

AVM Faculdade Integrada
Administração de Recursos Humanos no Setor Público
Adriana Cristina Sanches Martins

Avaliação de Desempenho na Administração Pública

São Paulo
2016

AVM Faculdade Integrada

Administração de Recursos Humanos no Setor Público

Adriana Cristina Sanches Martins

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Tese de Conclusão de Curso apresentada à
AVM Faculdade Integrada
Róbison Gonçalves de Castro

**São Paulo
2016**

SUMÁRIO

Introdução	
Termo de Responsabilidade	4
Capítulo I - Leviatã	9
Capítulo II - Avaliar como e para quê?	17
Capítulo III - Avaliar para o futuro	22
Considerações Finais	26
Referências bibliográficas	29

TERMO DE CIÊNCIA E RESPONSABILIDADE

Eu, ADRIANA CRISTINA SANCHES MARTINS, aluno matriculado no curso de Pós-Graduação em ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS NO SETOR PÚBLICO oferecido pela AVM Faculdade Integrada, orientado pelo(a) professor(a) Rogerio Gonçalves de Castro CONCORDO com este Termo de Ciência e Responsabilidade, declarando conhecimento sobre meus compromissos abaixo listados.

1. Estou ciente que a **pesquisa e a escrita do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)** devem necessariamente e **obrigatoriamente ser acompanhadas pelo meu orientadore** que o envio apenas do produto final implicará em **reprovação do TCC**.
2. Estou ciente de que o **Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)** deverá versar necessariamente sobre a área de **especialização cursada**.
3. Estou ciente de que não posso fazer **pesquisa de campo**.
4. Estou ciente de que a **existência, em meu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), de trechos iguais ou parafraseados de livros, artigos ou sites da internet sem a referência da fonte é considerada plágio**, podendo me levar a responder a **processo criminal por violação de direitos autorais** e a estar automaticamente reprovado no curso, caso não haja tempo hábil para elaborar outro trabalho de minha total autoria.
5. Estou ciente de que, **se for comprovado**, por meio de arguição ou outras formas, **que o texto do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) não foi elaborado por mim ou é igual a outro já existente**, serei automaticamente reprovado na **monografia**, caso não haja tempo hábil para elaborar outro trabalho de minha total autoria.
6. Estou ciente de que a **correção gramatical, formatação e adequação do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) às normas** utilizadas pela AVM Faculdade Integrada, **são de minha inteira responsabilidade**, cabendo ao orientador apenas a identificação e orientação de problemas no texto relativos a estes aspectos, mas não sua correção ou alteração.

Brasília-DF, 03 de abril de 2016.

Professor Orientador: _ Róbison Gonçalves de Castro

Aluno: ADRIANA CRISTINA SANCHES MARTINS

Introdução

O tema trabalho no presente trabalho será: Avaliação de desempenho na Administração Pública.

O referido tema será analisado como uma ferramenta para promover uma melhoria dos serviços oferecidos pela Administração Pública.

Para compreendermos a importância de uma Avaliação de Desempenho, bem elaborada e aplicada de forma isenta e imparcial, e necessário resgatarmos o objetivo da Administração Pública. Pode até nos parecer uma mera simplificação, mas o objetivo da Administração Pública é servir a população.

Para tanto é necessário um levantamento detalhado das demandas públicas, que serão definidas pelos representantes da sociedade como prioritárias para atendimento à população. As estratégias, procedimentos e operacionalização desse atendimento comporão um Plano Diretor que orientará as ações da Administração.

As ações empreendidas pelos colaboradores da Administração devem estar em consonância com o objetivo seu maior e com as metas estabelecidas no plano diretor, visto que são estes colaboradores que darão cumprimento das metas do plano, para assim atingir o objetivo da Administração.

Portanto, as ações desempenhadas, a conduta, a ética profissional e a produtividade dos colaboradores da Administração devem estar sempre sob o crivo de uma Avaliação de Desempenho Funcional, cujos critérios devem estar definidos no plano diretor.

Tal procedimento pode possibilitar a o fortalecimento, reorientação e capacitação do recurso humano da Administração melhorando os índices de produtividade e eficiência da Administração.

Objetivo Geral

Analisar os processos de Avaliação de Desempenho da Administração Pública como instrumento de grande relevância na melhoria no atendimento dos serviços prestados à população e um passo na busca por excelência do Setor Público.

Objetivos Específicos

Aferir, constatar, confrontar, mensurar e analisar o processo de avaliação de desempenho do setor público, pode fornecer ao Administrador meios para tomar **decisões**, possibilitando o fortalecimento de ações positivas, a reorientação de ações negativas, de perfis profissionais e a capacitação dos colaboradores para **desenvolver** as capacidades do avaliado, aprimorando seu trabalho e **otimizando** os recursos da Administração.

- a) Como avaliar os colaboradores da Administração?
- b) Como aumentar a produtividade dos colaboradores da Administração.
- c) Como promover a capacitação dos colaboradores da Administração.
- d) Como melhorar a qualidade do atendimento dos serviços públicos a partir do desenvolvimento do recurso humano.

Revisão da Literatura

No setor público a avaliação de desempenho surge recentemente, estabelecido pela Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998, a qual altera o artigo 41, da Constituição Brasileira.

A Avaliação de Desempenho é um modo de verificar o resultado efetivo apresentado por um profissional da Instituição Pública em relação às metas e objetivos do Órgão, dos quais ele é o principal personagem. Por isso, a Avaliação de Desempenho é um momento de reflexão, tanto para o avaliador quanto para o avaliado, que considerará todo o trabalho executado em um dado período, bem como, a inserção desse processo em um abrangente objetivo que é servir a população com qualidade, estabelecendo padrões de excelência.

