

## O Processo de Avaliação de Desempenho Individual no Choque de Gestão Mineiro

**Autoria:** Alketa Peci, Carolina Siqueira Lemos, Cecília Milagros Rosas Meneses, Daniela de Melo Faria, Marcelo Lima Vêras

### Resumo

O principal objetivo desse artigo é apresentar os resultados de uma pesquisa que buscou analisar o processo de avaliação de desempenho individual (ADI) adotado no governo mineiro, no âmbito da reforma da gestão pública denominada Choque de Gestão. Definido como um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientadas para o desenvolvimento, o Choque de Gestão baseia-se na gestão por resultados e adotada uma série de instrumentos baseados na contratualização. A pesquisa de campo, realizada no decorrer do ano de 2007, buscou avaliar a adoção dos instrumentos relativos à avaliação de desempenho dos servidores. Para isto, foram analisados dois casos: Secretaria de Estado de Defesa Social e Secretaria de Estado de Fazenda. Os dados foram coletados por meio de questionários estruturados direcionados a uma amostra de servidores e por meio de entrevistas semi-estruturadas com atores-chaves envolvidos no processo. Os resultados da pesquisa revelam as potencialidades do ADI e destacam as peculiaridades da adoção do instrumento em organizações públicas, especificamente, a necessidade e a simultânea dificuldade de alinhar o ADI com os objetivos institucionais e com os objetivos maiores da reforma.

### 1. Introdução

As ondas reformistas da administração pública brasileira não são fenômenos recentes. Ao contrário, esforços de modernização têm sido presentes desde a reforma burocrática do Governo Vargas até os dias de hoje. No entanto, o escopo e o conteúdo dessas reformas mudam ao longo do tempo (CAVALCANTI, 2003), e vários fatores podem explicar essa mudança. A trajetória histórica, os embates ideológicos, a imersão social e econômica do campo de administração pública são apenas alguns dos muitos a serem citados. Para alguns autores, mesmo diferentes nos seus objetivos, as reformas brasileiras apresentam alguns traços em comum (NASCIMENTO, 1967). No entanto, novos esforços de modernização da administração pública buscam diferenciar-se de anteriores e nessa diferenciação reside, principalmente, seu caráter reformista.

O Choque de Gestão, implementado pelo Governo do Estado de MG desde 2003, entra no cenário de modernização da administração pública brasileira como “o conjunto integrado de políticas de gestão públicas orientadas para o desenvolvimento” (VILHENA, 2006). Sintetizando a orientação para os resultados, com o *ethos* do desenvolvimento, o Choque de Gestão consistiu num conjunto de medidas de rápido impacto, orientado para o ajuste estrutural das contas públicas e iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento, tendo a inovação da gestão como elemento de sustentabilidade. A linha mestra adotada era gastar menos com o próprio estado e mais com o cidadão.

Vários instrumentos gerenciais compõem o Choque de Gestão. Seu denominador comum são as relações de natureza **contratual**, estabelecidas não apenas entre os vários níveis de governo, como também entre o governo, o setor privado e o terceiro setor. Acordos de resultados, parcerias público-privadas e OSCIP-s são apenas alguns exemplos desse movimento de contratualização. O sistema de Avaliação de Desempenho Individual (ADI) dos servidores públicos, objeto de análise da presente pesquisa, é um importante instrumento gerencial que busca alinhar o desempenho individual aos resultados institucionais. O processo de ADI busca definir uma política de recursos humanos coerente com os outros princípios orientadores da reforma, ao mesmo passo em que busca promover a eficiência na Administração Pública e a melhoria da qualidade do atendimento e dos serviços prestados ao cidadão.

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa do campo que buscou avaliar o processo de ADI adotado em duas secretarias do Governo do Estado de MG: a Secretaria de Defesa Social (SEDS) e a Secretaria de Fazenda (SEF). Para isto, foi realizada uma pesquisa de campo baseada no uso de questionários direcionados ao corpo de servidores das duas secretarias e entrevistas semi-estruturadas com atores-chaves que participaram do processo.

O artigo está estruturado em quatro partes, além dessa introdução. Na primeira parte do artigo discute-se o processo de avaliação de desempenho individual e sua contextualização no quadro do Choque de Gestão. A seguir, é apresentada a metodologia do trabalho. Por fim, são discutidos os resultados da pesquisa de campo, diferenciados por secretaria. As conclusões destacam as peculiaridades da adoção de ADI em organizações públicas, envolvidas em reformas, assim como as lições aprendidas e algumas recomendações.

## **2. O Choque de Gestão e o processo de avaliação de desempenho individual**

### **2.1 A avaliação de desempenho e seu uso em administração pública**

A avaliação de desempenho individual (ADI) é um instrumento de administração de pessoas que mede o rendimento dos empregados na organização, sua adequação a seu cargo e seu potencial futuro na empresa. De forma geral, a ADI é vista como positiva em termos de vantagens que gera para a organização, entre as quais, podem se destacar: melhora do desempenho e do comportamento dos subordinados; melhora do nível de treinamento; identificação dos novos talentos na organização; implementação de políticas de remuneração; identificação de problemas nas relações informais; estímulo e orientação ao desenvolvimento dos funcionários; ou, identificação dos problemas externos que impactam o cumprimento das funções do trabalhador na empresa (HOYLER, 1965; FLIPPO, 1976; MARRAS, 2000; WERTHER e DAVIS, 1991).

Assim como na área privada, espera-se que o uso de ADI na área pública melhore os resultados na execução de políticas públicas e na atuação nos âmbitos governamentais. Via ADI busca-se regular a gestão e o desempenho, melhorar a eficiência na alocação de recursos físicos, humanos e financeiros, incrementar a autonomia e a responsabilidade dos dirigentes (PÉREZ, 2002; SANTOS e SANTOS CARDOSO, 2001).

No entanto, a adoção da ADI é controversa, uma vez que, dependendo do contexto em que a organização está inserida, podem surgir muitas ambigüidades. As resistências culturais à ADI, a subjetividade inerente ao processo de avaliação e as possíveis distorções que possam ocorrer no decorrer da ADI são alguns dos fatores que influenciam a vulnerabilidade do processo, independentemente do contexto organizacional (MARRAS, 2000; WERTHER e DAVIS, 1991).

O uso da ADI nas reformas de administração pública nos últimos anos pode ser visto como um recurso que busca o alinhamento dos servidores públicos a um movimento mais amplo de contratualização presente nas organizações do setor. O caso das reformas implementadas no setor público neozelandês exemplifica este argumento.

As reformas neozelandesas centram-se em contratos de gestão baseados no desempenho dos funcionários, tendo como principal objetivo definir claramente responsabilidade e *accountability* entre as partes contratadas. Três níveis foram considerados e incluídos na elaboração do contrato de desempenho:

a) nível pessoal: um contrato de desempenho pessoal entre o ministro e o executivo-chefe, o qual deveria registrar os objetivos e as tarefas prioritárias e consensuais entre ambos, visando a facilitar o relacionamento pessoal e direto durante a vigência do contrato;

b) nível departamental: um contrato operacional no nível de departamento, consistente com os elementos básicos do plano corporativo, envolvendo a produção de *outputs* e demais requisitos administrativos contratados;

c) nível geral: um contrato geral de administração, que prescreve uma consistência entre as ações e os objetivos de todos os departamentos, incluindo as responsabilidades do executivo-chefe e os suportes relativos ao interesse público (CARVALHO, 1997).

