir da experiência internacional e efetivou-se por intermédio do MARE – (ABRUCIO, 1998). A mudança motivou-se pelas alterações constitucionais EC n. 19/1998 (MARE, 1998), dentre as quais houve singular enfoque na eficiência com a revisão das regras da estabilidade do servidor público e, sobretudo, ao inserir a avaliação periódica de desempenho.

Na visão de Reynaud e Todescat (2017), a temática da avaliação de desempenho humano nas organizações públicas não se encontra consolidada na literatura nacional, e as produções científicas que iniciaram a partir de 1979 tiveram impulso significativo no ano de 2012, despertando nos pesquisadores maior interesse sobre o assunto. O estudo investigativo sobre pesquisas científicas em língua inglesa demonstrou existir lacunas sobre a Avaliação de desempenho do servidor público, seja para a comunidade acadêmica, seja para a realidade corporativa (AMARAL *et al.*, 2017).

Avaliar é determinar o valor e a importância de algo, reconhecer a grandeza, a intensidade; e desempenhar é cumprir promessa, obrigação, incumbência, segundo o vocabulário vernáculo (HOUAISS, 1980). Compreender os elementos de significação de desempenho no âmbito da administração pública mostra-se essencial para a análise avaliativa do resultado decorrente das ações do servidor público. Dada a variação conceitual do termo, segundo Palvarini (2010), o desempenho pode ser interpretado como esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados. Na visão de Lotta (2002), a avaliação individual resulta da mensuração que se faz pela comparação entre o desempenho esperado e o efetivamente realizado.



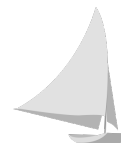
Mas por que medir desempenho? Esse é o convite à reflexão proposto por Behn (2003). E o autor o faz em decorrência lógica a partir da qual surgem provocações com indagações para as quais se exigem respostas a todo momento. O que há por trás de toda essa medida de desempenho? O que as pessoas esperam fazer com as medidas? Como usar essas medidas de desempenho? Qual o raciocínio que liga a medida do desempenho do governo para um propósito mais elevado? Como medir o desempenho? (BEHN, 2003). O autor reforça as complexidades políticas de medição, sinaliza a necessidade de delineamento de propósitos do gestor público e elenca como objetivos específicos avaliar, controlar, orçar, motivar, comemorar, aprender e melhorar (BEHN, 2003).

Kallio e Kallio (2014) apresentam seu estudo sobre as universidades finlandesas, evidenciando as características da medição de desempenho a partir de critérios quantitativos e não qualitativos, e verificam conflitos no gerenciamento por resultados neste tipo de organização pública, o que representa que as universidades são um caso clássico de burocracia profissional dada sua complexa natureza.

Kuhlmann (2010) apontou em sua pesquisa contrastes entre a visão geral dos métodos de medida de desempenho de governos locais da Alemanha, França, Grã-Bretanha e Suécia, demonstrando diferentes desenhos e ênfases institucionais. Para a autora o alcance e a intensidade da medição em diferentes países encontram-se na relação direta da aplicação real de indicadores e no uso de informações para a tomada de decisão pública (elaboração de políticas baseadas em evidências), com fins de direção. A pesquisa possibilitou conhecer os perfis e as características dos governos locais europeus, verificando-se que na Grã-Bretanha os governos possuem uma política de direção centralizada e legalista, de cima para baixo, com desenho dogmático, havendo sanções ou recompensas aos resultados, dada a alta transparência de informações; contrariamente a esse cenário, a França caracteriza-se pelo uso pragmático, sendo dispersas as adaptações da própria política de medição de desempenho por não haver a institucionalização das reformas e, portanto, maior flexibilidade de ações de melhora de direção, com pouca transparência e com efeitos moderados no que diz respeito às sanções pelo insucesso de desempenhos; nos governos da Alemanha a direção da medição de desempenho surge de baixo para cima, voluntariamente, de forma generalista e não há sanções nos casos de insucesso de desempenho; e a Suécia está entre esses dois últimos países, pois os governos locais estão voltados para as reformas de maneira a inserir a participação voluntária de atores locais, com intensa transparência e com sanções aos bons e maus desempenhos (KUHLMANN, 2010). Observou-se, contudo, por esse estudo, que especificamente quanto aos governos locais da França, o corpo de funcionários públicos mostrou-se resistente às mudanças, evitando a transparência e as evidências sobre o desempenho de suas unidades administrativas.

