

PERCEPÇÕES SOBRE GESTÃO DO DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO

**Renata Vilhena
Humberto Martins**

Fundação Dom Cabral (FDC), Nova Lima – MG, Brasil

Gestão do desempenho é tema recorrente na administração pública, contudo, há indefinições quanto a sua aplicabilidade. Assim, uma pesquisa foi realizada para identificar como profissionais da gestão pública percebem conceitos de “desempenho”, “gestão por desempenho”, “avaliação de desempenho” e, mapear práticas de gestão. Seis pontos foram identificados, a saber: 1) a percepção dos gestores é multidimensional e multideterminada; 2) gestão do desempenho requer clareza de regras e liderança; 3) estratégia, tecnologias da informação e gestão de pessoas são as bases do modelo; 4) entre o indivíduo e o grupo o foco deve recair sobre o último; 5) mitigar problemas entre as perspectivas individual e institucional requer direcionamento estratégico; e, 6) os desafios para avaliar desempenho são a baixa qualidade das lideranças, cultura não meritocrática, *gaming* e burocratização. Esses resultados, aliados às boas práticas, colaboram para um modelo de gestão do desempenho com valor público.

Palavras-chave: gestão do desempenho, avaliação de desempenho, estratégia, pesquisa

PERCEPCIONES SOBRE LA GESTIÓN DE RENDIMIENTO EN EL SECTOR PÚBLICO

La gestión del rendimiento es un tema recurrente en la administración pública, sin embargo, existen incertidumbres sobre su aplicabilidad. Así, se realizó una investigación para identificar cómo los profesionales de la gestión pública perciben los conceptos de “rendimiento”, “gestión del rendimiento”, “evaluación del rendimiento” y, mapa de prácticas de gestión. Se identificaron seis puntos, a saber: 1) la percepción de los gestores es multidimensional y multideterminada; 2) la gestión del rendimiento requiere claridad en las normas y en el liderazgo; 3) la estrategia, la tecnología de la información y la gestión de las personas son las bases del modelo; 4) entre el individuo y el grupo el foco debe recaer en este último; 5) la mitigación de los problemas entre las perspectivas individual e institucional requiere una dirección estratégica; y, 6) los retos para evaluar el rendimiento son la baja calidad del liderazgo, la cultura no meritocrática, el juego y la burocratización. Estos resultados, combinados con las buenas prácticas, contribuyen a un modelo de gestión del rendimiento con valor público.

Palabras clave: gestión del rendimiento, evaluación del rendimiento, estrategia, investigación

PERCEPTIONS ON PERFORMANCE MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR

Performance management is a recurrent theme in public administration, however, there are vagueness about its applicability. Thus, a survey was conducted to identify how public management professionals perceive concepts of “performance,” “performance management,” “performance evaluation,” and, map management practices. Six points were identified, namely, 1) the perception of managers is multidimensional and multidetermined; 2) performance management requires clarity of rules and leadership; 3) strategy, Information Technology and people management are the bases of the model; 4) between the individual and the group the focus should be on the latter; 5) mitigating problems between the individual and institutional perspectives requires strategic direction; and, 6) the challenges to assess performance are the low quality of leadership, non-meritocratic culture, gaming and bureaucratization. These results combined with good practices collaborate to a performance management model with public value.

Keywords: performance management, performance evaluation, strategy, research

1 INTRODUÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição – PEC 32/2020 (BRASIL, 2020) inseriu, no seu artigo 39-A, a instituição definitiva de um sistema de gestão por desempenho, com o estabelecimento de metas de modo setorial e individual. O instrumento serviria, inclusive, como uma forma de tornar possível o desligamento de indivíduos em caso de desempenho insuficiente, regra hoje presente na legislação, mas sem regulamentação e direcionamento. Para aplicar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC), a administração pública municipal, estadual e federal deve passar de uma visão departamental das pessoas que atuam no setor público para uma visão gerencial, incluindo a construção de metas, indicadores e a elaboração de um sistema de monitoramento e avaliação dos colaboradores. A PEC assim descreve o modelo de gestão por desempenho:

Art. 39-A. Será obrigatória a avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos, realizada de forma contínua e com a participação do avaliado.

§ 1º A avaliação de desempenho de que trata o caput terá as seguintes finalidades, sem prejuízo do disposto no inciso III do § 1º e no § 4º do art. 41:

I - aferir a contribuição do desempenho individual do servidor para o alcance dos resultados institucionais do órgão ou entidade;

II - possibilitar a valorização e o reconhecimento dos servidores que tenham desempenho superior ao considerado satisfatório, inclusive para fins de promoção ou de progressão na carreira, de nomeação em cargos em comissão e de designação para funções de confiança;

III - orientar a adoção de medidas destinadas a elevar desempenho considerado insatisfatório.