O caso do Choque de Gestão, adotado pelo governo mineiro, segue o mesmo *modus operandi*, conforme será analisado a seguir.

## 2.2 ADI e o Choque de Gestão

A reforma gerencial da Administração Pública mineira, denominada Choque de Gestão, teve seu início em 2003. O Choque de Gestão foi sinteticamente definido como “o conjunto integrado de políticas de gestão públicas orientadas para o desenvolvimento” (VILHENA, 2006). A expressão “*Choque de Gestão*” pretendeu provocar a reflexão sobre a necessidade de reverter o modelo burocrático, centralizado e moroso da administração pública em uma nova modalidade de gerenciamento focado nos resultados para atender as demandas da sociedade. Desse modo, o Choque de Gestão mineiro consistiu num conjunto de medidas de rápido impacto, orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas e iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade. A linha mestra adotada era gastar menos com o próprio estado e mais com o cidadão.

É possível qualificar o Choque de Gestão em torno das relações de governança **contratuais**. De fato, os instrumentos adotados no âmbito da reforma, privilegiam relações contratuais estabelecidas entre os vários níveis de governo, assim como entre o governo com o setor privado e com o terceiro setor. Acordos de resultados, parcerias público-privadas e termos de parceria com as OSCIP-s são apenas alguns exemplos desse movimento de contratualização. O processo de ADI deve ser visto como um instrumento de alinhamento dos servidores públicos a este movimento de contratualização de maior escopo.

O sistema de Avaliação de Desempenho dos servidores públicos foi estabelecido a partir do seguinte marco legal: §3º do Art. 31 da Constituição Estadual, inserido pela Emenda Constitucional n.º 57, de 15 de julho de 2003; Lei Complementar n.º 71, de 30 de julho de 2003; e Decreto n.º 43.672, de 04 de dezembro de 2003.

Para aferir o desempenho dos servidores, onze critérios foram definidos, conforme disposto nos incisos I a XI do art.2º da Lei Complementar n.º 71, de 30 de julho de 2003, com o intuito de conferir ao processo de Avaliação de Desempenho Individual maior uniformidade em todos os órgãos e entidades em relação ao que se pretende avaliar. Os critérios são: qualidade do trabalho; produtividade no trabalho; iniciativa; presteza; aproveitamento em programas de capacitação; assiduidade; pontualidade; administração do tempo e tempestividade; uso adequado dos equipamentos e instalações de serviço; aproveitamento dos recursos e racionalização dos processos; e, capacidade de trabalho em equipe (SEPLAG, 2004). Findo o processo, é possível mensurar o resultado de sua avaliação, que será utilizado para o cálculo de remuneração variável do servidor, tais como o Adicional de Desempenho – ADE e Prêmio por Produtividade, para o desenvolvimento do servidor em sua carreira, além da possibilidade de ensejar a perda de seu cargo ou função na hipótese de desempenho insatisfatório.

O Adicional de Desempenho – ADE – é uma vantagem pecuniária, instituída pela Lei n.º 14.693 de 30 de julho de 2003, a ser concedida ao servidor que ingressou no serviço público após a publicação da Emenda à Constituição do Estado n.º 57, de 15 de julho de 2003, e àquele que por ele optar, em substituição às vantagens por tempo de serviço.

Já o prêmio por produtividade, instituído pela Lei nº 14.694 de 30 de julho de 2003, é uma das formas de aplicação dos recursos orçamentários em cada órgão ou entidade, que firmar o Acordo de Resultados<sup>1</sup>, com vistas a premiar o bom desempenho de seus servidores. O prêmio por produtividade é conferido de acordo com a avaliação dos resultados obtidos no Acordo de Resultados. Dessa forma, o desempenho individual é atrelado aos resultados institucionais.

Os resultados iniciais da adoção do processo de ADI revelaram retornos positivos e negativos. O processo permitiu o acompanhamento sistematizado e contínuo do desempenho do servidor e possibilitou a identificação de várias irregularidades na situação funcional dos servidores, bem como a avaliação de quais estavam sendo subaproveitados e quais deveriam passar por um processo de capacitação. Também foi possível obter um diagnóstico das condições de trabalho oferecidas pelos órgãos, sendo providenciadas melhorias nos casos necessários. No entanto, tal como coloca Vilhena (2006), o fato de a avaliação de desempenho ser um processo incipiente fez com que houvesse certa desconfiança por parte dos servidores, o que prejudicou a credibilidade no processo. Além disso, a infra-estrutura dentro dos órgãos e entidades não se encontrava plenamente adequada para assumir um processo dessa magnitude, o que acabou gerando complicações. Adicionalmente, os critérios adotados ainda não apresentavam um vínculo muito estreito – e desejado – com as metas das organizações e equipes de trabalho, o que aumentava o caráter subjetivo do processo de avaliação.

### **2.3 A revisão da ADI na 2ª Geração do Choque de Gestão**

A falta de vínculo entre o desempenho individual e aquele organizacional é a principal razão que levou às alterações realizadas pela 2ª geração do Choque de Gestão. A 2ª geração do Choque de Gestão tem como objetivo consolidar a implementação de um verdadeiro Estado para Resultados, considerando que a qualidade fiscal e a gestão eficiente, introduzidas na 1ª geração do Choque de Gestão, deram sustentabilidade a esse objetivo maior.

Nesse novo cenário, face à necessidade de aprimoramento e melhorias em decorrência dos primeiros anos de experiência e da sistematização desse conjunto de objetivos e resultados estratégicos, o modelo do Acordo de Resultados adotado na primeira geração do Choque de Gestão foi reformulado e, conseqüentemente, a Avaliação de Desempenho Individual. O novo modelo contempla duas etapas. No Acordo de Resultados de 1ª etapa pretendia-se pactuar, no nível de cada sistema operacional (secretarias e entidades vinculadas) os grandes resultados a serem perseguidos para cumprimento da estratégia governamental. A 2ª etapa do Acordo de Resultados constitui o desdobramento da estratégia pactuada em todos os níveis da organização. Assim, torna-se possível aumentar a capilaridade do instrumento, uma vez que se visualiza qual é o grau de compromisso e responsabilidade de cada equipe de trabalho, em cada órgão, no atingimento das metas globais.