Para Brito *et al.* (2001, p. 51) que citam Serva (1997), a avaliação de desempenho sob a ótica funcionalista, considerada a partir dos trabalhos de Weber, Guerreiro Ramos e Habermas, volta-se para a ação racional instrumental e se orienta para o alcance de metas ou finalidades dirigidas aos interesses econômicos ou poder social. A avaliação de desempenho, segundo esses autores, possui como elementos constitutivos o cálculo, os fins, a maximização dos recursos, o êxito/resultados, o desempenho (*performance* individual elevada na realização de atividades centradas na utilidade), a utilidade, a rentabilidade e a estratégia interpessoal. O objetivo é produzir “sujeitos organizacionais” que sejam capazes de dar o melhor de si para a organização (BRITO *et al.*, 2001, p. 51).

Por outra vertente, no Brasil, Paiva e Couto (2008) ao procederem à análise da qualidade de vida dos gerentes da empresa, Companhia de Saneamento Básico de Minas Gerais (COPASA-MG), após a implantação do Choque de Gestão no Estado, consideraram variáveis determinantes do estresse ocupacional, cabendo destaque para a pressão no trabalho decorrente da perspectiva de mudança e adequação aos novos padrões implantados, frutos da reestruturação organizacional dirigida à eficiência pública e à avaliação funcional. A pesquisa



concluiu pela existência de um significativo nível de estresse dos gerentes, tendo sido objeto de sugestão a implantação de políticas e práticas que objetivem a atenuação dos "malefícios causados pelo 'choque de gestão' nos indivíduos" (PAIVA; COUTO, 2008, p. 1208).

Na literatura nacional, a avaliação de desempenho tem se guiado na prática pela cultura gerencial com foco na eficiência, nos três níveis governamentais conforme os estudos de Marques, Borges e Reis (2016), Trottmann e Tibério (2012), Silveira, Pinheiro e Antunes (2012), Lotta (2002), FGV-EAESP (2002) e Wahrlich (1979). A análise motivada pelas dificuldades de elementos informativos que direcionam a apuração do merecimento no âmbito dos recursos humanos realizada por Wahrlich (1979, p. 91) reforça a proposta de Kearney (1977) quanto à ordem de ideias que devem orientar a avaliação de desempenho: Qual é o objetivo da avaliação do desempenho? O que vai ser avaliado? Como será feita a avaliação? Quem fará a avaliação? Quando e como será efetuado o *feedback*?

A literatura apresentada reflete a preocupação com o comportamento dos servidores à frente das organizações públicas, corroborando um fim último que é o cidadão, tendo por pilares a eficiência das ações públicas, a eficácia dos objetivos delineados, a efetividade das propostas estratégicas, o uso de ferramentas que auxiliem a tomada de decisões, a transparência das ações com o conseqüente da responsabilização pessoal e a adequação do gasto público.

2.3. Estabilidade

A estabilidade no serviço público é caracterizada por um vínculo que permeia a relação entre o servidor e o serviço público (PIETRO, 2003). Ela é alcançada pelo servidor após três anos de efetivo exercício, nos termos da redação contida no artigo 41, § 1º, inciso III, introduzida pela EC n. 19/1998 (BRASIL, 2017). A noção de estabilidade não se confunde com a de efetividade, estabelecendo-se esta pela titularização de cargo efetivo, que nasce no momento em que o servidor toma posse no cargo de natureza efetiva, e a estabilidade é adquirida após a aprovação das aptidões do servidor em avaliação realizada por comissão (CARVALHO FILHO, 2005). Para esse autor, o vínculo estatutário somente se extingue com a demissão ou a exoneração do servidor público, possuindo esses atos administrativos naturezas distintas. Conforme Meirelles (2002), a demissão caracteriza punição e pode ser aplicada ao estável ou ao não estável em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou em virtude de ato punitivo resultante de processo administrativo. A exoneração do estável é verificada quando o servidor assim a deseja (a pedido) ou por iniciativa da Administração Pública motivada por insuficiência de desempenho do servidor ou para adequação de limite de despesa com pessoal previsto no art. 169 da CR/88 (BRASIL, 2017). A exoneração por insuficiência, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar e assegurada a ampla defesa, não possui natureza punitiva e busca atender ao princípio da eficiência (MEIRELLES, 2002).