§ 2º O procedimento de avaliação de desempenho assegurará a reavaliação de desempenho insatisfatório por instância revisora, caso suscitada pelo servidor. (BRASIL, 2020)

A Proposta de Emenda à Constituição – PEC 32/2020 ainda traz a discussão do tema nas questões de ingresso e estágio probatório ao incluir a possibilidade de perda do cargo em função de desempenho insatisfatório, conforme estabelecido em seu artigo 41:

Art. 41. São estáveis, após o cumprimento de três anos de estágio probatório, os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor estável somente perderá o cargo de acordo com o disposto no § 3º deste artigo e no § 7º do art. 169, ou nas seguintes hipóteses:

I - em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado;

III - em decorrência de resultado insatisfatório em procedimento de avaliação de desempenho, assegurada ampla defesa em processo administrativo disciplinado por lei federal. (BRASIL, 2020)

Ademais, a Proposta de Emenda à Constituição cria regras transitórias

para aplicação imediata da avaliação de desempenho institucional e individual:

2º A gestão do desempenho dos órgãos e das entidades será feita em ciclos de 12 meses e compreenderá:

I - a definição do propósito institucional;

II- o estabelecimento de metas institucionais, com indicadores objetivos para aferição dos resultados e da satisfação dos cidadãos com os serviços;

III - a utilização de instrumentos e de abordagens distintos para as áreas de gestão de pessoas, de contratações, de tecnologia, de gestão orçamentária e financeira, entre outros;

IV - a avaliação periódica e contínua do desempenho institucional; e

V - a implementação obrigatória de procedimentos destinados a aprimorar o funcionamento de órgãos e de entidades cujo desempenho seja considerado insatisfatório.

§ 3º A gestão do desempenho dos ocupantes de cargo, emprego ou função pública será feita em ciclos de 12 meses e compreenderá:

I - o estabelecimento de metas de desempenho individual segundo as características do cargo, do emprego ou da função pública;

II - a realização de avaliação periódica de desempenho, observado o disposto no art. 39-A da Constituição.

§ 4º Os métodos e procedimentos de gestão do desempenho serão avaliados e revistos periodicamente.

(...)

Art. 5º Enquanto não for editada a lei federal de que trata o inciso III do § 1º do art. 41 da Constituição, será aplicado o disposto neste artigo.

§ 1º O processo administrativo voltado à perda do cargo, em decorrência do disposto no inciso III do § 1º do art. 41 da Constituição, somente poderá ser instaurado após 2 (dois) ciclos consecutivos de avaliação de desempenho em que se obtenha resultado insatisfatório ou em 3 (três) ciclos intercalados, apurados em um período de cinco anos.

§ 2º Serão observadas, no processo administrativo de que trata o § 1º, as seguintes normas:

I- a instrução será fundada nos procedimentos de avaliação de desempenho que justificaram a instauração do processo, admitida sua revisão exclusivamente se comprovada ilegalidade;

II- será aplicado, no que couber, o disposto no art. 133 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

III- a decisão será proferida por servidores estáveis que não tenham participado dos procedimentos de avaliação de desempenho de que trata o inciso I. (BRASIL, 2020).

Expostas as regras que delimitam o desempenho no setor público, faz-se necessário observar o caminho para sua aplicação. Ou seja, para que a proposta seja, enfim, implementada e colocada em prática, é preciso retomar as discussões sobre o tema no âmbito da gestão pública, amadurecer e disseminar a prática entre os governos para que o processo sirva de fato para gerar as mudanças necessárias em termos de melhoria do desempenho e da entrega de valor pela administração, refletindo em resultados e melhoria do serviço prestado para a população.

Reconhecendo que leis sozinhas não transformam políticas públicas, esse artigo visa operacionalizar o conteúdo previsto na Proposta de Emenda à Constituição. Essa noção prática foi elaborada a partir de pesquisa aplicada entre os gestores do setor público e privado com o intuito de reconhecer semelhanças de compreensão quando o assunto é gestão de desempenho. Os resultados espelham seis principais pontos de atenção para que a PEC de fato seja operacionalizada: 1) a percepção dos gestores é multidimensional e multideterminada; 2) gestão do desempenho requer clareza de regras e liderança; 3) estratégia, tecnologias da informação e gestão de pessoas são as bases do modelo; 4) entre o indivíduo e o grupo o foco deve recair sobre o último; 5) mitigar problemas entre as perspectivas individual e institucional requer direcionamento estratégico; e, 6) os desafios para avaliar desempenho são a baixa qualidade das lideranças, cultura não meritocrática, *gaming* e burocratização.

Com o intuito de percorrer o caminho dessa pesquisa, este artigo está estruturado da seguinte forma: além dessa introdução, o item 2 apresenta a metodologia aplicada, bem como os limites metodológicos. O item 3 apresenta a discussão sobre desempenho e gestão do desempenho à luz das percepções colhidas na pesquisa. O item 4 aborda as percepções sobre funcionalismo público, gestão do desempenho, políticas para lideranças e os chamados supersalários. Por fim, este artigo apresenta considerações finais seguidas das referências bibliográficas.