A Avaliação de Desempenho é um instrumento que permite identificar positivos e negativos, favorecendo a readequação de perfis profissionais e a capacitação profissional quando necessário.

A avaliação é uma ferramenta que incentiva o crescimento profissional e o desenvolvimento das capacidades do trabalhador, para que o Órgão público cumpra seu papel social. O trabalhador pode, ao ser bem avaliado, avançar em níveis hierárquicos e salariais superiores, o que o motivará ainda mais.

Mas também é uma parte importante do Plano Diretor do Órgão, deve ter critérios objetivos para que se evite problemas de interação entre os colaboradores e a instituição.

Hoje, as avaliações de desempenho convencionais abordam individualmente o papel do servidor, o que gera uma dissociação de sua atuação em relação ao contexto organizacional, fornecendo um resultado unilateral, que isola a atuação do servidor. (BRANDÃO, 2011, p. 13).

A necessidade de associar o desempenho ou as competências humanas com o desempenho ou as competências da organização como um todo faz com que tanto a gestão de desempenho como a de competências estejam inseridas em um contexto de gestão estratégica de recursos humanos, entendida como a função de atrair, desenvolver e manter o pessoal necessário para atingir os objetivos organizacionais, por meio da utilização de sistemas de recursos humanos consistentes entre si e coerentes com as estratégias da organização. (TAYLOR, BEECHLER e NAPIER, 1999 apud BRANDÃO, 2001, p. 13).

Portanto, o cumprimento das metas e dos objetivos da Administração Pública tem íntima relação com as ações orientadas nas avaliações de desempenho, que devem promover o desenvolvimento do recurso humano da Instituição, responsável pela imagem do órgão junto à população.

Metodologia

A linha teórico metodológica de pesquisa que envolverá o presente trabalho será qualitativa, que priorizará a objetividade estabelecendo uma ordem lógica nas ações *descrever, compreender, explicar, discernindo os conceitos globais e locais que tratam do assunto.*

A pesquisa qualitativa baseia-se no caráter interativo entre os objetivos, metodologia e dados empíricos, em oposição a uma linha teórico- positivista, que

defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências. A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas sim com o aprofundamento da compreensão do objeto.

Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa se opõem ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que cada ciência têm sua especificidade, o que pressupõe uma metodologia própria. Assim, os pesquisadores qualitativos recusam o modelo positivista aplicado ao estudo da vida social, uma vez que o pesquisador não pode fazer julgamentos nem permitir que seus preconceitos e crenças contaminem a pesquisa. (Goldenberg, 1999).

CAPITULO I – O Leviatã

"Leviatã a que se chama Estado, ou Cidade (em latim Civitas), que não é senão um homem artificial, embora de maior estatura e força do que o homem natural, para cuja proteção e defesa foi projetado. E no qual a soberania é uma alma artificial, pois dá vida e movimento ao corpo inteiro; os magistrados e outros funcionários judiciais ou executivos, juntas artificiais; a recompensa e o castigo (pêlos quais, ligados ao trono da soberania, todas as juntas e membros são levados a cumprir seu dever) são os nervos, que fazem o mesmo no corpo natural; a riqueza e prosperidade de todos os membros individuais são a força; Salus Populi (a segurança do povo) é seu objetivo;"

Thomas Hobbes, *O Leviatã ou MATÉRIA, FORMA E PODER DE UM ESTADO ECLESIASTICO E CIVIL*

Somos criaturas sociais por excelência. E possuímos múltiplas necessidades comuns, difíceis de suprir individualmente. Para garantirmos nossa sobrevivência, desde os tempos mais remotos, nos unimos. Ao longo da história, demos juridicamente a essa união organizada, o nome de Estado.

No século XVII, Thomas Hobbes, definiu o Estado como o Leviatã. Na cultura popular um Leviatã era um ser gigantesco. Mas, para Hobbes o Leviatã era a personificação do Estado moderno, onde cada grupo, cada membro tinha responsabilidades a desempenhar, a fim de garantir a sobrevivência e proteção do povo.

O Estado é a ação da representação política da vontade da sociedade, que ele organiza e que o mantém. Os indivíduos que compõe a sociedade renunciam a grande parte de sua autonomia, em detrimento do bem estar coletivo, cujo Estado é quem deve promover. Esse é o motivo fundamental de sua existência e seu principal objetivo.

Nesse contexto, o coletivo supera o individual, a sociedade é sempre mais importante que um indivíduo. E os sacrifícios dos indivíduos são sempre justificáveis, em prol da defesa e do bem estar da sociedade.

Os movimentos nacionalistas surgidos desse fundamento ético, tanto populares quanto aristocráticos, influenciaram a Ciência, a Política, a Economia e a Ética, levando

os Estados de outrora a contradições ético-filosóficas, a crises econômicas e conflitos políticos armados, que assumiram proporções mundiais.

Até que uma crise de paradigmas tomou vulto no século XX, como se ela própria fosse um novo referencial, culminando com a consolidação do processo de Globalização Econômica pelas principais potências mundiais, na década de 1990.

A partir de então, a sociedade contemporânea globalizada desenvolveu características mais individualistas em contradição às necessidades que a originou.

O papel mantenedor do Estado, representado até então pelo modelo do Welfare State, se modificou. Também nas nações de ditaduras socialistas a globalização deixou suas marcas, muros sólidos foram quebrados, como em Berlim. E as nações socialistas líderes do bloco se desfizeram, literalmente, sob a bandeira da glasnost e perestroika.

As novas ações empreendidas, por esses antigos modelos de Estado, deveriam se restringir à fiscalização e garantias da ordem jurídica e política estabelecida.

Os programas previdenciários, educacionais, médicos-sanitários, habitacionais, e todos aqueles que foram criados a partir de demandas fundamentais da sociedade, foram delegados ao setor privado por meio de concessões e privatizações, cabendo ao Estado o papel de regulador dessa interface público-privado.