A partir de uma visão comparada e contrariamente àquela europeia, segundo Rodrigues (1995), nos Estados Unidos, a estabilidade do servidor público não está incluída na legislação, sendo o direito de manutenção no emprego (*tenure*) flexível, o que possibilita ao governo dispensar funcionários tanto por questões disciplinares ou não.

3. Resultado e discussão - Fatores mensuráveis, pontuações e argumentos

O PLS n. 116/2017 aprovado pela CCJ prevê a gestão do desempenho estabelecendo quatro fases do ciclo de avaliação: o planejamento da avaliação; o acompanhamento das atividades realizadas ao longo do período avaliativo; a avaliação de desempenho funcional mediante atribuição de conceitos de desempenho por comissão avaliadora; e o retorno ao servidor acerca dos pontos que devem ser melhorados ou reforçados quanto ao seu desempenho.

Os elementos de avaliação são classificados em fixos e variáveis, sobre os quais os servidores passarão a ter o seu desempenho medido. Os fatores avaliativos fixos são de



qualidade – trabalho de forma adequada à finalidade a que se destinam nos padrões das normas e os procedimentos visando a melhoria contínua; e de produtividade – atuação tempestiva e obtenção dos resultados com eficiência e eficácia.

Doze fatores avaliativos variáveis foram categorizados, dentre os quais serão escolhidos cinco para efeito de medição de desempenho do servidor, consoante as atividades primordiais pré-definidas ao Ciclo de Gestão do Desempenho Funcional. Essas variáveis consistem em: relacionamento funcional; foco no usuário/cidadão; inovação; capacidade de iniciativa; responsabilidade; solução de problemas; tomada de decisão; aplicação do conhecimento; compartilhamento de conhecimento; compromisso com objetivos institucionais; autodesenvolvimento; e abertura a *feedback*. A pontuação dos fatores fixos e variáveis consiste em aferir notas na escala de zero a dez com significância do nível de atendimento do desempenho. Os conceitos atribuídos ao desempenho funcional serão determinados pelo somatório das notas atribuídas pela comissão aos fatores avaliativos, levando em conta o resultado da multiplicação dos pesos atribuídos a cada fator avaliativo fixo (25%) e a cada fator avaliativo variável (10%).

Da forma proposta, as pontuações se distribuem em: superação de atendimento (S) – igual ou superior a oito pontos; atendimento (A) – igual ou superior a cinco pontos e inferior a oito pontos; atendimento parcial (P) – igual ou superior a três pontos e inferior a cinco pontos; ou o não atendimento do desempenho pelo servidor (N) – inferior a três pontos (Figura 1):

Figura 1:

Pontuação (PLS 116/2017)

> = 8	> = 5 < 8	> = 3 < 5	< 3
Superação	Atende	Parcialmente	Não atende
S	A	P	N

Fonte: Elaborado pelos autores.

Exemplificativamente, simular-se-á a avaliação de servidores submetidos à mesma chefia, com a utilização de idênticos critérios e com a aplicação do cálculo (Tabela 1):

Tabela 1:

Forma de cálculo

Fatores Fixos		Fatores Variáveis				
Qualidade(Ffq)	Produtividade(Ffp)	(FvA)	(FvB)	(FvC)	(FvD)	(FvE)
$\sum [(Ffq \times 0,25) + (Ffp \times 0,25) + (FvA \times 0,1) + (FvB \times 0,1) + (FvC \times 0,1) + (FvD \times 0,1) + (FvE \times 0,1)]$						

Fonte: PLS 116/2017

Com a simulação de pontuações tem-se a distribuição das notas (Tabela 2):

Tabela 2:

Distribuição das notas

Servidor	Fatores Fixos		Fatores Variáveis				
X	(Ffq)=8	(Ffp)=8	(FvA)=7	(FvB)=8	(FvC)=7	(FvD)=6	(FvE)=8
Y	(Ffq)=2	(Ffp)=4	(FvA)=4	(FvB)=4	(FvC)=4	(FvD)=3	(FvE)=4
Z	(Ffq)=5	(Ffp)=4	(FvA)=5	(FvB)=6	(FvC)=5	(FvD)=6	(FvE)=5
W	(Ffq)=10	(Ffp)=10	(FvA)=10	(FvB)=10	(FvC)=10	(FvD)=10	(FvE)=10

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após o cálculo para a obtenção do conceito dos servidores avaliados, tem-se a pontuação final (Tabela 3):

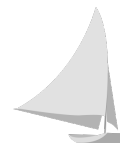


Tabela 2:

Atribuição das notas

Servidor	Cálculo	Pontuação
X	$\sum[(8 \times 0,25) + (8 \times 0,25) + (7 \times 0,1) + (8 \times 0,1) + (7 \times 0,1) + (6 \times 0,1) + (8 \times 0,1)]$ $\sum 2 + 2 + 0,7 + 0,8 + 0,7 + 0,6 + 0,8$	7,6
Y	$\sum[(2 \times 0,25) + (4 \times 0,25) + (4 \times 0,1) + (4 \times 0,1) + (4 \times 0,1) + (3 \times 0,1) + (4 \times 0,1)]$ $\sum 0,5 + 1 + 0,4 + 0,4 + 0,4 + 0,3 + 0,4$	2,65
Z	$\sum[(5 \times 0,25) + (4 \times 0,25) + (5 \times 0,1) + (6 \times 0,1) + (5 \times 0,1) + (6 \times 0,1) + (5 \times 0,1)]$ $\sum 1,25 + 1 + 0,5 + 0,6 + 0,5 + 0,6 + 0,5$	4,95
W	$\sum[(10 \times 0,25) + (10 \times 0,25) + (10 \times 0,1) + (10 \times 0,1) + (10 \times 0,1) + (10 \times 0,1) + (10 \times 0,1)]$ $\sum 2,5 + 2,5 + 1 + 1 + 1 + 1 + 1$	10

Fonte: Elaborado pelos autores.

Portanto, quanto ao fator esperado para aplicação da avaliação, o servidor X, com nota 7,6, obtém o conceito **A**, atende o esperado; o servidor Y, com nota 2,65, obtém o conceito **N**, não atende o esperado; o servidor Z, com nota 4,95, obtém o conceito **P**, atende parcialmente o esperado; e o servidor W, com nota 10, obtém o conceito **S** e supera o fator esperado. A conceituação de **P** e **N** atribuída ao servidor deverá ser objeto de ações de melhoria de desempenho por parte do órgão de recursos humanos, juntamente com a chefia imediata.

O ato de exoneração ocorrerá quando o servidor estável se enquadrar na avaliação “N” nas duas últimas avaliações, ou seja, por dois anos consecutivos; ou se a média dos últimos cinco anos não alcançar o conceito “P”. E a definitividade do ato ocorrerá após o transcurso da apreciação dos recursos previstos em lei.

Cabe ressaltar que a seleção dos fatores variáveis é fruto do envolvimento entre a chefia imediata e o servidor avaliado a partir das metas institucionais.

Sob a perspectiva argumentativa do PLS, a levar em conta os votos e manifestações registradas na tramitação da proposta, os interesses em jogo apresentam-se na arena política de forma a referenciar a eficiência do servidor, a flexibilização da estabilidade, os privilégios do servidor e o desvio de foco de outras dimensões políticas (Figura 2).

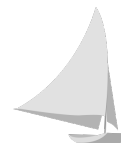
Figura 2:

Argumentos em discussão

Argumentos	Relatoria vencedora	Servidores públicos	Voto vencido
Competência material parlamentar	Favorável	Contra – Poder Executivo	-
Instituto da estabilidade / direito adquirido	Contra	Favorável	Favorável
Avaliação periódica de desempenho	Favorável	Contra - política de perseguição	Contra – desvio de foco – interesses político-partidários
Funções de Estado - Processo administrativo	Favorável	Contra – inaplicabilidade	Contra – regime específico
Procedimento administrativo (rito sumário)	Favorável	Contra	-
Contexto Político como entrave às mudanças	Contra	Favorável	Favorável
Existência de Legislação (8.112/1990)	Contra	Favorável	Favorável