2. METODOLOGIA

Com o intuito de contribuir para o debate acerca da avaliação e gestão do desempenho no setor público, a Fundação Dom Cabral (FDC) elaborou uma pesquisa com o objetivo de identificar como profissionais da administração pública percebem os conceitos de “desempenho”, “gestão do desempenho” e avaliação de desempenho”. Ademais, a pesquisa buscou analisar se os profissionais do setor privado e do setor público têm percepções semelhantes quando abordado o tema de gestão do desempenho. Além de qualificar o debate, a intenção da pesquisa visa qualificar a formulação de propostas sobre gestão do desempenho na administração pública. Para aplicar a pesquisa e coletar as informações obtidas e aqui apresentadas, nove perguntas relacionadas à gestão do desempenho foram apresentadas aos respondentes.

A pesquisa quantitativa de elucidação declaratória de crenças consistiu na realização de um *survey* de “opinião”, com questionário autopreenchido em plataforma *web* durante o mês de abril de 2021. O mesmo foi preenchido por integrantes de redes sociais qualificadas no debate sobre a gestão pública (grupos e comunidades de discussão). O universo da pesquisa compreendeu profissionais da gestão pública, predominantemente, e do setor privado.

Utilizou-se a amostragem não probabilística por julgamento e acessibilidade. Ao todo 267 (duzentos e sessenta e sete) indivíduos acessaram o questionário. Contudo, verificou-se que uma grande parcela de tais respondentes havia deixado uma parte significativa das perguntas sem respostas. Sendo assim, visando garantir a fidedignidade das informações, seguiu-se as orientações de Hair *et al* (2009), que afirmam que quando um caso possui menos de 50% de dados perdidos, cabe ao pesquisador determinar os critérios de exclusão e tratamento de tais casos. Sendo assim, optou-se por eliminar todos os elementos que deixaram de responder mais de 25% das perguntas. Para os casos de respostas ausentes que permaneceram no banco de dados com a amostra final, ainda conforme os ensinamentos de tais autores, optou-se pela técnica de imputação de dados, considerando a média da variável obtida entre os respondentes do mesmo segmento do indivíduo, determinado a partir do nível do seu cargo (estratégico; tático; operacional).

Tal processo levou à imputação de 97 observações distribuídas entre 47 casos, o que demonstra um baixo nível de imputação, uma vez que representa uma média de 2,1 imputações para menos da metade (36,7%) da amostra final.

Quando se analisa o perfil dos respondentes em sua distribuição por gênero, observa-se que 64,1% são homens, e, em contrapartida, esse percentual é de 35,9% de mulheres. No que tange as idades a distribuição assim se encontra: faixa etária majoritariamente acima de 50 anos, representando 44,5% dos respondentes, em segundo lugar a faixa etária de 40 a 49 anos, com 29,7%, 30 a 39 anos, com 21,1% e de 20 a 29 anos com 4,7% do público. No quesito escolaridade o maior público possui especialização completa, representando 48,4%, enquanto a faixa com curso superior completo representa percentual de 23,4%. Respondentes com mestrado são 22,7% da amostra enquanto respondentes com doutorado representam 4,7%.

Quando analisamos os cargos ocupados por esse público o maior percentual foi de secretários, com 12,5%. Além do secretariado, outros perfis

foram mapeados, a saber: diretores, professores, agentes, assessores, chefias de outros setores, gerentes, analistas e técnicos, entre outros. Nesse sentido, 43% ocupam posições estratégicas dentro do seu órgão, enquanto 35,2% posições operacionais e 16,4% posições táticas. Quando analisamos a caracterização por atuação profissional, vê-se que a maioria, ou seja, 51,6% são servidores estatutários do Poder Executivo, sendo 10,2% do total do público funcionários do setor privado. Os demais fazem parte de outros setores do setor público, seja no Poder Legislativo, Poder Judiciário, empresa de economia mista, entre outros. Quando observada a variável tempo de organização percebe-se um balanceamento entre os períodos, sendo os dois maiores respondentes com até 5 anos de organização com 31,3% do público e acima de 20 anos com 20,3%. Ao observar a variável ente federado, a maioria dos respondentes que está no setor público é da esfera municipal, seguido da estadual e depois federal.

A seguir, apresentam-se os principais resultados da pesquisa no que tange às percepções dos respondentes sobre desempenho e gestão do desempenho.

3. PERCEPÇÕES SOBRE DESEMPENHO E GESTÃO DO DESEMPENHO

Antes de detalharmos as percepções dos respondentes sobre desempenho e gestão do desempenho reforça-se que o estudo apresenta a caracterização dos respondentes e os resultados são apresentados a partir de estatísticas descritivas simples (frequência e média) das variáveis e das dimensões teóricas formadas a partir do agrupamento de variáveis congêneres.