A mudança de mãos, das atividades antes desempenhadas pelo serviço público, reduziu severamente o funcionalismo a ele vinculado.

Os processos de terceirização garantiram uma nova conotação aos colaboradores da Administração Pública.

Por vezes, os perfis exigidos para o novo colaborador foram concebidos na visão gerencial da empresa privada prestadora de serviço, quase sempre estrangeiras, que obtiveram a concessão para executar os serviços do antigo funcionalismo estatutário.

No Brasil, a presença do Estado na estrutura econômica do país sempre foi ostensiva e extensiva.

No início do século XX, o Brasil era considerado, pelas potências européias, que controlavam a economia mundial, como um país agrário e arcaico, comandado por ruralistas.

A imagem de um território agreste, que até pouco tempo antes entregava a qualidade da produção nacional ao sistema escravocrata, deveria desvanecer-se, sem contudo coibir as sequelas sociais e políticas por ele causadas.

Um projeto de modernização nacional, que iria inserir o Brasil no mercado capitalista da época foi empreendido pelo Estado. E seria o processo de industrialização, a grande promessa para modernizar as bases da infraestrutura brasileira, construindo a imagem de um país em desenvolvimento.

E enquanto o empresariado brasileiro, do originado de cafeicultores do sudeste e alguns poucos imigrantes emergentes, construía indústrias de menor investimento, tais como gêneros de primeira necessidade (produtos de higiene e limpeza), tecelagens e alimentos, as indústrias que forneceriam produtos necessários para o desenvolvimento do projeto de industrialização e urbanização nacional, como siderúrgicas, energéticas e mineradoras necessitavam de investimentos de vulto, dependiam do capital estatal, que o setor privado não dispunha.

O Estado pretendia com seu projeto modernizar as estruturas econômicas para que também as relações sociais adquirissem um aspecto civilizado, restrito a até então a uma camada mais abastada da população. O analfabetismo era maciço, as epidemias por falta de saneamento básico eram comuns em aglomerações, urbanas como São Paulo e Rio de Janeiro.

“O Estado brasileiro, principalmente durante o período de ditadura de Getúlio Vargas de 1930 a 1945, e, de seu mandato eletivo de 1951 a 1954, investiu nessa modernização, ligado intimamente ao desenvolvimento econômico-industrial e centralizando recursos e decisões nas mãos do governo federal. Durante esse período, a burocracia estatal centralizadora ganha força, conduzindo as ações e dinâmicas do funcionalismo público.”(<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/OBrasilQueVargasDeixou/BasesDesenvolvimento>)

Durante os mandatos de alguns presidentes como Eurico Gaspar Dutra e Juscelino Kubitschek, os investimentos estrangeiros participaram deste projeto através das multinacionais, com destaque para as indústrias automobilísticas e combustíveis. Porém, o governo brasileiro deveria construir e ampliar as estruturas necessárias para

possibilitar a inserção da população nesse processo. População que era desprovida de recursos e preparo para atender tais empresas.

A região Sudeste, no eixo Rio-São Paulo, onde foi feita a instalação das indústrias, foi a contemplada com estradas, escolas, hospitais, ficando as outras regiões do país à mercê do que restasse.

A educação, saúde, as obras de engenharia que deveriam ligar um ponto ao outro do país, a produção de energia para a indústria, entre outros setores, ficaram a cargo dos orçamentos públicos.

Consolida-se a burocracia brasileira, com regulamento fixo, rotina determinada e hierarquia rígida.

O termo burocracia surgiu de uma teoria da administração idealizada por Marx Weber para a situação em que um empregado sempre deve realizar seus trabalhos de forma preestabelecida e sem interferência das emoções. (Oliveira, 2014)

Assim desenvolveu-se o funcionalismo público brasileiro, com sua imagem fortemente associada a uma burocracia que estava a serviço dos interesses políticos dos grupos que conduziram a política nacional, e, cujas mazelas podemos atribuir a centralização do poder, mau gerenciamento da Administração Pública, uso indevido e apropriação indébita dos recursos públicos.

Mas, diante de uma trajetória histórica tão parcial e comprometida com os interesses políticos dominantes, e, não com a responsabilidade social que tal função requer, é inegável que as tais deficiências estruturais deram causa a um serviço público de má qualidade e fragmentado, resultando num funcionalismo público tão desvinculado dos objetivos fundamentais do Estado, quanto os dirigentes políticos que controlaram o país.

Objetivo do Estado, assim como o serviço público e do servidor, é atender aos interesses da sociedade, que transferiu a eles poderes de cada indivíduo que submete ao Estado em prol do coletivo. E nos dias atuais acrescento: “Serviço e servidor público devem garantir o cumprimento de tal objetivo, com qualidade e eficiência!”

Neste contexto, o antigo funcionalismo público também sofreu uma reavaliação técnica. O servidor público, antes tido como o representante da burocracia estatal,

agora deve agregar ao seu currículo valores que a Administração necessita, para atender a população, deve ser produtivo. Deve ter habilidades e competências adequadas ao tipo de trabalho que irá desempenhar, deve ter motivação e ter conhecimento dos objetivos e planejamento do órgão em que trabalha. Mas acima de tudo, compromisso com a sociedade que mantém o Estado sólido.

Apesar do nosso passado arcaico, mudanças ocorridas a partir da globalização também promoveram transformações nas relações da Administração brasileira com referência aos recursos humanos. Os meios de contratação para o serviço público se diversificaram. Além dos servidores estatutários regidos pela Lei Federal nº 8.112/1990, dos chamados empregados públicos, contratados sob o regime da CLT, ocupantes de cargos públicos criados por Lei e dos servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, mas sem vínculos a cargos ou empregos públicos, um grupo crescente de empregados de empresas que prestam serviços terceirizados aos órgãos, empresas, fundações, agências, sociedades de economia mista e autarquias que compõe a Administração direta e indireta atuam para atender os objetivos do Estado junto à sociedade.