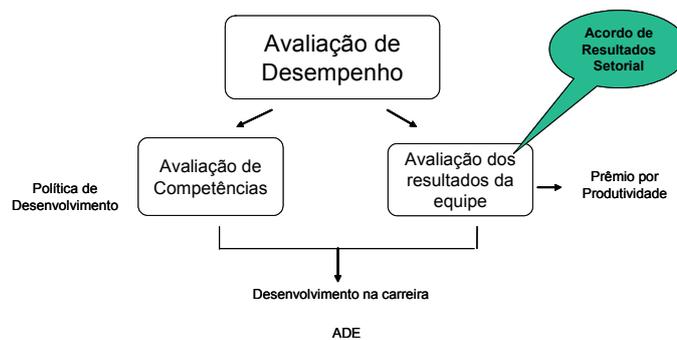
A política de incentivos vinculada ao Acordo de Resultados também foi reformulada. O prêmio por produtividade passou a ser atrelado ao resultado de cada equipe, condicionado a um bom resultado do sistema operacional na 1ª etapa. Assim, é possível um maior comprometimento individual, uma vez que cada servidor conhece qual o seu grau de responsabilidade para o alcance dos resultados de sua organização, não desvinculando, por outro lado, da necessidade de um bom resultado global, fazendo com que ele não perca a visão sistêmica (MELO, 2007).

A ADI torna-se uma ferramenta importante para o desenvolvimento da cultura voltada para resultados. Numa primeira fase – que pode ser considerada a fase do planejamento estratégico – os altos dirigentes articulam os objetivos e metas da organização a partir dos quais os gerentes e diretores determinam objetivos estratégicos e mensuráveis para suas unidades. Os objetivos para o desempenho dos indivíduos e das equipes são desenvolvidos

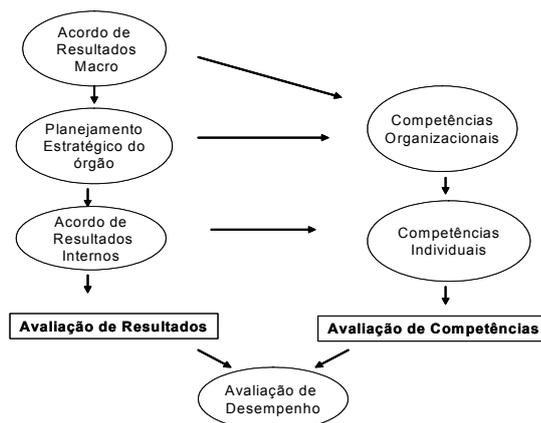
subseqüentemente. Portanto, para atender às mudanças propostas para a 2ª geração do Choque de Gestão, a partir do 4º período avaliatório, todos os servidores dos órgãos e entidades serão avaliados, também, pelo alcance dos resultados finalísticos da instituição na qual trabalham.

As figuras 1 e 2 apresentam o processo novo de ADI. A avaliação será composta por duas partes – uma avaliação de competências e uma avaliação dos resultados da equipe no Acordo de Resultados.

**Figura 1 – Estrutura do novo instrumento de avaliação individual**



**Figura 2 – Relação entre a avaliação institucional e a avaliação individual**



Fonte: Documentos internos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

Os Acordos de Resultados por equipes estão sendo preparados e são desdobramentos dos Acordos de Resultados celebrados com todas as secretarias do Governo no início do ano de 2007, conforme explicitado anteriormente. É importante observar que esta pesquisa de campo avaliou o processo de ADI adotado em duas secretarias do Governo do Estado de MG num período referente a 1ª Geração do Choque de Gestão.

### 3. Metodologia

A pesquisa de campo avaliou o processo de ADI adotado na Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e na Secretaria de Estado de Fazenda (SEF).

De forma a analisar o processo de ADI nas duas secretarias, a pesquisa utilizou como recursos de coleta de dados, entrevistas semi-estruturadas, que contaram com análise de conteúdo para o tratamento dos dados, e questionários fechados, cujas respostas foram tabuladas e avaliadas a partir de estatística descritiva.

As entrevistas foram realizadas com três representantes do Governo do Estado de Minas Gerais que tiveram um forte envolvimento durante a implantação do processo de ADI e o

acompanham até o momento. A primeira foi feita na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), com uma representante da diretoria responsável pela implantação do processo de ADI em todo o Estado. A segunda foi com a Diretora de Recursos Humanos da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), órgão que teve um fraco desempenho no Acordo de Resultados, e a última com a Diretora de Acompanhamento e Avaliação de Pessoal da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), órgão que teve o melhor desempenho no Acordo de Resultados. Os resultados obtidos a partir das entrevistas serão apresentados na discussão dos resultados, destacando, principalmente, as percepções sobre o processo de ADI, os principais problemas, a reação dos servidores e as propostas de alterações para a próxima fase.

Por meio dos questionários foram observadas as percepções dos servidores em relação ao processo de avaliação de desempenho individual e quanto à nova proposta, que prevê a inclusão de avaliação de acordo com o alcance das metas institucionais. Os questionários foram distribuídos entre servidores da SEF e da SEDS. Da SEF foram obtidos 276 questionários respondidos, de um total de 4.200 servidores. Quanto à Secretaria de Estado de Defesa Social, foram obtidos 124 questionários, de um universo de 1.550 servidores.

A partir dos resultados apresentados nos questionários e nas entrevistas foi possível perceber os obstáculos encontrados inicialmente e entender as razões para a alteração do processo de avaliação de desempenho individual no Governo de Minas Gerais, bem como, inferir alguns dos obstáculos que surgiram no decorrer do processo.

#### **4. Resultados decorrentes da adoção da ADI**

O primeiro período avaliatório (2004/2005) se iniciou em 1º de julho de 2004 e terminou em 30 de junho de 2005. O segundo (2005/2006) se iniciou em 1º de julho de 2005 e terminou em 30 de junho de 2006.

##### **Secretaria de Estado de Defesa Social**

No decorrer do processo de adoção da ADI, na SEDS foram avaliados 1.092 servidores no primeiro período e 1.026 no segundo. Em ambos, apenas um servidor ficou abaixo dos 50 pontos. No primeiro período, oito servidores ficaram entre 50 e 69 e no segundo apenas dois servidores foram avaliados nesta faixa. Entre 70 e 89 pontos foram avaliados 375 servidores no primeiro período, o que representou 34% dos funcionários. No segundo período, a mesma faixa correspondeu a 24% dos servidores, num total de 242 servidores. O número de servidores com avaliação igual ou superior a 90 pontos representou 65%, referente a 708 funcionários, no primeiro período; e 76%, referente a 708 funcionários, no segundo período.

Os questionários também indicam que há significativas possibilidades de melhorias no processo de ADI, uma vez que 32% dos respondentes afirmaram não ter recebido informações suficientes, quase metade (47%) expressou falta de confiança no processo e 59% não concordaram com a forma como o processo tem sido conduzido. Percentual quase idêntico a este último (57%) aponta poucas falhas, em contraste com pouco mais de um terço que afirma existirem muitas falhas no processo de ADI.

Apesar das dificuldades, menos de um terço daqueles que retornaram os questionários revelaram sentimentos negativos (apreensão, 16% e insatisfação, 15%) ao serem avaliados, enquanto os demais experimentaram tranquilidade (40%), satisfação (14%) e segurança (15%). Uma explicação para isso pode residir no fato de aproximadamente três quartos afirmarem possuir metas realistas e desafiadoras durante o período de avaliação e de um percentual ainda maior (81%) identificarem que seu trabalho contribuiu para os resultados da organização.