É importante ressaltar que após compilados os resultados, foi verificada a existência de diferenças significativas entre os resultados obtidos junto aos respondentes que ocupam cargos em nível estratégico, tático e operacional. Isso pode ser verificado a partir do teste Kruskal-Wallis (1952), um procedimento não-paramétrico que compara duas ou mais amostras independentes. Utilizando-se o nível de confiança de 95%, estão sinalizadas as variáveis e dimensões nas quais verificou-se a diferença significativa entre os resultados, ao comparar os níveis estratégico, tático e operacional. Foi observada também a correlação entre as dimensões teóricas estabelecidas, chamada de Coeficiente de Spearman. Esta é uma medida não-paramétrica que revela a intensidade da relação entre duas variáveis. Em sua análise deve-se levar em consideração dois pontos: a) análise de significância; b) intensidade e direção das correlações significativas.

As perguntas se basearam em dez pontos que devem ser observados em uma possível proposta legal que pode ser elaborada a partir das percepções da pesquisa. Buscou-se assim compreender como as pessoas viam esses conceitos do ponto de vista de: entendimento conceitual, modelo integrado de gestão por desempenho e dimensões institucional e de pessoas, a conexão da gestão do desempenho e liderança, e a conexão com desenvolvimento via gestão por competências; além de incentivos, avaliação do desempenho, atenção às gerações mais jovens e nível tático.

Dentre as conclusões do entendimento conceitual sobre o desempenho, a pesquisa observou como resultado que é preciso compreender as múltiplas dimensões, principalmente valor, efetividade, eficiência e excelência, e, sobretudo, a inter-relação entre elas. Vide o caso da dimensão capacidade, que não pode perder a conexão com foco em resultados. Além disso, vê-se que existem múltiplos determinantes, principalmente engajamento, liderança e condições organizacionais que são determinantes para a execução dos conceitos relacionados. Ainda no entendimento conceitual, chega-se à conclusão de que as falhas de desempenho estão relacionadas à monitoramento e avaliação, planejamento e execução; e que o propósito da gestão do desempenho deve ser, sobretudo, melhoria e aprendizado. Por fim, nessa dimensão ainda se chega ao resultado que a gestão do desempenho deve envolver todo um ciclo gerencial de planejamento, implementação e monitoramento e avaliação.

Quando a pesquisa faz a relação com as dimensões institucionais e de pessoas, fica claro pelos resultados que um modelo integrado de gestão do desempenho é mais eficaz para promover sua alavancagem do que ações isoladas. Há um destaque para a centralidade da estratégia e do entendimento compartilhado sobre sua centralidade para o aperfeiçoamento gerencial. Tudo parte da estratégia, sendo a gestão do desempenho uma ferramenta para a realização da estratégia, não o contrário. Surge também a importância da cultura organizacional, sendo que não adianta falar de gestão do desempenho sem clareza da estratégia e direcionamento claro sobre objetivos institucionais, ficando evidente que a discussão não deve ser centrada na avaliação de desempenho individual. Disso, percebe-se a relevância de promover a colaboração das equipes para o alcance de resultados e do amadurecimento da gestão do desempenho organizacional como processo institucional. Fica claro nessa dimensão que a

avaliação do desempenho é uma etapa do processo de aperfeiçoamento gerencial, que está associado a múltiplos fatores: existência de uma estratégia clara, delimitação de funções, bons indicadores e metas. A gestão do desempenho é a base, e a avaliação individual é uma parte do sistema.

Do ponto de vista de pessoas, a pesquisa ainda aponta que é importante um alinhamento entre gestão estratégica e a gestão de pessoas, entendendo essa última como parte do processo de gestão do desempenho organizacional, não o todo. A gestão de pessoas é uma parte integrante da gestão do desempenho organizacional, e uma boa gestão de pessoas permite alcançar objetivos institucionais. Sendo assim, é preciso clareza nos resultados, propósito e estímulos alinhados; e que não haja vinculação estrita a estímulos financeiros.

Já na dimensão institucional da gestão integrada de desempenho, os resultados da pesquisa demonstram que é importante que o planejamento estratégico seja desdobrado para as equipes e depois para os indivíduos; e que haja um monitoramento periódico, para correção de rotas, revisão de metas e de indicadores com eventuais mudanças de cenário que podem ocorrer. Ressalta-se ainda a importância do alinhamento do modelo de liderança e que existam canais de comunicação com a sociedade, capazes de dar um termômetro para as percepções na ponta. Há ainda que se considerar o modelo de *accountability* junto ao legislativo e órgãos de controle como ferramenta importante do processo, que confere maior legitimidade ao trazer a avaliação externa do processo.