“Atualmente, o contingente de servidores públicos em atividade representa 5% da população do país, ou seja, aproximadamente 10 milhões de pessoas; e esse elevado número é decorrente de uma dupla vantagem estabilidade no emprego e salário, geralmente maior para a mesma função na iniciativa privada.” (Oliveira, 2014)

Dada a relevância da responsabilidade social e o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, a legislação federal delineou a definição de critérios de avaliação que abarcariam todos aqueles que prestam serviços à Administração Pública, independentemente da natureza da contratação do colaborador.

A Emenda Constitucional nº 19, em vigor desde 1998, estabelece alterações na Constituição Federal de 1988:

“Art. 37 - A Administração Pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º - A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, assegurada a manutenção dos serviços públicos ao usuário e avaliação periódica, interna e externa, da qualidade dos serviços;”

Mas, as regras para essa avaliação ainda não foram criadas, ficando lacunas, que por vezes colaboram para a imagem negativa do serviço público brasileiro.

Para melhorar a qualidade dos serviços públicos a Administração deve avaliar os resultados de seu trabalho em todos os níveis. Àquele que mais a representa neste processo é o servidor público.

Os servidores são a linha de frente que recepciona, atende e efetivamente presta os serviços elencados nas prioridades da Administração. E para isso devem trabalhar em consonância com os objetivos e finalidades do Estado sem jamais perder de vista a relevância social de cada ação realizada em nome da Administração.

Todavia, as privatizações trouxeram novas características ao serviço público e seus colaboradores. Não existindo uma legislação que regule uma avaliação de desempenho consistente da Administração, sobre a prestação de serviços das empresas terceirizadas. Por isso, estamos submetidos, enquanto usuários aos critérios de qualidade e contratação destas empresas, muitas vezes estrangeiras, que pouco levam em conta importância e a contribuição do serviço público para a sociedade brasileira.

No Brasil, podemos citar o setor de telecomunicações, que era um antigo monopólio estatal conduzido por empresas públicas como a Embratel S.A, a Telesp S.A, Telerj S.A, Telemig S.A.

Após a privatização do setor, abriu-se espaço para empresas de telecomunicações privadas que obtiveram a concessão para realizar os serviços de telecomunicação, estipulando o perfil profissional de seu colaborador, pouco considerando a qualidade dos serviços, que inicialmente decaiu. Devemos aqui considerar o papel estratégico deste setor, visto a dependência tecnológica do mercado econômico atual. Podemos citar empresas como a Vivo (fundada pela fusão da Telecom Portugal e a espanhola Telefónica), a WorldCom (falida empresa americana) e a Tim (subsidiária da Telecom Itália), que foram alvos de fiscalização da Agência

Nacional de Telecomunicações, Anatel, devido à preços abusivos e má qualidade dos serviços.

Uma situação grave mais recentemente ocorrida, por se desconsiderar a responsabilidade social do serviço público, levando-se em conta ainda, as falhas de fiscalização dos agentes públicos estatutários, foi o caso da empresa Samarco Mineração S.A, cujo controle acionário está dividido entre a Vale do Rio Doce S.A e a BHP Billiton.

A Samarco mantém por décadas a concessão para exploração de minério de ferro em MG, chegando a atingir o 3ª lugar no ranking das mineradoras atuais no Brasil.

No dia 05.11.2015, a barragem do Fundão, no distrito de Bento Rodrigues, no município de Mariana MG, rompeu devido ao constante descarte de detritos oriundos da mineração promovida pela Samarco na região, 34.000.000 de m³ dessa lama acumulada foram lançados no meio ambiente. A cidade de Bento Rodrigues foi destruída, 600 famílias ficaram desabrigadas, 17 pessoas morreram. E uma enxurrada de sedimentos da barragem destruiu todo ecossistema do Rio Doce.

“A lama avançou pelo Rio com grande velocidade, chegando ao Espírito Santo em menos de cinco dias. No dia 21 alcançou o Mar em Linhares ES, blocos de contenção foram posicionados na foz do rio para controlar o impacto ambiental da chegada da lama ao mar. Um laudo técnico parcial divulgado pelo Ibama no início de dezembro aponta para a gravidade sem precedentes do desastre.
(<http://www.brasil.gov.br/meioambiente>)

A fauna, flora, recursos hídricos foi tudo destruído, causando um impacto ambiental tão negativo que as estimativas futuras nem conseguem mensurar. As consequências da destruição foram tão avassaladoras que chegaram a costa litorânea do ES.

Estes são exemplos de como a falta de responsabilidade social dos representantes da Administração, estatutários ou concessionários, geram situações graves, e por vezes criminosas, contra a população.

Em meio a tantas mudanças e considerando o crescente descontentamento da população, com o uso dos recursos público para serviços de má qualidade, torna-se

imperioso não resgatar o papel do servidor no contexto da Administração, a fim de promover uma melhoria possível e célere do serviço público.

Identificar os pontos de falha, as lacunas que emperram a execução linear e eficaz dos serviços da Administração, possibilita ao gestor corrigir o curso dos trabalhos remanejando perfis, otimizando os recursos, capacitando servidores, fornecendo treinamento, disseminando as práticas profissionais eficientes, aumentando a produtividade, e, conseqüentemente, melhorando a qualidade dos serviços. Uma ferramenta importante para esse processo é a Avaliação de Desempenho.