Finalmente, 57% dos questionários obtidos mostram concordância em relação à idéia de que os servidores sejam avaliados pelos resultados da organização e 61% indicam a vinculação entre a avaliação dos servidores e o desempenho do órgão a que pertencem como um fator que aumentaria o engajamento dos funcionários. Apesar disso, quase 6 em cada dez respondentes declarou acreditar que poderia ser prejudicado na hipótese de sua avaliação envolver o alcance dos resultados da organização.

### **Secretaria de Estado de Fazenda**

Por outro lado, na SEF foram avaliados 3.633 servidores no primeiro período e 3.688 no segundo. No primeiro período, apenas um servidor ficou abaixo dos 50 pontos e três servidores foram avaliados na faixa entre 50 e 69 pontos. No segundo período, nenhum servidor foi avaliado nessas duas faixas. Entre 70 e 89 pontos foram avaliados 157 servidores no primeiro período, o que representou 4% dos funcionários; e no segundo período 81 servidores, representando apenas 2% dos funcionários. Nesta secretaria a grande maioria dos servidores recebeu avaliação igual ou superior a 90 pontos, sendo 96%, referente a 3.472 funcionários, no primeiro período; e 98%, referente a 3.607 funcionários, no segundo período.

Tanto pelos resultados obtidos nas entrevistas quanto nos questionários foi possível perceber que o processo de avaliação de desempenho individual não foi recebido de forma positiva quando de sua implantação na SEF. Algumas justificativas para isso podem ser percebidas pelos resultados obtidos nas perguntas: Você acha que o processo de avaliação de desempenho individual motivou os servidores? Você confia no processo de avaliação de desempenho individual? Você concorda com a forma como vem sendo feita a avaliação de desempenho individual? Você identifica falhas no processo de avaliação de desempenho individual? As respostas às duas últimas perguntas apontam a necessidade de mudanças para as próximas fases do processo. O elevado percentual de servidores que não concordam com a forma como vem sendo feita a avaliação, bem como os 94,2% que identificam falhas no processo sugerem a necessidade de consulta aos servidores para a elaboração de propostas para a próxima fase.

Com relação à nova proposta de atrelamento das metas dos servidores com as metas da organização, 52,2% concordam com a idéia. Entretanto, vale lembrar que esse percentual é composto apenas por servidores da SEF, que obteve o melhor resultado no processo de avaliação do Acordo de Resultados. Quanto às outras respostas sobre a nova proposta, embora a maior parte dos servidores concorde com a idéia, 51,8% acha que poderia ser prejudicada com essa nova forma de avaliação.

#### **4.1 Discussão dos Resultados**

O processo de ADI adotado pelo Governo mineiro é uma tentativa importante de internalizar em todos os funcionários os objetivos de uma reforma ambiciosa - em termos de objetivos propostos - e abrangente - em termos de introdução de novos instrumentos gerenciais.

Mesmo que secretarias como a SEF já contassem com experiências de avaliação de desempenho desde a década de '80, o processo de ADI que buscou-se implementar no âmbito do Choque de Gestão demandou importantes mudanças culturais por parte de todo o corpo de funcionários do governo mineiro. A **reação inicial foi de desconfiança**, medo de perda da estabilidade do servidor público, conforme ilustrou a entrevistada na SEPLAG – órgão responsável pela concepção e implementação da ADI:

*“...a primeira impressão de quase duzentas mil pessoas, era que a avaliação era pra demitir. Então o primeiro impacto não foi bom, tinha que ter havido um mínimo de divulgação do que era efetivamente a avaliação e qual era sua finalidade junto com a publicação da legislação”.*

As entrevistas e os questionários coletados nas secretarias também corroboraram essa constatação da SEPLAG. A proposta de avaliação de desempenho individual foi mais bem recebida na SEDS, comparativamente à SEF. Nesta, 44,4% dos respondentes avaliaram a proposta de forma negativa, enquanto na primeira um quarto deles manifestou a mesma opinião e um percentual de 43% classificou-a positivamente. Mesmo assim, o processo de ADI só logrou motivar pouco mais de um terço (37%) dos servidores da SEDS que enviaram respostas. Segundo a entrevistada, na SEDS, a reação inicial dos servidores foi de medo. Consideravam o processo de avaliação prejudicial e, por falta de informação, tinham medo de serem avaliados. Por conta disso, inicialmente houve certa rejeição ao processo.

Na SEF, onde já existiam experiências de ADI, a reação foi a mesma. No decorrer da pesquisa de campo foi possível perceber que o processo de avaliação de desempenho individual não foi recebido de forma positiva quando de sua implantação. A maior parte (75,6%) dos servidores da Secretaria que respondeu ao questionário considera que o processo não motivou os servidores. Além disso, 54,3% dos servidores não confiam no processo, o que reflete a sensação de medo e rejeição ao mesmo. Segundo as entrevistas, os fiscais, por terem um sindicato forte criticavam a ADI, alegando a perda de direitos do servidor público. Consideravam a avaliação dos servidores, da forma como foi estruturada, prejudicial a eles.

Esta reação inicial se materializou nos **resultados irrealistas obtidos pela ADI** na primeira fase da avaliação. Grande parte dos servidores recebeu pontuação superior a 90, fato que não retratava a realidade dos órgãos. De fato, estes últimos, avaliados por meio dos Acordos de Resultados, receberam pontuações menores.

*“...as avaliações foram extremamente benevolentes, noventa e nove por cento do Estado de Minas Gerais recebeu pontuação superior a noventa por cento. Isso quer dizer que quase todo mundo era excelente. Isso é verdade? Não. Isso era condizente com a realidade, por quê? Se todos os servidores do Estado são excelentes, não é, tem uma pontuação muito próxima de cem, isso quer dizer que os órgãos funcionam muito bem, não é? Que o Estado está prestando um ótimo serviço para a sociedade e coisa e tal. O resultado desmascarou uma falta de preparo da chefia e problemas no próprio processo que não foi internalizado como deveria pelos órgãos responsáveis”. – entrevistada SEPLAG.*

A **desvinculação do desempenho individual dos resultados institucionais**, no período avaliado no decorrer da pesquisa de campo, pode explicar a superestimação dos resultados da ADI em secretarias como a SEDS, cujos resultados em termos de Acordo de Resultados foram decrescendo ao longo da avaliação.