Quando se fala em liderança, a pesquisa revela que é preciso se atentar à clareza nas regras, capacidades institucionais e integração e coordenação. O líder remove barreiras ao alocar os recursos da melhor forma possível, a fim de que as pessoas se concentrem e busquem dar o melhor de si para o desempenho da organização. Daí, se desprende o papel da liderança para mitigar riscos/ameaças/impedimentos à efetiva avaliação do desempenho.

A pesquisa trouxe outros pontos importantes: observar as dificuldades de as lideranças deixarem claro os direcionamentos estratégicos da organização, remetendo ao processo de *sense-giving* e *sense-making*, ou seja, de construção de narrativas organizacionais no processo da estratégia em organizações híbridas, criando sentido para a estratégia dentro da organização – sendo essa algo que é realizado pelas pessoas e não um ativo distante. (WHITTINGTON, 2002).

A conexão da gestão do desempenho e desenvolvimento via gestão de

competências evidencia que é importante definir os desafios dos cargos a partir de uma matriz de competências de cada posição, ou seja, é necessário tornar claro o que se espera de entregas e capacidades da pessoa que assumirá aquele lugar. Só assim será possível definir bem as metas e expectativas de cada colaborador que foi selecionado para aquela posição, lembrando também da importância em alinhar o que se espera do ponto de vista da quantificação dos resultados, ou seja, que esses indicadores e metas estejam bem comunicados e entendidos por todos na organização.

A Figura 1 a seguir demonstra a relação entre a gestão por desempenho e os resultados passando sempre pela estratégia como norteadora das ações. Primeiro é preciso definir as competências transversais e gerenciais da organização. Depois disso, é possível focar no desempenho por meio do treinamento e desenvolvimento de seus colaboradores a partir das lacunas identificadas; da mobilidade entre equipes, alocando melhor as pessoas; da ocupação de cargos comissionados, progressões e promoções; e de políticas de reconhecimento e remuneração variável para então alcançar os resultados almejados sinalizados nas metas institucionais.

Figura 1 | Gestão do desempenho e desenvolvimento



Fonte: elaborado pelos autores a partir da pesquisa e dados da FDC Gestão Pública.

Ainda no processo de gestão por competências, deve-se levar em conta os conhecimentos, habilidades e atitudes de cada colaborador, pensando em formas de desenvolvimento no caso de desempenhos insuficientes, suficientes

e excelentes, levando em consideração sempre as necessidades de capacitação e desenvolvimento individual. Cada cenário exigirá um tipo de comportamento da organização, seja na preparação de talentos ou na busca por excelência e eventuais planos de melhoria, em caso de insuficiente. Na Figura a seguir é possível verificar essa matriz, que exemplifica essa relação:

Figura 2 | Matriz de relação entre desempenho e desenvolvimento

	Conhecimentos	Habilidades	Atitudes
Excelente	Preparação de talentos		
Suficiente	Busca de excelência		
Insuficiente	Plano de melhoria		

Fonte: elaborado pelos autores a partir da pesquisa e dados da FDC Gestão Pública.

Com isso, é possível trabalhar um modelo que possibilite, simultaneamente, integração entre diferentes políticas e práticas de gestão de pessoas, tais como: provisão, desenvolvimento, mobilidade e remuneração, alinhamento à estratégia da organização; acompanhamento e mensuração do desempenho; indicativos para a priorização das ações de desenvolvimento das competências necessárias para o alcance da estratégia organizacional; satisfação e motivação, aprendizagem contínua.

Um dos temas que mais causam controvérsia – e foi tratado na pesquisa – é a relação da gestão por desempenho e a concessão de incentivos. A grande questão que motiva essa interpretação difusa sobre esse tema é a seguinte: “o que motiva mais o servidor público? Prêmio financeiro ou reconhecimento e valorização do trabalho?”. Ademais, “qual o papel da complexidade individual no contexto da pergunta e no seu reflexo no desempenho. O que é valor para cada um?”. Quando se remete à literatura, de acordo com R. Behn (2003; 2004), os resultados ainda são inconclusivos sobre contribuição da remuneração variável para engajamento. A discussão é o que prevalece o *Homo economicus* x *Homo recognicus*, sendo o primeiro o conceito que defende que o trabalhador é influenciado somente por

motivações financeiras e materiais, ou seja, o homem procura o trabalho não pelo propósito de contribuir com a sociedade, mas como forma de se sustentar e acumular riquezas. As evidências demonstram que a remuneração variável tem contribuição pouco efetiva para tarefas “interessantes”, ou seja, a motivação é gerada por outros fatores, em especial quando a remuneração variável é entendida como uma política salarial, distorcendo seu propósito.