“A avaliação de desempenho é uma sistemática de apreciação do desempenho do indivíduo no cargo e de seu potencial de desenvolvimento. É um meio através do qual podem ser localizados problemas de supervisão de pessoal, de integração do empregado à empresa ou o cargo que presentemente ocupa, de não aproveitamento de empregado com potencial mais elevado que o exigido pelo cargo, de motivação, etc.. Pode colaborar na determinação e no desenvolvimento de uma política adequada às necessidades da empresa.” (CHIAVENATO, 1994)

No texto aqui apresentado procuraremos analisar o papel da Avaliação de Desempenho dos servidores públicos como uma ferramenta que pode vir a promover a excelência dos serviços prestados à sociedade brasileira, que cotidianamente abre mão de parte de seu orçamento doméstico, pagando impostos, bem como, de sua autonomia política, para que o Estado cumpra seu papel e atenda às demandas nacionais com lisura e transparência, agregando um sentimento de dignidade a cada indivíduo que o procura

“todo e qualquer funcionário público deveria agradecer por passar por um processo estruturado de avaliação, pois, nesse caso, a instituição pública está interessada em conhecer a realidade de cada funcionário público e, conseqüentemente, qual sua efetiva contribuição para o desenvolvimento da qualidade dos produtos e serviços oferecidos para a população. E, também, em que e como esse funcionário deve se desenvolver profissionalmente para evoluir em sua carreira na instituição pública. (Oliveira 2014)

Todos nós somos parte do grande Leviatã do Estado brasileiro. E, cada cidadão deve desempenhar as ações sob sua responsabilidade de forma ética para movimentar esse gigante.

Capítulo II – Avaliar como e para quê?

Aprendi muito mais com meus erros do que meus acertos.

Thomas Edison

Avaliar significa determinar o valor, o preço, a importância de alguma coisa, ou ainda, reconhecer a grandeza, a intensidade e a força.

Há todo momento estamos num processo de avaliar o que nos rodeia. Esse exercício nos leva a identificar o benéfico e o falho. Corrigir o errado e destacar o preciso, nos possibilita planejar, quantificar e organizar cronologicamente, nos proporciona ver o resultado das ações passadas e pensar no futuro.

Não existe um sucesso que não tenha corrigido um erro após uma avaliação. Thomas Edison, um dos maiores inventores de todos os tempos, declarou que aprendeu muito mais com seus erros do que com seus acertos, após avaliar cuidadosamente seu processo criativo.

Por isso, avaliar seja talvez o exercício mais eficaz quando algo não estiver ocorrendo como o esperado. E atualmente, em se tratando da Administração Pública brasileira, o ato de avaliar nunca tenha sido tão necessário.

Porém, neste capítulo, dedicaremos atenção a um procedimento possível de ser aplicado, previsto em lei e mais célebre para promover a melhoria dos serviços públicos brasileiros, a Avaliação de Desempenho Funcional dos servidores públicos .

Mas, o que vem a ser a avaliação de desempenho? E qual sua relevância para a Administração Pública brasileira?

“A avaliação de desempenho é o processo de rever a atividade produtiva passada para avaliar a contribuição que os indivíduos fizeram para o alcance dos objetivos do sistema administrativo.”
(Chiavenato, 1997)

A citação acima consegue responder às duas perguntas acima, no que se refere à Administração Pública.

Para que se entenda a importância do processo de avaliação no Serviço Público, cabe aqui definir a amplitude da Administração pública:

“Administração pública é o processo estruturado de planejamento, organização orientação, execução, avaliação e aprimoramento das atividades da instituição pública no direcionamento para atender às necessidades e expectativas dos cidadãos da comunidade, visando ao bem comum.”
(Oliveira, 2014)

A avaliação de desempenho tem como objetivo aferir os resultados do trabalho do servidor. Porém, a principal finalidade da avaliação é analisar a contribuição desse trabalhador para o alcance de objetivos do Órgão, que foram estabelecidos pelo Estado, em prol do atendimento das necessidades da população.

“Avaliação de desempenho é o procedimento administrativo, baseado em critérios e parâmetros previamente negociados e aceitos pelas partes envolvidas, quanto aos resultados efetivos apresentados pelos profissionais da instituição pública, em relação aos resultados esperados.” (Oliveira, 2014)

Mas como avaliar os servidores da Administração?

Na Administração Pública brasileira a avaliação começa na contratação, pois para ser servidor público estatutário é necessário possuir requisitos essenciais e ser aprovado em concurso público como prevê a Constituição Federal de 1988:

Art. 37 - A Administração Pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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

Em se tratando do serviço público brasileiro, a avaliação de desempenho é relativamente recente, trazida pela Emenda Constitucional nº 19/98

Art. 41 - São estáveis após 3 anos de efetivo exercício os servidores nomeados para o cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público:

§ 1º o servidor estável só perderá o cargo:

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

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

Portanto, existe um estatuto jurídico federal que prevê obrigatoriedade de avaliação para o ingresso e aquisição de estabilidade na carreira dos servidores públicos. Mas, não estabelece critérios e metas de aprovação, ficando a cargo de cada estado, município e até órgão determinar os aspectos relevantes e os índices de aceitabilidade para seus servidores que adquirirem estabilidade ao longo da carreira.

Cabe ressaltar que o material referente ao tema é escasso e pontual, carecendo ainda de pesquisas e produção.

O mais importante, ao iniciarmos uma avaliação de desempenho funcional no serviço público, é partir do entendimento de que as metas de excelência atingidas por um servidor público, devem estar intimamente ligadas às metas do Órgão e da Administração como um todo. O serviço público não poderá jamais ser um fim encerrado nele mesmo, ele é um dos meios do Estado atender as necessidades da sociedade.

Para tanto, os objetivos e metas da avaliação de desempenho dos servidores públicos de um Órgão deve ter uma forte ligação com o chamado Plano Diretor.