No decorrer da pesquisa de campo foi possível perceber a **importância das medidas de divulgação e de treinamento** para superar esta reação negativa inicial. A campanha de divulgação da SEPLAG foi responsável pela familiarização dos servidores com o instrumento durante o segundo período de avaliação, de julho de 2005 a julho de 2006. Para melhor difundi-lo, foram elaborados diversos materiais de divulgação, tais como, vídeos e cartilhas. Nas fases iniciais em que ocorriam os treinamentos dos agentes multiplicadores, a entrevistada apontou certo desvirtuamento do processo, pois, muitas chefias que deveriam receber o treinamento alegaram falta de tempo para tal e enviaram substitutos. Na época da primeira avaliação, a entrevistada relatou que muitas chefias não estavam preparadas e que não havia ainda a cultura da avaliação. As reclamações diziam respeito à estrutura necessária, à falta de conhecimento sobre o modo de preenchimento das avaliações e ao esquecimento das informações passadas nos treinamentos. Na SEDS, onde a pesquisa relatou maior comprometimento com a ADI, o grau de envolvimento das chefias foi relativamente maior. Inicialmente foram feitos treinamentos em mais de 200 chefias e a Secretaria foi dividida em 13 grupos, de acordo com a região e especificidade do trabalho, realizando mudanças no quadro de pessoal. Na SEF, onde a pesquisa identificou um clima maior de desconfiança com

relação a ADI, as entrevistas destacam maior dificuldade de realizar as reuniões necessárias ao processo, devido a questões de agenda das chefias.

A **dificuldade de compatibilizar o instrumento com a legislação** foi outro ponto levantado pelas secretarias no decorrer das pesquisas de campo. Para a SEDS, a legislação densa e com muitos detalhes tornou o processo mais lento e gerou a necessidade de formulação de um regulamento próprio (política interna). Enquanto para a SEF, faltou clareza das regras no início do processo e faltou informação em relação à legislação.

A **relação da ADI com a remuneração do servidor** é vista, simultaneamente, **como ponto forte e fraco do processo**. De acordo com a entrevistada na SEF, o fato de a avaliação ser atrelada à remuneração (prêmio por produtividade) fortaleceu o processo e provocou um maior comprometimento tanto das chefias quanto dos servidores.

*“O prêmio de produtividade está atrelado à avaliação de desempenho. Por um lado isso incentiva, fortalece o instrumento e a cultura de avaliar desempenho; as pessoas passam a ficar mais preocupadas com a avaliação de desempenho. O quê não interferia no nosso passado. Às vezes tinha um chefe que não avaliava um servidor, ficava na gaveta, esquecia e a gente ficava ali cobrando, cobrando e dizia “olha, você não avaliou, o que foi que aconteceu?” Porque não existia essa concepção de hoje de que se você não trabalhar pelo menos cento e cinquenta dias você não é avaliado. Antigamente, no nosso instrumento não existia isso. Hoje não, as pessoas têm dado mais importância, por quê? Porque está ligada ao prêmio, está ligada a outras coisas”.*

Por outro lado, o fato de atrelar a avaliação à remuneração também foi apresentado como um problema do novo processo, uma vez que percebe-se algum impacto negativo na relação entre chefias e servidores. Além disto, o instrumento pode induzir uma perspectiva de motivação baseada apenas nas necessidades materiais, em detrimento do poder de motivação que as metas podem desempenhar em si (criando maior clareza de objetivos alinhados com os objetivos institucionais e de políticas públicas e desafiando o servidor).

*“...Uma coisa que, por exemplo, eu vejo aqui na minha equipe e que eu não via antes, é a vibração das pessoas depois que cumpriram as metas e a preocupação quando não cumprem. Eles querendo ou não eles se sentem mais responsáveis. Então a tradução disso, de uma avaliação de desempenho, trazer isso pra perto da pessoa, eu acho que com certeza vai trazer um resultado muito interessante.”.*

*“Essa mudança de gestão estratégica e de avaliação de desempenho juntos é bem revolucionária. E uma percepção que eu sempre tive, é que a gente, é que os servidores públicos sempre se preocupavam muito com “o que eu tenho que fazer hoje”, não é? Então assim você colocando isso num nível mais elevado que existe uma política toda definida e que a gente está tentando alcançar essa política é de certa forma para a pessoa crescer, não é?”*

Até neste momento, os resultados discutidos refletem alguns pontos em comum às secretarias pesquisadas. No entanto, a própria natureza de trabalho dos órgãos onde a ADI é adotada pode influenciar a atitude com relação ao instrumento. De fato, no decorrer da pesquisa de campo também foi possível perceber que muitas das **dificuldades, resistências ou atitudes positivas perante ADI dependem da natureza da atividade do órgão onde o instrumento se aplica**. Por exemplo, numa secretaria como a SEDS, onde o *social* assume maior peso, a ADI encontrou maior eco do que numa secretaria como a SEF, um órgão de natureza técnica, onde predominam fiscais (que apresentam maior resistência ao modelo). Ao contrário, as secretarias apresentaram desempenho diferenciado relativamente aos AR. A natureza técnica do SEF facilitou a “tradução” do seu trabalho no processo de pactuação das metas, enquanto a natureza social da atividade da SEDS tornou mais complexo este processo.

É importante associar a esta reflexão o fato que a SEDS conta com 1.550 servidores efetivos – avaliados via ADI e cerca de 12.000 contratados, que não são avaliados por esse processo, mas que, sem dúvida, influenciam o alcance dos objetivos da secretaria. Por outro lado, a SEF conta com um maior número de servidores, 4.200, todos efetivos.

Entre as especificidades apontadas pela SEDS relativas às dificuldades e problemas encontrados no decorrer do processo da ADI, destacam-se: 1. Situações de risco e condições ruins de trabalho dificultaram a implantação da ADI; 2. Dificuldades em rastrear as relações de parentesco entre os servidores permitiram que muitas avaliações fossem feitas por parentes, distorcendo os resultados; 3. Servidores que receberam notas “ruins” ameaçavam sair do processo.

Na SEF, os pontos negativos que foram levantados foram: 1. Os critérios universais de avaliação prejudicam o processo, pois cada secretaria / servidor tem características específicas; 2. O foco maior é dado ao comportamento do servidor em detrimento de seu desempenho; 3. O processo é burocrático e rigoroso, tornando-se mais moroso e difícil; 4. O processo de avaliação de chefia e servidor cria um ambiente de trabalho complicado.

#### **4.2 Alinhamento da ADI com o desempenho institucional**

No momento de realização dessa pesquisa de campo, já existia um reconhecimento generalizado na SEPLAG e no Governo Mineiro que o ponto mais importante de aperfeiçoamento do modelo dizia respeito à necessidade de alinhar as metas individuais, avaliadas no decorrer do processo de ADI, com os objetivos dos órgãos e entidades avaliados via Acordos de Resultados. A incoerência observada aqui entre os resultados da ADI na SEDS e SEF e os resultados dos ARs na SEDS e SEF é apenas um exemplo que ilustra a necessidade desse alinhamento.

Para isto, a segunda parte do questionário utilizado na pesquisa buscou compreender como que servidores e gerentes das secretarias pesquisadas avaliavam a nova proposta de atrelamento das metas dos servidores com as metas da organização.

Na SEF, 52,2% dos servidores que responderam ao questionário concordam com a idéia e acreditam que este atrelamento permitirá um maior engajamento servidor-organização. Entretanto, vale lembrar que trata-se de uma secretaria que obteve o melhor resultado no processo de avaliação do Acordo de Resultados. Embora a maior parte dos servidores concorde com a idéia, 51,8% acham que poderiam ser prejudicados com essa nova forma de avaliação. No entanto, numa secretaria de natureza técnica como a SEF, boa parte dos respondentes (90,9%) acredita que consegue identificar como seu trabalho contribui para o alcance dos objetivos da organização.