Assis e Neto (2012) evidenciaram que os modelos adotados pelo setor público no que tange a propostas de remuneração variável estão fracassando ou não garantem o sucesso esperado. Isso se dá devido a duas vertentes, uma econômica e outra psicológica. A primeira se baseia na teoria racional entre agente x principal e os incentivos modelados inadequadamente para o setor público acabam não tornando a proposta atraente. A segunda diz respeito à motivação, que explicita que servidores públicos são estimulados pelo senso de dever e por acreditar naquilo que fazem, e não por incentivos monetários.

Ainda sobre esse tema, o recebimento de incentivos ainda pode gerar uma externalidade negativa a partir do momento que pode ser considerada injusta em alguns casos, como a elaboração de metas conhecidas entre os gestores como “frouxas”, ou seja, de fácil alcance, ou a presença de indicadores que não representam o trabalho. Ambas as situações prejudicam o engajamento da equipe no alcance de resultados.

Nesse sentido, a pesquisa ainda apresenta a importância de se ter dirigentes e gerentes que saibam dar feedbacks, assim como receber da equipe, criando um processo de empatia e escuta mútuos.

Quando os respondentes são questionados sobre a avaliação de desempenho em si, fica evidenciado que a avaliação deve ter dois pilares: avaliação de resultados x avaliação de competências, com propósitos e finalidades bem específicos, sendo que o maior foco da avaliação de resultados deve ser nas equipes. Além disso, fica clara a importância de se ter processos simples, menos burocráticos e transparentes e que haja maturidade da organização para implementação do modelo, reforçando novamente o papel da liderança no processo. A avaliação de desempenho deve ser encarada como um poderoso meio de resolver os problemas de desempenho e melhorar a qualidade do trabalho e a qualidade de vida nas organizações e não como um método burocrático e rotineiro de preenchimento de fichas e relatórios de avaliação. Um ponto importante é que a avaliação precisa

ser capaz de diferenciar resultados de esforços, mensurando aquilo que de fato agrega valor à organização.

Nesse sentido, a avaliação de desempenho deve ter o objetivo de acordar um resultado específico a ser atingido, calibrar e alinhar os esforços das pessoas nos objetivos estratégicos, obter o compromisso das pessoas, ser relevante no plano de desenvolvimento individual e objetivos organizacionais, melhorar as competências requeridas, avaliar o progresso da pessoa. O feedback é um processo importante na execução do modelo, seguindo a lógica de que houve uma disseminação do perfil das competências e desenhou-se o comportamento esperado. Assim, a partir dos resultados entregues, é possível fazer um processo de feedback mais preciso, dado que as informações eram claras para todos os atores. Após o processo de feedback é importante também incluir e atualizar o plano de desenvolvimento, fazendo com que o indivíduo incorpore as melhorias de seu processo no dia a dia da organização, fechando um ciclo de melhoria.

O tema da “atenção às gerações mais jovens” foi incluído na pesquisa com o intuito de obter sinalizações sobre como lidar com novas gerações. A gestão do desempenho na reforma administrativa deve olhar para os anseios e valores dessa geração mais jovem, de modo que se torne relevante para esse público, atraindo e mantendo na administração pública talentos e jovens que se dediquem à gestão. Cumpre ressaltar que pessoas mais jovens tendem a ser mais direcionadas a propósito, e isso deve ser levado em consideração no desenho do modelo, segundo a pesquisa. Portanto, a formulação de metas e indicadores deve trazer esse viés para as gerações mais jovens a fim de engajá-los no processo.

Por fim, o tema da atenção ao nível tático merece especial atenção já que nível tático é o perfil conector de interfaces (os links) para assegurar o alinhamento acima (cúpula/estratégia), abaixo (base/operacional) e entre organizações. Ele tem o papel catalisador da implementação da estratégia, pois desdobra a estratégia em entregas específicas, além de ajudar a remover barreiras e pensar soluções no dia a dia e dar feedbacks. As ressalvas ficam apenas porque são atores importantes na alavancagem ou podem criar obstáculos para operacionalização e funcionamento do modelo, gerando algum tipo de assimetria de informação (fonte de ruídos) entre a cúpula estratégica e a base. Há ainda o fato de que este é um nível mais sujeito à rotatividade constante e, podem não ter desenvolvido ainda qualidades de liderança, pendulando entre a capacidade técnica e de gestão

e trazendo alguns problemas quanto a implementação do modelo.

Nesse sentido, a pesquisa apresenta fatores importantes a serem observados em futuras propostas legais de regulamentação dos processos nos governos, a partir de nove perguntas que incluíam questionamentos sobre as dimensões mais valorizadas no desempenho, seus determinantes, sua utilidade, propósitos e falhas, os elementos essenciais para que de fato funcione, os aspectos mais importantes no ponto de vista da perspectiva institucional/organizacional e individual/grupal, fatores de mitigação dessas perspectivas e seus principais riscos/ameaças e impedimentos.