“Plano Diretor é o processo global e estruturado de delineamento e operacionalização do modelo de administração e de todas as atividades que devem ser consolidadas pela instituição pública.” (Oliveira, 2014)

As ações de competência do Órgão devem ser estar interligadas nas propostas do plano diretor para que as metas estabelecidas por este sejam atingidas de forma satisfatória. E a avaliação de desempenho é parte fundamental de verificação dos resultados desse processo.

As pessoas envolvidas no processo de avaliação, avaliador e avaliado, devem ter clareza dos objetivos estabelecidos no plano diretor, a fim de terem discernimento das competências, habilidades, conhecimentos e objetivos necessários ao desempenho das atividades que devem executadas, inerentes ao cargo.

As regras que irão reger o processo de avaliação devem ser esclarecidas antes de iniciá-lo, para que possa haver comprometimento de todos os envolvidos. Assim, não haverá subjetividades ou quaisquer juízos de valor que possam vir a interferir no resultado da análise da avaliação.

É comum relatos que demonstram resistência aos processos de avaliação de desempenho do serviço público. Mas, o servidor deve encarar a avaliação de desempenho como um instrumento de ascensão profissional incentivador de seu aperfeiçoamento, ao assumir a responsabilidade de partilhar com o avaliador suas expectativas e aspirações em relação ao trabalho que executa, bem como, as dificuldades e problemas por ele enfrentados.

A partir dessa interação de idéias o avaliado deve regularmente procurar um feedback, pois a avaliação é um processo contínuo que prevê uma apuração periódica de resultados.

O servidor deve sempre resgatar os objetivos que dão rumo o serviço público ao receber seu feedback., não agindo defensivamente, mas sim racionalizando seu papel no atendimento da sociedade e formas de aprimorar e corrigir possíveis deficiências.

Destaque-se aqui que, podem existir avaliações complementares de outros superiores do avaliado, de seus pares, do próprio avaliado por um processo de

autoavaliação e até da clientela por ele atendida, para que as opiniões partilhadas nesse debate promovam o desenvolvimento pessoal e profissional de todas as partes.

A auto avaliação é um importante instrumento na avaliação de desempenho. Auto avaliação é um método pelo qual o servidor faz uma análise de sua própria atuação. É uma autoreflexão que permite ao servidor resgatar seus objetivos e metas profissionais, analisar a para desenvolver sua carreira e sua contribuição para a sociedade através de seu trabalho.

Afinal o servidor melhor do que ninguém conhece seu desempenho, as suas competências, seus pontos fortes e fracos, e seus objetivos consistentes em relação ao Órgão e seu desenvolvimento profissional.

O avaliado também conseguirá perceber as intenções e finalidades do avaliador ao comparar a avaliação dele com a sua auto avaliação, verificando semelhanças e diferenças de ideias.

Apesar de permitir aferir a expressão das ideias de avaliador e avaliado durante o processo de avaliação, tornando-se uma ferramenta relevante, a auto avaliação é facultativa em muitas instituições, sendo que, muitas vezes, não interfere na nota do avaliado.

Capítulo III - Avaliar para o futuro.

“Existem pessoas que parecem grandes no horizonte da vida privada; mas pequenas no meridiano da vida pública.” Marques de Maricá

Mas, como aumentar a produtividade dos servidores da Administração, e ainda, promover sua capacitação?

Para quem se baseia no senso comum, produtividade é um conceito pertinente apenas ao setor privado, nada poderia estar mais longe da realidade.

Produtividade é a otimização dos recursos disponíveis para a obtenção de melhores resultados para a Instituição pública. Portanto, produtividade é algo que toda e qualquer instituição pública deve perseguir e consolidar em níveis otimizados. (Oliveira, 2014)

O resultado da avaliação de desempenho do corpo de servidores do Órgão pode permitir um conhecimento do contexto total da instituição, fornecendo elementos para a Gestão de Pessoas traçar programas de incentivo e capacitação dos servidores e identificar entre os avaliados candidatos a funções de maior responsabilidade.

Mas, o contrário também pode acontecer. A avaliação de desempenho pode apontar o servidor que não partilha dos objetivos da instituição e da responsabilidade pública e social de seu cargo. Cabe aqui considerar que, a avaliação de desempenho não é um procedimento disciplinar, para o qual se deve formalizar um processo distinto.

A avaliação de desempenho não trata de punir infrações disciplinares ou violação de deveres, mas sim, de saber se o desempenho do servidor avaliado satisfaz ou não as necessidades da Administração para que esta atinja os resultados esperado pelos cidadãos.

É importante salientar que a avaliação de desempenho começa pelo passado, mas focaliza a orientação e o planejamento do futuro, podendo o avaliado ser reorientado por capacitações e treinamento ou no fomento de processos de estímulo e incentivo para melhoria e disseminação de ações avaliadas como promissoras.

Por isso, o papel de avaliador é de extrema importância nesse processo. O avaliador do servidor deve, sempre que possível, ser seu superior hierárquico imediato. Essa atribuição deve ser do superior imediato pelo fato deste ser a pessoa que tem ao seu cargo a orientação, coordenação e controle das atividades executadas pelo servidor, conhecendo mais intimamente seu trabalho.

Se este dado for compartilhado pelo superior imediato com sua chefia, e, esta tiver conhecimento do desempenho do servidor, também ela poderá atuar como avaliadora.

O avaliador deve estar atento a alguns erros comuns. O mais importante é evitar a subjetividade no ato de avaliar, como o efeito Halo/Horn, que expressa uma tendência a estender a todo desempenho do servidor aspectos negativos ou positivos identificados ao longo do processo. Assim, se o avaliador tem uma opinião favorável a respeito do servidor tem tendência a considerar todo seu desempenho positivo (efeito de halo). Mas, se o avaliador tiver uma opinião desfavorável a respeito de um comportamento do avaliado, acaba considerando todo seu desempenho negativo (efeito de Horn).

