



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO

ENRIQUE J. SÁNCHEZ ELVIRA

ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DE
DESEMPENHO INDIVIDUAL NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL
BRASILEIRA

RIO DE JANEIRO - RJ

2018

Enrique Jesús Sánchez Elvira

ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DE
DESEMPENHO INDIVIDUAL NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Maria de Fátima Bruno de Faria

Rio de Janeiro - RJ

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

E37 Elvira, Enrique Jesús Sánchez.
Análise da efetividade da política de avaliação de desempenho individual na administração federal brasileira / Enrique Jesús Sánchez Elvira. – 2018.
326 p. ; 31 cm.

Orientadora: Maria de Fátima Bruno de Faria
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2018.
Bibliografia: f. 293 – 309.

1. Políticas públicas - Avaliação. 2. Avaliação de desempenho. 3. Gestão pública. I. Faria, Maria de Fátima Bruno de, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

338.92

CDD

ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DE
DESEMPENHO INDIVIDUAL NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL
BRASILEIRA

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal de Rio de Janeiro, aprovada em 20 de fevereiro de 2018 pela seguinte banca examinadora:



Prof. Dra. Maria de Fátima Bruno de Faria



Prof. Dra. Maria Antonieta Parahyba Leopoldi



Prof. Dra. Ana Carolina Fonseca



Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi



Prof. Dra. Catarina Cecília Odélius

A Thatiana y Gilberto, mi casa

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Maria de Fátima Bruno de Faria, coautora desta tese, pelas suas orientações e dedicação incansável, quem me mostrou a beleza da paixão pelo trabalho. Suas contribuições e *coaching* foram fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa.

A Thatiana Amaral, minha companheira de vida, por sacrificar muitas horas nos últimos três anos para me apoiar com seu amor, na revisão do texto e com a transcrição das entrevistas. A minha mãe, Susi Elvira, e a meu irmão, Guillermo Sánchez, meus maiores aliados neste e em todos os meus projetos.

Ao Programa em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), seus professores, coordenadores e administradores, pelo seu trabalho e pela oportunidade de ter me aceito como aluno. À Capes, pela bolsa outorgada. Aos professores Alcides Gussi e Ana Carolina Fonseca, pelas suas recomendações de melhoria do projeto de pesquisa. Também aos membros da banca da defesa de tese, por aceitar o convite e pela sua revisão crítica.

Um agradecimento especial a todas as pessoas que participaram e construíram este documento com os seus depoimentos. À entidade autárquica que abriu suas portas à pesquisa e, particularmente, às pessoas que me acolheram e guiaram durante esse processo, com os quais estarei sempre em dívida.

A Pedro Costa e Taiana Araújo, colegas do PPED, pela sua ajuda, na investigação de campo, para facilitar os contatos e determinar o problema da pesquisa. Igualmente, a Adriana Oliveira e Davi Sampaio, por todas as discussões enriquecedoras que contribuíram para a construção de nossos trabalhos. A Sandro Silva, por criticar e me auxiliar a validar o roteiro das entrevistas. A meus colegas de turma, junto com os quais percorri este caminho: Cecilia Tomassini, Luciana Guilherme, Mariam Daychoum, Mayte Rizek, Nina Castellano e William Clavijo.

Aos professores Manuel Alcántara e Guillermo Mira, da Universidad de Salamanca, que me contagiaram com a sua devoção pela América Latina e que me recomendaram para o ingresso no PPED.

Aos amigos que me ofereceram valiosos conselhos desde que decidi pela candidatura ao programa de doutorado e ao longo desses quatro anos: Alejandro, Aline, Ariane, Cristina,

David, Federico, Fructuoso, Ildefonso, Isabel, Mariaje e Sergio. Também a María, Chus, Cristina e Sergio, amigos e colegas de trabalho, por ter me facilitado e apoiado no acesso ao programa, assim como na finalização da tese.

A Mario, Elena, Josué, Raquel, Pablo, Pilar e Gustavo, que me resgataram dos meus tormentos. Igualmente, agradeço a meus amigos e familiares, cujo carinho e suporte, de perto ou de longe, me inspiraram cada dia: Alberto, Alex, Ane, Ángela, Anselmo, Bernardo, Carlos, Chico, Cissa, Damien, Elena, Felipe, Giovanni, Isaak, Jordi, José Luis, Josep, Karina, Laura, Loli, Marga, Marien, Marilda, Marilza, Marita, Maru, Mateo, Miguel, Neide, Paco, Patricio, Pedro, Pepe, Sebastián, Sergio e Telmo. A Chesu, quem sempre esteve um passo à frente e a quem recordarei pela sua valentia, personalidade e sensibilidade.

Fico grato, e me sinto privilegiado, pelo acolhimento recebido no Brasil por meio do humanismo e da alegria da sua gente.

Por fim, agradeço à vida por esta experiência, que desfrutei enormemente.