Na SEDS, 57% dos questionários obtidos mostram concordância em relação à idéia de que os servidores sejam avaliados pelos resultados da organização e 61% indicam a vinculação entre a avaliação dos servidores e o desempenho do órgão a que pertencem como um fator que aumentaria o engajamento dos funcionários. Apesar disso, quase 6 em cada dez respondentes declarou acreditar que poderia ser prejudicado na hipótese de sua avaliação envolver o alcance dos resultados da organização. Talvez o histórico de baixos resultados no desempenho revelado pela SEDS nos Acordos de Resultados pode ajudar a compreender esta resposta.

Todas as entrevistas corroboram a proposta de alinhamento da ADI com as metas e os objetivos institucionais, mas apontam algumas dificuldades para a adoção prática dessa medida. Na SEDS, a entrevistada ressaltou a dificuldade em estabelecer a avaliação por metas, mencionando que o servidor não encontra diferença entre meta, atividade e tarefa. Destacou que o agente penitenciário não sabe que produtividade é seguridade, fator crucial para reavaliar o desempenho.

*“...a dificuldade é as pessoas entenderem o que são as metas na realidade. Eu acho que talvez, tem que ter uma melhoria aí na colocação. Porque quando você diferencia meta e atividade de tarefa, todo mundo pensa que é uma coisa só”.*

Com relação à nova proposta de atrelamento das metas da unidade à avaliação do servidor, a entrevistada acredita que terão problemas referentes à informação dos servidores. Segundo ela, ainda existe uma carência de informação entre as unidades da Secretaria, o que dificulta o entendimento das metas e, conseqüentemente, seu atrelamento às metas do servidor. Outro ponto levantado se refere à rotatividade dos servidores entre os cargos, o que dificulta sua avaliação por metas da unidade.

## 5. Conclusões

O principal objetivo deste artigo foi avaliar o processo de avaliação de desempenho adotado em duas secretarias do Governo do Estado de MG, no âmbito do Choque de Gestão – uma reforma de gestão pública, orientada para o alcance de resultados e operacionalizada por meio de uma série de instrumentos de contratualização, como acordos de resultados, termos de parceria ou parcerias público-privadas.

A avaliação do desempenho individual pode ser visto como um instrumento de administração de pessoas, que busca medir o rendimento dos funcionários, sua adequação ao cargo e o potencial da sua contribuição para a organização. Com base nessa definição, o instrumento pode ser adotado em organizações públicas ou privadas. No entanto, existem algumas peculiaridades, identificadas no decorrer da pesquisa de campo, na adoção desse instrumento em organizações públicas, envolvidas em reformas de gestão, como no caso do Choque de Gestão.

A primeira peculiaridade diz respeito à necessidade, assim como à dificuldade, de **alinhar o ADI com o desempenho institucional e com os objetivos maiores da reforma**. O ADI no quadro do Choque de Gestão e de outras reformas (como a neozelandesa aqui analisada) é, principalmente, um instrumento de alinhamento. No entanto, a administração pública não é um ator de natureza unitária; ao contrário, várias organizações a compõem num processo de cooperação-competição que tornam difíceis e nebulosas as relações de hierarquia ou contratado-contratante. Nesta ambigüidade que reside uma das fontes da incoerência observada nessa pesquisa entre os resultados da ADI e os resultados advindos dos acordos dos resultados nas duas secretarias pesquisadas.

Além das peculiaridades inerentes ao uso do instrumento em reformas de gestão pública, a pesquisa identificou uma série de obstáculos compreendidos à luz da **resistência à mudança**. No quadro da estabilidade do servidor público, o instrumento pode ser visto como fonte geradora de desconfiança e medo de perder os benefícios da função e gerar resultados que nem sempre ilustram fidedignamente a realidade dos órgãos. O fato é que o instrumento traz mudanças importantes, no que tange à relação do desempenho com a remuneração real do servidor, assim como reflexos na relação com as chefias.

Por fim, a **natureza das atividades do órgão** pode facilitar ou dificultar o processo de ADI. A natureza da tarefa desempenhada e a facilidade de mensurar metas e objetivos podem facilitar ou dificultar um uso eficaz do instrumento.

A guisa de conclusão pode-se dizer que o processo de avaliação de desempenho individual no Estado de Minas Gerais gerou mudanças de comportamento por parte de alguns servidores; aprimoramento da relação chefia/servidor; aprimoramento da relação e do conhecimento da equipe – identificação de novos talentos e servidores que estão sub-aproveitados; identificação de necessidades de capacitação na administração pública; atualização e regularização de dados funcionais dos servidores; entre outros. Além disso, percebe-se que avaliação tornou-se uma importante fonte de informações gerenciais.

No entanto, há, ainda, desafios a serem superados pelas políticas de avaliação: a) simplificação e flexibilização do processo; b) alinhamento estratégico entre a avaliação de metas / resultados (por equipe) e avaliação de competências (individual); c) maior adequação aos elementos da cultura organizacional; d) o desenvolvimento de lideranças gerenciais comprometidas com a política de avaliação; e, por fim, e) o fortalecimento institucional das unidades setoriais de recursos humanos (pessoas e infra-estrutura) para planejar, analisar e gerenciar a implementação da estratégia de avaliação de pessoas na administração pública.

O entendimento da estratégia do Governo para cada instituição, bem como a conscientização dos servidores de que o processo não objetiva prejudicá-los são fatores decisivos para o êxito desta reforma. As medidas ora em curso, entretanto, requerem um aperfeiçoamento contínuo e exigem consideráveis transformações na cultura das organizações do serviço público, o que, por sua vez, demanda tempo até que se possa aferir com mais precisão o atingimento dos objetivos traçados.

## Notas

<sup>1</sup> Instrumento de pactuação de resultados entre órgãos e entidades da Administração Pública Estadual visando à realização de avaliação institucional dos mesmos. O objetivo da seleção desses dois órgãos foi verificar a relação existente entre o desempenho dos mesmos na avaliação de desempenho institucional e o desempenho na avaliação de desempenho dos servidores.