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os sindicatos representantes da classe dos servidores federais mostraram-se preocupados com a proposição, com a consideração da fragilidade avaliativa, tendo obtido adequações significativas no procedimento da avaliação a ser aferida por comissão responsável. Conforme o voto vencido em separado do Senador Randolfe Rodrigues, os argumentos são no sentido de haver uma política contrária e de descrédito ao servidor público, a qual se apresenta



como uma “cortina de fumaça” sobre questões outras de caráter político-partidário (Senado Federal, 2017).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões apresentadas possibilitaram a análise da política pública de avaliação periódica de desempenho, o conhecimento dos fatores fixos e variáveis a serem considerados pelo ciclo avaliativo, a metodologia de sua pontuação e a exposição de um quadro analítico de aplicação do cálculo e de argumentos dos atores envolvidos.

A revisão da literatura possibilitou explorar o mecanismo de controle que é a medição de desempenho; conhecer as visões nacionais e internacionais sobre o tema; perceber os pontos fortes e as fragilidades na implantação de um sistema de avaliação do servidor; e o reconhecimento da importância de indicadores de desempenho nas decisões governamentais.

A metodologia de cálculo dos conceitos de avaliação periódica de desempenho permite pontuar um elenco de fatores significativos que devem estar alinhados com a instituição pública. No entanto, a proposta carece de maior detalhamento objetivo para escalonar os níveis das notas de satisfação de cada fator, tanto fixos quanto variáveis, o que conduz à inferência de uma tendência à subjetividade na avaliação periódica de desempenho do servidor público.

No plano do discurso, o delineamento do tema resultou em argumentos distribuídos entre a competência material parlamentar para a matéria; o instituto da estabilidade; a regulamentação da avaliação periódica de desempenho e sua aplicabilidade aos ocupantes de cargos com funções de Estado; o procedimento com rito simplificado; o entrave do contexto político atual; e a existência de legislação aplicada à matéria, conforme quadro analítico exposto acima. Sob a perspectiva técnica, observou-se que não fez parte do debate da proposta o peso do caráter da avaliação de desempenho com a finalidade de premiação e recompensa. Por outro lado, evidenciou-se uma lacuna com possibilidade de parcialidade nos argumentos, com inclinação à permanência da garantia da estabilidade independentemente do bom desempenho.

A discussão do projeto por parte dos atores inclinou-se a concebê-lo mais como um instrumento punitivo ao servidor público, do que como um mecanismo dirigido ao aperfeiçoamento do desempenho profissional a ser contemplado pela eficiência.

Observa-se que, até o momento em que se encontra o trâmite do PLS, não houve um debate com profundidade e amplitude sobre o tema, com a participação mais efetiva de gestores públicos, servidores, membros da sociedade civil e da academia, a fim de construir politicamente uma proposta objetiva de avaliação de desempenho.

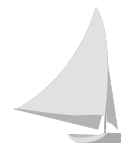
O estudo apresenta limitações, pois não se objetivou discutir o reflexo da política de avaliação periódica de desempenho do servidor estável nos demais entes federativos, neste momento atual da tramitação da matéria, com a realização de pesquisas de campo e entrevistas. Com isso, ficam estabelecidos novos pontos de interesse para futuras pesquisas dirigidas ao aprofundamento do tema e ampliação do conhecimento dos impactos dessa política nas organizações públicas.

Referências:

- ABRUCIO, Fernando L. **Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998. p. 178-192.
- AMARAL, B. G.; ENSSLIN, S. R.; VALMORBIDA, S. M. L.; DUTRA, A. Avaliação de desempenho de servidores públicos: o que a literatura nos ensina? In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 1, 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: CIDESP, 2017. p. 697-721.