Para que se evite tais distorções é essencial o avaliado receber um feedback (retroalimentação) deve ser um ponto constante. As reuniões de avaliação são momentos privilegiados que prescindem planejamento e uma rede de comunicação eficaz. O processo de avaliação de desempenho deve ser acordado entre as partes interessadas. Os critérios estabelecidos pelo Órgão devem ser objetivos e de pleno conhecimento de avaliador e avaliado. O feedback deve ser construtivo sempre com vistas a melhoria do desempenho funcional do servidor.

A idéia de que há pessoas “perfeitas”, que só têm pontos fortes e nenhuma fraqueza (seja o termo usado “homem íntegro”, “personalidade madura”, “personalidade bem ajustada”, ou “formação geral”) é uma prescrição para a mediocridade, senão para incompetência. As pessoas fortes também têm sempre grandes fraquezas. Onde há picos, há vales. E ninguém é forte em muitas áreas. Avaliado de acordo com o universo do conhecimento, da experiência e das capacidades humanas, até o maior gênio teria de ser classificado como um fracasso total. Não existe um “homem bom”. Bom para quê? É a pergunta que deve ser feita.” (Drucker, 2001)

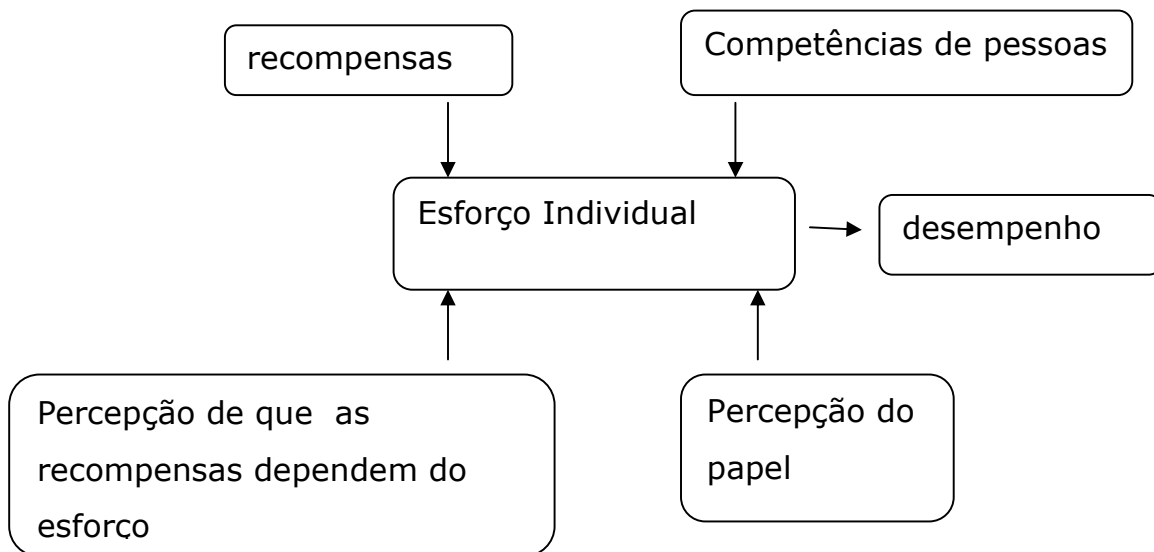
O recurso humano é precioso no setor público. O investimento na contratação de um servidor estatutário destina parte considerável do esforço e orçamento público. Por isso, a avaliação de desempenho deve promover a motivação e recompensa do trabalho de boa qualidade e das metas alcançadas.

Mas, as avaliações também identificar os desajustes. É necessário que exista um programa de capacitação. Porém, identificar se as competências do avaliado coadunam com as atividades que ele vem executando, seja uma ação mais eficaz.

As competências, habilidades e conhecimentos de cada servidor são diferentes. Cada profissional poderá ter um melhor desempenho onde seus talentos se identifiquem com as características inerentes às certas atividades. Portanto, um resultado negativo numa avaliação de desempenho pode apontar para um remanejamento de atividades, em um setor da Instituição pública que melhor aproveite o currículo do avaliado.

Entretanto, algumas avaliações de desempenho apontam para resultados que resultam em índices abaixo do estabelecidos nas metas da instituição. Para estas é necessário que a avaliação indique ações de treinamento para o avaliado, com períodos mais curtos de acompanhamento dos resultados para orientação das atividades do avaliado. O instrumento de avaliação deve ser também uma ferramenta para correção das distorções locais de cada setor apontando ações possíveis.

Mas, a avaliação de desempenho também deve funcionar com o uma ferramenta de motivação e incentivo para o servidor.



“O desempenho humano na organização é extremamente contingencial. Varia de pessoa para pessoa. E de situação para situação, pois depende de inúmeros fatores condicionantes que o influenciam poderosamente. O valor das recompensas e a percepção de que as recompensas dependem de esforço determinam o volume de esforço individual que a pessoa estará disposta a realizar. Uma apreciação da relação custo benefício que cada pessoa faz para poder avaliar até quanto vale a pena fazer um determinado esforço. Por sua vez, o esforço individual depende das competências individuais da pessoa e da sua percepção do papel a ser desempenhado. Assim, o desempenho é função de todas essas variáveis que o condicionam fortemente. (Chiavenato, 1997)

A evolução da carreira do servidor público deve acompanhar o desenvolvimento e aprimoramento identificados e reconhecidos na avaliação de desempenho. Recompensas como gratificações e promoções que tenham retorno financeiro e de reconhecimento profissional. Essas ações serão uma motivação para que o servidor se empenhe na melhoria das atividades por ele executadas.

Esse acompanhamento sistemático da avaliação de desempenho, aplicado de forma planejada e organizada pode melhorar significativamente a melhoria dos serviços desempenhados pelos servidores públicos, favorecendo a sociedade que se serve do atendimento da Administração.