Cumpramos ressaltar que a PEC 32/2020 tem o objetivo de consolidar a prática como regra, mas os detalhes de implantação e o como se dará o modelo, dependerá da maneira como cada ente federativo se organizará no processo. Por isso, a importância de trabalhos que já trazem experiências pregressas e percepções sobre a funcionalidade do método, fazendo com que novos modelos a serem implementados sirvam de fato para criar uma cultura do desempenho e tragam melhorias para os serviços na ponta, boas práticas de ações que deram certo e novas ideias inovadoras para motivação e sucesso da gestão por desempenho, deixando de lado erros já cometidos por governos que se anteciparam no processo.

A seguir apresentam-se os principais resultados sobre as percepções que os respondentes possuem sobre funcionalismo público, gestão de desempenho, políticas para lideranças e supersalários.

4. PERCEPÇÕES SOBRE FUNCIONALISMO PÚBLICO, GESTÃO DE DESEMPENHO, POLÍTICAS PARA LIDERANÇAS E SUPERSALÁRIOS

É notório que a percepção de parte da sociedade sobre o funcionalismo público é negativa. Todavia, essa percepção não havia fundamentação e evidências que a comprovassem. Para reduzir percepções sem dados que a comprovem, entre julho e agosto de 2021, a Fundação Lemman, organização sem fins lucrativos brasileira, em parceria com o DataFolha, realizou pesquisa afim de apurar o que a população entendia sobre os ganhos acima do teto do funcionalismo público, sobre o desempenho dos funcionários e lideranças públicas e a importância disso para o estado.

Nessa pesquisa foi apontado que a população entende que os principais problemas da administração pública são: falta de qualificação dos funcionários,

chefias despreparadas, burocracia em excesso e falta de recursos. Quando falamos da qualidade do serviço público a nota média foi de 6,4 em uma escala de 0 a 10. O estudo utilizou metodologia quantitativa através de entrevistas presenciais, em pontos de fluxo de pessoas nas cidades brasileiras. A mesma teve abrangência nacional, incluindo capitais, cidades de outras regiões metropolitanas e cidades do interior, de diferentes portes, em todas as regiões do Brasil. As entrevistas foram realizadas entre os dias 09 e 20 de julho de 2021 e foi realizada com a população brasileira, com idade a partir de 16 anos.

Quando perguntados sobre a prestação de informações regulares sobre o desempenho e seleção de lideranças, 83% consideram muito importante ter acesso à informações sobre o desempenho de todos os funcionários, 83% consideram muito importante ter acesso à informações sobre o desempenho dos chefes das instituições públicas, 79% consideram muito importante ter acesso à informações sobre exigências e critérios para nomeação de lideranças e ministérios e secretarias. Isso demonstra como a população se interessa em acompanhar o desempenho dos funcionários públicos, reforçando a ideia de que é preciso instituir um sistema consolidado e disseminar a prática da gestão por desempenho na administração pública.

Essa pesquisa ainda reforça o descrédito do funcionalismo perante à sociedade. A percepção de que os ocupantes de cargos de liderança no serviço público nunca são os mais competentes passou de 43% para 48% entre 2019 e 2021. Chefias do setor público são vistas, majoritariamente, como ineficientes, pouco produtivas, e só ocupam seus cargos porque foram indicados por políticos, além de serem ausentes na cobrança de serviços e ineficientes no gasto público, e não serem bons exemplos para aqueles que trabalham. Essas conclusões demonstram a necessidade de mensurar e dar transparência as ações desenvolvidas dentro do setor público, desconstruindo um imaginário de ineficiência ou sendo instrumento importante para a melhoria da resposta à população.

Ao tentarmos interpretar ambas as pesquisas citadas neste artigo, é possível sobrepô-las e destacar que, tanto a sociedade não trabalhadora no setor público, bem como os agentes públicos em todas as esferas de governo, partilha do mesmo sentimento: há uma lacuna sobre a capacidade de aferir e demonstrar desempenho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As previsões legais sobre gestão por desempenho na administração pública não são recentes. Este tema faz parte da Constituição Federal de 1988, mas de fato não foi regulamentado e implementado em larga escala nos governos federal, estaduais e municipais, abrindo espaço para múltiplas tentativas de implementação por parte de órgãos públicos. É possível destacar algumas experiências isoladas em especial nos estados e municípios, todavia, toda prática com foco em desempenho e na gestão do desempenho ocorreu (e ocorre) a partir de ações isoladas de alguns governantes e não como política que faça parte da cultura da organização pública. Com o advento da discussão sobre a reforma administrativa, esse debate entra na agenda. Com o intuito de qualificar a discussão sobre este tema, a realização da pesquisa conduzida pela Fundação Dom Cabral é compreendida como forma de cooperar para a discussão em nível nacional.