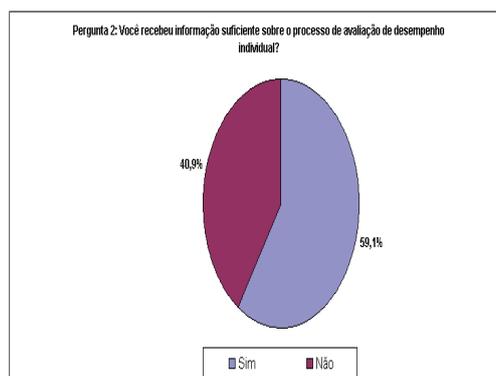
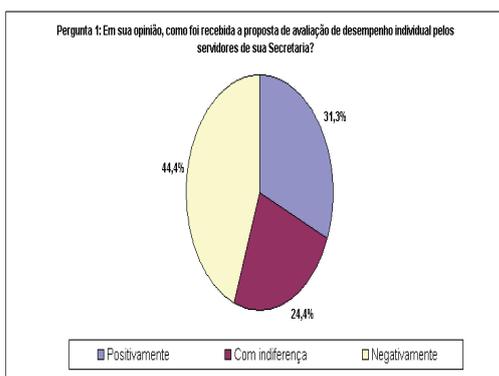
## Referências bibliográficas

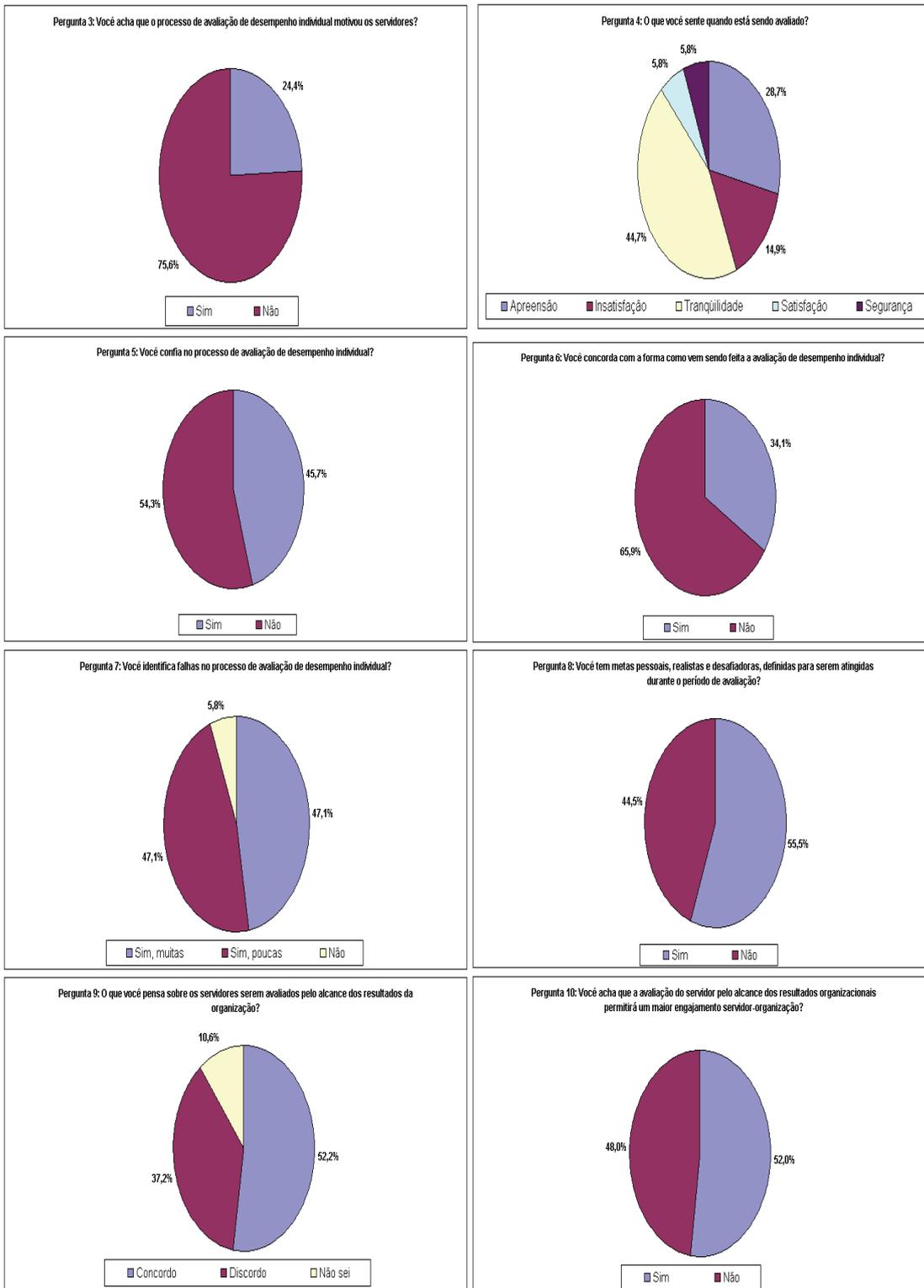
- BERALDO, Deobel Garcia Ramos; BERGAMINI, Cecília Whitaker. *Avaliação de desempenho humano na empresa*. São Paulo: Atlas, 1988.
- BRESSER PEREIRA, L.C. SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- CARVALHO, Wagner. *A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability*. Revista do Serviço Público, v.48, nº3. ENAP. 1997.
- DAVIS, Keith. WERTHER, William. *Administración de personal y recursos humanos*. México: Ed. McGraw-Hill, 1991. -- 395 p.
- FLIPPO, E. *Princípios de Administração de Pessoal*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1976. p. 311
- HOYLER, S. *A Avaliação Sistemática de Desempenho de Pessoal*. Revista de Administração de Empresas. Órgão do Centro de Pesquisas e Publicações da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1965, p. 19 – 40.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas de Vera Cruz-Mexico, *Sistema de Evaluación del desempeño*.
- JUNCAJ, Tony. *Do Performance Appraisals Work?* Quality Progress. Vol. 35 No. 11, p. 45-49, Novembro 2002.
- KETTL, Donald F. *A Revolução Global: reforma da administração do setor público*. In: MARRAS J.P. Administração de Recursos Humanos, do operacional ao estratégico, 3 edição São Paulo: Futura 2000.
- LUCENA, Maria Diva da Salette. *Avaliação de desempenho*. São Paulo: Atlas, 1992.

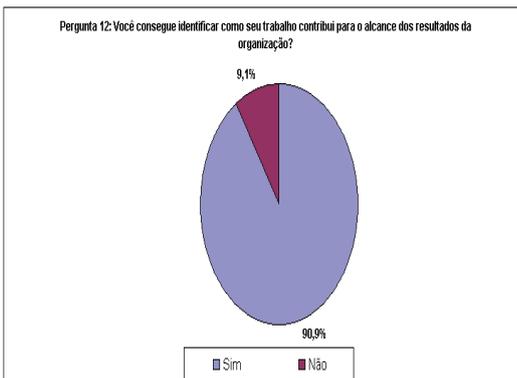
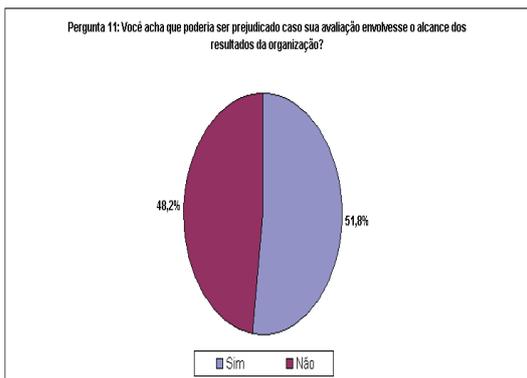
- MELO, Frederico C.S. *O Estado para resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão*. XII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estados y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 out. – 2 nov, 2007.
- PÉREZ, H. *La Evaluación del desempeño de los servidores públicos*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estados y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct, 2002.
- PINHEIRO DE AQUINO C. *Administração de Recursos Humanos: uma introdução*. São Paulo: Atlas, 1980, p. 270.
- PINTO FERREIRA P. *Administração de Pessoal: relações industriais*. 6 edição, São Paulo: Atlas S.A., 1986, p. 351
- SANTOS L. SANTOS CARDOSO, A. *Avaliação de Desempenho da Ação Governamental no Brasil, problemas e perspectivas*. XV Concurso de Ensayos Del CLAD “Control e Evaluación del Desempeño Gubernamental”, Caracas 2001.
- SEPLAG. *Manual de Avaliação de Desempenho Individual do Estado de Minas Gerais*, 2003.
- SOUZA, Vera Lúcia. *Gestão de desempenho: julgamento ou diálogo?* Rio de Janeiro: FGV, 4 ed., 2006.
- STOFFEL, Inácio. *Administração do desempenho: metodologia gerencial de excelência*. Florianópolis: Perspectiva, 1997.
- VILHENA, Renata et al. *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