*Si può usare l'occasione della tesi per recuperare il senso positivo e progressivo dello studio, non inteso come raccolta di nozioni ma come elaborazione critica di una esperienza, come acquisizione di una capacità (buona per la vita futura) a individuare i problemi, ad affrontarli con metodo, ad esporli secondo certe tecniche di comunicazione
(Umberto Eco, 1977).*

RESUMO

A administração pública, nas últimas décadas, experimentou múltiplas transformações derivadas dos postulados da Nova Gestão Pública, do incremento da participação e controle da cidadania e da extensão de sua função tradicional para a acentuação do seu papel regulador. Essas mudanças resultaram em uma demanda maior de eficácia e eficiência na sua atuação. É nesse contexto que se insere esta pesquisa, focada em um dos processos dirigidos a atender essa demanda: a avaliação do desempenho dos servidores públicos. Esse processo, da esfera da gestão de pessoas, se for bem desenvolvido, pode gerar múltiplos benefícios para os próprios trabalhadores e para as entidades. A partir dessas premissas, a tese teve como objetivo geral analisar a efetividade da política federal brasileira de avaliação de desempenho individual, expressa na lei 11.780/2008 e na regulamentação do Decreto 7.133/2010, que atingem a maioria das carreiras no âmbito da União. Adotou-se o método de pesquisa qualitativa, com estratégia de estudo de caso, empregando a entrevista semiestruturada, a observação participante e a análise documental como técnicas de coleta de dados. Foram entrevistados 22 atores chave da política. O estudo realizou uma avaliação do processo e dos impactos da política usando o ciclo da política pública como ferramenta analítica. A etapa da execução foi examinada com maior profundidade em uma entidade autárquica, na qual também houve uma participação direta no processo, permitindo compreender melhor a perspectiva dos protagonistas e as dinâmicas internas que acontecem durante o ciclo da avaliação. A pesquisa revelou várias falhas e barreiras à política desde a fase da construção da agenda até sua atual implementação, concluindo que sua efetividade é reduzida, uma vez que se observou uma presença limitada dos efeitos esperados da avaliação de desempenho. Apontam-se três fatores decisivos: a política teve um caráter marcadamente subsidiário de outras iniciativas governamentais -Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, democratização das relações de trabalho e aumento da remuneração dos servidores-, razão pela qual não se abordou o problema de maneira direta; possui um alto número de pontos de decisão e de veto ao longo da cadeia de implementação, assim como um elevado número de participantes com interesses dispares; e esteve determinada no seu alcance pela discricionariedade dos executores, os servidores federais, os quais, motivados por fatores do contexto organizacional e pelo entendimento de que a política nasceu com fins remuneratórios, restringiram a qualidade do processo avaliativo. As estruturas formais e as preferências dos trabalhadores derivadas da cultura organizacional da administração

federal brasileira -que são detalhados nos resultados da pesquisa e que possuem elementos comuns com outros serviços públicos nacionais e internacionais- são barreiras consolidadas para a efetividade das avaliações de desempenho. Nesse sentido, conclui-se a necessidade de definir políticas que se adaptem à realidade do setor público federal, quebrando os traços tradicionais das sistemáticas de avaliação. A tese se encerra com recomendações dirigidas a aprimorar a política atual e com propostas mais complexas, em face de futuras normativas, que pretendem contribuir na formulação de alternativas que contemplem o contexto organizacional do governo federal.

Palavras-Chave: administração pública; gestão de pessoas; avaliação de desempenho individual; avaliação de políticas públicas; ciclo da política pública; efetividade.

RESUMEN

La administración pública, durante las últimas décadas, experimentó múltiples transformaciones derivadas de los postulados de la Nueva Gestión Pública, del incremento de la participación y control de la ciudadanía y de la expansión de sus funciones tradicionales hacia una acentuación de su papel regulador. Estos cambios dieron lugar a una mayor demanda de eficacia y eficiencia en su actuación. Es en este contexto que se enmarca esta investigación, centrada en uno de los procesos dirigidos a atender esa demanda: la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos. Este proceso, en la esfera de la gestión de personas, si está bien desarrollado, puede generar múltiples beneficios para los propios trabajadores y para las organizaciones. A partir de estas premisas, el objetivo general de la tesis fue analizar la efectividad de la política federal brasileña de evaluación de desempeño individual, expresada en la ley 11.780/2008 y en la reglamentación del Decreto 7.133/2010, que se aplican a la mayoría de las carreras en el ámbito de la Unión. Se adoptó el método de investigación cualitativa, la estrategia de estudio de caso y se emplearon la entrevista semiestructurada, la observación participante y el análisis documental como técnicas de recolección de datos. Se entrevistaron a 22 actores clave de la política. Asimismo, el estudio realizó una evaluación del proceso y de los impactos de la política usando el ciclo de la política pública como herramienta analítica. La etapa de la ejecución fue examinada, con más profundidad, en una entidad autárquica, en la cual también hubo una participación directa en el proceso, permitiendo comprender mejor la perspectiva de los protagonistas y las dinámicas internas que ocurren durante el ciclo de la evaluación. La investigación reveló varias deficiencias y barreras a la política desde la fase de construcción de la agenda hasta su actual implementación, concluyendo que su efectividad es reducida, ya que se observó una presencia limitada de los efectos esperados de la evaluación de desempeño. Se señalan tres factores decisivos: la política tuvo un carácter marcadamente subsidiario de otras iniciativas gubernamentales -Política Nacional de Desarrollo de Personal, democratización de las relaciones de trabajo y aumento de la remuneración de los funcionarios- ; tiene un alto número de puntos de decisión y de veto a lo largo de la cadena de aplicación, así como un elevado número de participantes con intereses dispares; y estuvo determinada en su alcance por la discrecionalidad de los ejecutores, los funcionarios federales, quienes, motivados por factores del contexto organizacional y por el entendimiento de que la política nació con fines retributivos, limitaron la cualidad del proceso de evaluación. Las estructuras formales y las preferencias de los trabajadores derivadas de la cultura organizacional de la administración federal brasileña -que son