- BEHN, R. D. The big questions of public management. **Public Administration Review**, Washington, v. 55, n. 4, p. 313-324, July/Aug. 1995.
- BEHN, R. D. Why measure performance? Different purposes require different measures. **Public Administration Review**, v. 63, n. 5, p. 586-606, Sep.-Oct. 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jul. 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Bresser Pereira e a Reforma Gerencial do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, 9(3), jul.-set., 2017, 237-242.
- BRITO, V. G. P. et al. Relações de poder, conhecimento e gestão do desempenho. **Revista de Administração Pública**, 35 (4): 45-62, Jul/Ago. 2001.
- CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.
- DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas Públicas – Princípios, Propósitos e Processos**. São Paulo: Atlas, 2012.
- FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção / Silvio Caccia-Bava, Veronika Paulics, Peter Spink - organizadores. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. 336p.
- HOUAISS, A. (org.). **Pequeno Dicionário Enciclopédico Koogan Larousse**. Rio de Janeiro: Editora Larousse do Brasil, 1980.
- KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, maio/jun. 1994.
- KUHLMANN, S. Performance measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany. **International Review of Administrative Sciences**, 76(2), 331-345. 2010.
- LOTTA, G. S. Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. **Revista de Administração Eletrônica**, v. 1, n. 2, 2002.
- MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE**, n. 01. In Min. Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília, DF, 1997.
- MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Avanços da reforma na Administração Pública (1995-1998). **Cadernos MARE**, n. 15. In Min. Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília, DF, 1998.
- MARQUES, A. L.; BORGES, R.; REIS, I.C. Mudança organizacional e satisfação no trabalho: um estudo com servidores públicos do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 50 (1): 41-58, jan./fev. 2016.
- MATIAS-PEREIRA, J. Controle de contas e transformação da Administração Pública. **Fundação Demócrito Rocha**. Curso Controle Cidadão, p. 147-157, 2014.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- PAIVA, K. C. M.; COUTO, J. H. Qualidade de vida e estresse gerencial "pós-choque de gestão": o caso da Copasa-MG. **Rev. Adm. Pública**, vol.42, no.6, p.1189-1211, dez. 2008.
- PALVARINI, B. Guia referencial de mensuração do desempenho na administração pública. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010, Brasília. **Anais ...** Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/254?mode=full> Acesso em: 20 nov. 2017.



- PIETRO, M. S. Z. D. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- REYNAUD, P. D.; TODESCAT, M. Avaliação de desempenho humano na esfera pública: estado da arte na literatura internacional e nacional. **Revista de Gestão**. UFSC, Brasil, n. 24, p. 85-96, jan./mar. 2017.
- RODRIGUES, C. V.; TOLEDO, J. C. Um método para medição de desempenho no serviço público de Perícia Criminal com base no valor. **Gestão & Produção**, vol.24 no.3 São Carlos jul./set. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2017000300538&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 23 nov. 2017.
- RODRIGUES, R. J. P. **Regime jurídico do servidor público nos Estados Unidos**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília/DF, 1995. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/arquivos-pdf/pdf/510256.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2018.
- RUA, M. G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. In: O Estudo da Política: tópicos selecionados. Org. Maria das Graças Rua e Maria Izabel Valladão Carvalho. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília: IGEPP, 2013. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2017.
- SECCHI, L.. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2.ed. – São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SENADO FEDERAL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer** - Projeto de Lei do Senado, n. 116, de 2017 – Complementar, da Senadora Maria do Carmo Alves, que regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Relator: Lasier Martins. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876> Acesso em: 15 nov. 2017.
- SENADO FEDERAL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Voto** em separado sobre o Projeto de Lei do Senado, n. 116, de 2017 – Complementar, da Senadora Maria do Carmo Alves, que regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Relator: Randolfe Rodrigues. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876> Acesso em: 15 nov. 2017.
- SILVEIRA, J. I.; PINHEIRO, I. A; ANTUNES, E. D. D. Critérios de avaliação no setor público: um comparativo entre União X seis Estados. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, 6 (3). 2012.
- TROTTMANN, P.; TIBÉRIO, A. A. Inovação na política de avaliação de desempenho na Prefeitura do Município de São Paulo e seus desafios. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, v. 3, n. 1, Jan./Jun. 2012.
- WAHRLICH, Beatriz. Painel sobre a avaliação de desempenho no serviço público federal. Contribuição ao estudo da avaliação do desempenho (com especial referência ao sistema aprovado pelo Decreto n. 80.602, de 24 de outubro de 1977). **Revista da Administração Pública**, 13(1): 89-104, jan./mar. 1979.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ⁱ 28/12/2018 - Comissão de Assuntos Sociais – aguarda designação do Relator.