## Anexos

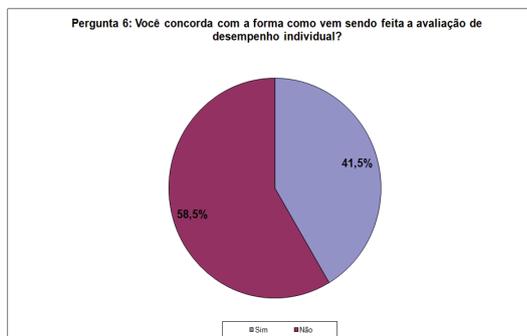
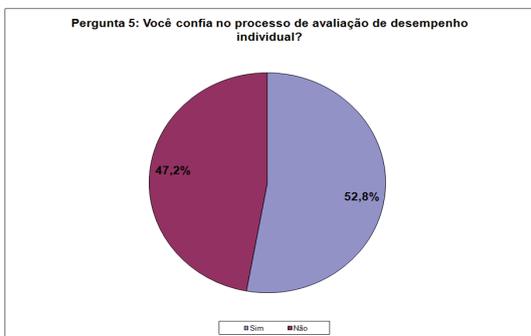
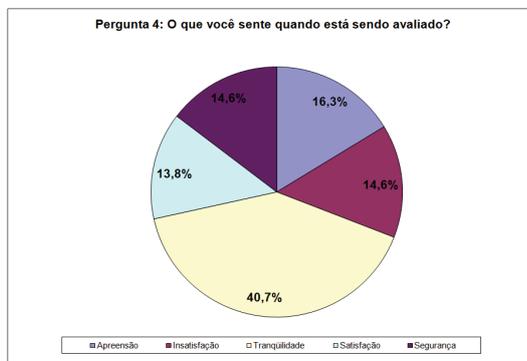
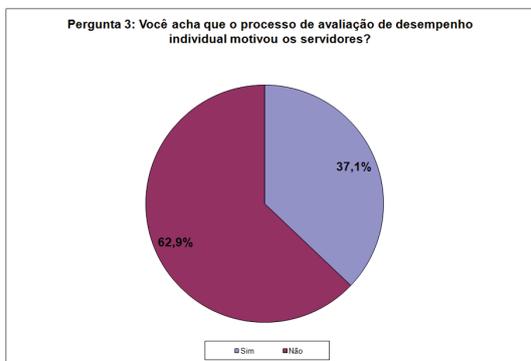
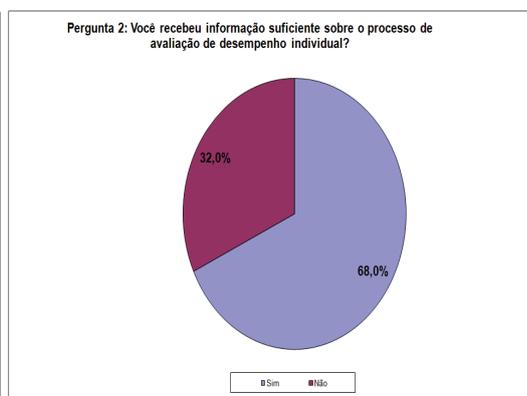
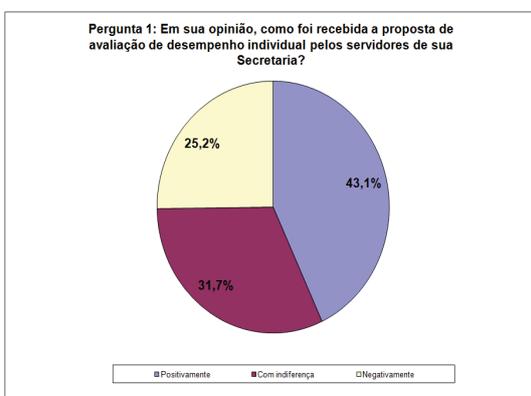
### Secretaria de Estado de Fazenda



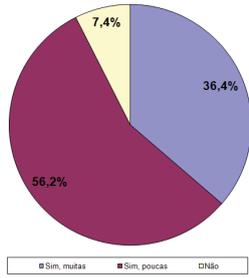




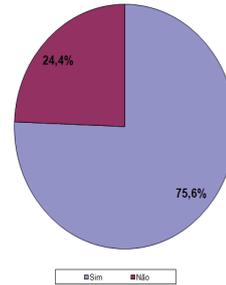
### Secretaria de Estado de Defesa Social



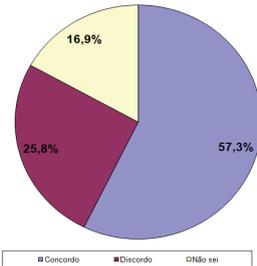
Pergunta 7: Você identifica falhas no processo de avaliação de desempenho individual?



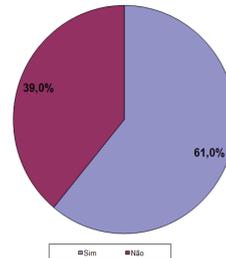
Pergunta 8: Você tem metas pessoais, realistas e desafiadoras, definidas para serem atingidas durante o período de avaliação?



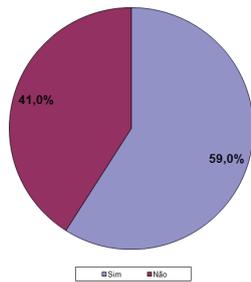
Pergunta 9: O que você pensa sobre os servidores serem avaliados pelo alcance dos resultados da organização?



Pergunta 10: Você acha que a avaliação do servidor pelo alcance dos resultados organizacionais permitirá um maior engajamento servidor-organização?



Pergunta 11: Você acha que poderia ser prejudicado caso sua avaliação envolvesse o alcance dos resultados da organização?



Pergunta 12: Você consegue identificar como seu trabalho contribui para o alcance dos resultados da organização?