Como considerações finais a partir da compilação das respostas da pesquisa é possível mapear pontos importantes para reflexão e futura aplicação por parte dos gestores públicos. Assim, a pesquisa nos permite evidenciar os dez temas levantados como importantes de serem observados na construção de propostas legais de regulamentação do processo que trata de gestão do desempenho, que são:

1) É necessário um bom entendimento conceitual de partida. A pesquisa evidenciou que ainda restam desentendimentos sobre o que é desempenho e o que é gestão do desempenho, bem como para que servem e como funcionam esses conceitos na prática.

2) Um modelo de gestão do desempenho é necessário para alavancar o desempenho e deve contemplar de forma integrada as dimensões institucionais (governos e organizações) e de pessoas (equipes e indivíduos). Abordar uma única dimensão não será suficiente para garantir um modelo de gestão do desempenho saudável e sustentável no longo prazo.

3) A dimensão institucional ancora-se, sobretudo, nas estratégias de governo e organizações, devendo tornar claros o valor público a ser gerado, os propósitos, resultados e grandes iniciativas, além de contemplar alavancadores da implementação e sistemáticas de monitoramento e avaliação.

4) A dimensão pessoas ancora-se no desdobramento da estratégia até os níveis mais operacionais de especificação de direcionadores e resultados da equipe e dos indivíduos.

5) A conexão gestão do desempenho e liderança é visceral tanto na perspectiva institucional, no sentido de promotores e patrocinadores da estratégia, quanto na perspectiva das pessoas, no sentido de promover o devido direcionamento e engajamento.

6) A conexão gestão do desempenho e desenvolvimento também é visceral na medida em que qualquer padrão de desempenho requer o domínio de competências de forma dinâmica e alinhada com a estratégia.

7) Gestão do desempenho envolve incentivos, não necessariamente financeiros, que ensejam sistemas de remuneração variável, mas se estendem a uma vasta gama de incentivos meritórios muito eficazes.

8) Avaliação do desempenho é um tema central em modelos de gestão do desempenho, mas é preciso dar um tratamento mais amplo ao tema de modo a contemplar mais feedbacks que avaliações episódicas, além de evitar o processo de burocratizar o momento. A avaliação deverá abranger indivíduos e equipes.

9) É preciso um olhar mais atento às gerações mais jovens, que possuem percepções diferenciadas sobre gestão do desempenho e constituem um contingente expressivo de muitas organizações públicas.

10) É preciso um olhar mais atento ao nível tático, que revelou percepções diferenciadas sobre gestão do desempenho e constituem o segmento relativamente mais estável e de contato entre os níveis estratégico e operacional, vital, portanto, para o direcionamento e integração entre as dimensões institucional e de pessoas.

REFERÊNCIAS

ASSIS, L.O. M.; NETO, M.T.R. *Remuneração variável por desempenho no setor público: investigação das causas do fracasso e implicações para o Estado brasileiro*. V Anais... Congresso CONSAD de Gestão Pública. Painel 006/021. 2012.

BEHN, Robert. Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), p.586-600, 2003.

BEHN, R. On the limitations of pay for performance. *Public Management Report*, 1(5) January 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Emenda à Constituição n. 32/2020*. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01rtc5ej4rx61aisao2d016aa43692274.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020, Acesso em 10 de fevereiro de 2022.

FUNDAÇÃO LEMANN; DATAFOLHA. *Opinião dos brasileiros sobre funcionalismo público e lideranças*. Julho a agosto de 2021. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/campanhas/brasileiros-defendem-competencia-como-principal-criterio-para-cargos-de-lideranca-no-servico-publico/>

HAIR JR., J.F.; WILLIAM, B.; BABIN, B.; ANDERSON, R.E. *Análise multivariada de dados*. 6.ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

KRUSKAL, W.H.; WALLIS, W.A. Use of ranks in one-criterion variance analysis. *Journal of the American Statistical Association*, v.47, n.260, p.538-621, 1952.

WHITTINGTON, R. *The work of strategizing and organizing for a practice perspective*. Strategic Organization, London, UK, v.1, n.1, p.119-127, Fev. 2002c.

Renata Vilhena

 <https://orcid.org/0000-0002-0940-0655>

Especialista Lato Sensu em Gestão Pública e Legislação Urbana, Universidade Cândido Mendes (UCAM). Professora, Fundação Dom Cabral (FDC). Autora de diversas obras nacionais e internacionais. Integra a Rede de Gestão Avançada da FDC em parceria com INSEAD Business School.

rvilhena.associado@fdc.org.br

Humberto Martins

 <https://orcid.org/0000-0001-7639-1405>

Doutor em Administração e professor da Fundação Dom Cabral. Nos últimos 35 anos tem combinado atividades acadêmicas (EBAPE, EAESP, UnB, IDP, ENSP/França, York University/Canada e LSE/UK) com posições no setor público e consultoria.

humberto.martins@fdc.org.br