Considerações finais

“A força do direito deve superar o direito da força.”

Rui Barbosa

O papel do Serviço Público mudou, a partir da Globalização Econômica, ocorrida em fins do século XX. Os antigos estados do Welfare State e os estados do bloco socialistas, transformaram-se em reguladores das relações jurídicas econômicas estabelecidas a partir das premissas do neoliberalismo.

A redução das atividades estatais, ocorrida a partir da globalização, reduziu proporcionalmente o serviço público, que assumiu novas características. A Administração Pública necessita de servidores com perfis adequados ao atendimento das necessidades da sociedade.

No Brasil, o processo de modernização tardia, em relação às potências capitalistas do século XX, implantado às expensas do erário público, levou o Estado a ter presença ativa nos setores produtivos e econômicos do país.

A Administração pública brasileira, intimamente ligada aos grupos que exerceram o poder político, perdeu de vista o real objetivo para a qual foi criada, a prestação de serviços à sociedade brasileira. E ainda foi alvo de críticas e denúncias de escândalos e corrupção e desvio de verbas durante toda sua existência. Mas, a sociedade indignada, desde 2013 vem se manifestando seu descontentamento de forma ostensiva e os ânimos dos cidadãos arrefeceram, ainda mais, a imagem já tão denegrida do serviço público.

Em meio à turbulência político social atual que atravessa o Brasil, num ensaio para compreender o papel do Serviço Público no cenário histórico nacional, bem como, buscando uma ferramenta possível para sanear a imagem da Administração junto à população, através da promoção da melhoria da qualidade dos serviços públicos por ela oferecidos, elaborei este estudo.

Esta pesquisa analisou aspectos do processo da avaliação de desempenho funcional dos servidores públicos brasileiros, uma ação implantada recentemente com a Emenda Constitucional 19/1998. E que ainda, caminha a passos lentos para consolidar-se como uma prática efetiva de apuração dos resultados da aplicação das verbas públicas com mão de obra.

É preciso que o servidor atual tenha competências, habilidades e conhecimentos necessários ao desempenho das atividades que a sociedade necessita.

A avaliação de desempenho funcional pode funcionar como um instrumento de apuração desses dados, fornecendo ao Administrador elementos para organizar e planejar ações de capacitação, multiplicar práticas de sucesso, corrigir pontos negativos e promover remanejamento e realocação de servidores e atividades. Portanto através da racionalização de práticas administrativas e otimização de recursos públicos poderá se promover uma melhoria dos serviços oferecidos pela Administração pública, com uma ferramenta disponível em lei e que já vigora no país.

A contribuição dos envolvidos nesse processo é de suma importância. A objetividade, o planejamento e a concordância com os critérios estabelecidos são condição necessário para que não sejam registrados “juízos de valor” que esvaziam todo sentido de avaliar.

Há a necessidade de um vínculo concreto entre a avaliação de desempenho e os objetivos maiores da Administração expressos no plano diretor. O avaliado de e conhecer o plano diretor e ter plena consciência dos objetivos e metas estabelecidos pela Instituição Pública, da qual faz parte. E a qual deposita no servidor expectativas para alcançá-las.

A avaliação de desempenho é também um momento de reflexão para avaliador e avaliado. Um quebra da rotina profissional para rever os aspectos positivos e negativos do trabalho realizado até então, de relatar e analisar as dificuldades e entraves no desempenho das atividades, de um autoavaliação do avaliado sobre sua atuação. Para

tanto é necessário um avaliador que tenha conhecimento da prática do avaliado, que tenha convívio com a atividade desempenhada, sendo a melhor indicação o superior imediato.

Vale lembrar que a avaliação de desempenho funcional não é um instrumento de punição de faltas disciplinares, mas um caminho de promover a ascensão na carreira pública. A análise do trabalho realizado no passado orientará as ações futuras num processo de aprimoramento e desenvolvimento profissional, favorecendo a busca pela qualidade e excelência do serviço público.

Ao longo deste trabalho foi constante a preocupação com a destinação de orçamento público para o “funcionalismo”. Porém o mais importante é saber se esse investimento possibilita retorno satisfatório. Se o grupo formado pelo Estado para atender a sociedade tem discernimento de sua importância e da responsabilidade social que detém. Pois o serviço público não é um fim nele mesmo, mas sim um meio de realizar a vontade política do povo. E essa prática deve sempre ser avaliada e a população deve ser informada de seus resultados para tomar suas decisões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chiavenato, Idalberto, Recursos Humanos: O Capital Humano das Organizações. São Paulo, Elsevier – Campus, 2004.

Chiavenato, Idalberto, Gestão de Pessoas. São Paulo, 3ª edição, Elsevier – Campus, 1997.

Chiavenato, Idalberto, Gerenciando Pessoas: O Passo decisivo para a administração participativa. São Paulo, Markron Brooks, 1997.

Andreassi, Tales, Práticas de Empreendedorismo. São Paulo, Campus, 2004.

Brandao, Joao Baptista, Gestão estratégica de recursos humanos, São Paulo, FGV, 2013.

Oliveira, Djalma de Pinho Rebouças de Oliveira, Administração Pública – Foco na otimização do modelo administrativo. São Paulo, Atlas, 2014

Mandelli, Pedro, Muito além da hierarquia – Revolucione sua performance como gestor de pessoas, São Paulo, Gente, 2001.

Fischer, André Luiz; Dutra, Joel Souza; Amorim, Wilson Aparecido Costa (org) – Gestão de Pessoas – Práticas modernas e transformações nas organizações. São Paulo, Atlas, 2010.

Drucker, Peter Ferdinand, O melhor de Peter Drucker: O homem. São Paulo, Nobel, 2001.