detalladas en los resultados de esta investigación y que poseen elementos similares a otros servicios públicos nacionales e internacionales- son barreras consolidadas para la efectividad de las evaluaciones de desempeño. En ese sentido, se concluye que es necesario definir políticas que se adapten a la realidad del servicio público federal, rompiendo los lineamientos tradicionales de los sistemas de evaluación. La tesis se cierra con recomendaciones dirigidas a perfeccionar la política actual y con propuestas más complejas, de cara a futuras normativas, que pretenden contribuir con el diseño de alternativas que contemplen el contexto organizacional del gobierno federal.

Palabras clave: administración pública; gestión de personas; evaluación de desempeño individual; evaluación de políticas públicas; ciclo de la política pública; efectividad.

ABSTRACT

In last decades, public administration underwent multiple transformations derived from the postulates of New Public Management, increase of citizens' participation and control and by the expansion of its traditional functions towards an accentuation of its regulatory role. These changes led to a greater demand for efficiency and effectiveness in its action. It is in this context that the investigation is framed, focusing on one of the processes aimed to meet that demand: public officials' performance appraisal. This process, in the sphere of human resource management, if well developed, can generate multiple benefits in workers and organizations. Based on these premises, the general objective of the thesis was to analyse the effectiveness of Brazilian federal policy of individual performance appraisal, expressed in the Law 11.780/2008 and in the regulation by Decree 7.133/2010, which apply to most careers in the Union level. The qualitative research method and the case study strategy was adopted. As data collection techniques, semi-structured interview, participant observation and documentary analysis were used. 22 key actors of the policy were interviewed. The study conducted a process and impact evaluation of the policy using the public policy cycle as analytical tool. The stage of execution was examined, more deeply, in a federal agency, in which also took place a direct participation in the process, allowing a better understanding of protagonists' perspectives and internal dynamics that occur during the evaluation cycle. The investigation revealed several deficiencies and barriers to the policy, from the agenda building phase to its current implementation, concluding that it has a reduced effectiveness, as there was limited presence of the expected effects of performance appraisal. Three decisive factors are pointed out: the policy had a strongly subsidiary nature regarding other governmental initiatives – Personnel Development National Policy, democratization of labor relations, and increase of civil servants remuneration-; it has a high number of decision and veto points along the implementation chain, as well as a high number of participants with uneven interests; and it was determined in its scope by the discretion of executors, the federal officials, who, motivated by organizational context factors and understanding that the policy was born with retributive purposes, restricted the quality of evaluation process. The formal structures and preferences of workers derived from the organizational culture of Brazilian federal administration - which are detailed in the research results and have common elements with other national and international public services - are consolidated

barriers to the effectiveness of performance appraisals. In this sense, it is concluded the need to define policies that fit the reality of the federal public sector, breaking the traditional designs of evaluation systems. The thesis ends with recommendations aimed to improve the current policy and more complex proposals, in the face of future regulations, which intend to contribute to the formulation of alternatives that contemplate the organizational context of federal government.

Keywords: public administration; human resource management; individual performance appraisal; public policies evaluation; public policy cycle; effectiveness.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1. Esquema dos principais direcionamentos da tese. | 32 |
| Figura 2. Quadro de avaliação da efetividade da ADI baseado em valores concorrentes. | 62 |
| Figura 3. Variáveis condicionantes da efetividade das políticas públicas segundo Sabatier e Mazmanian (1979, 1981)..... | 84 |
| Figura 4 - Esquema da metodologia da pesquisa. | 116 |
| Figura 5. Estrutura organizacional do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. | 136 |
| Figura 6. Ciclo da avaliação de desempenho segundo o Manual de Orientação do Ministério do Planejamento..... | 187 |
| Figura 7. Vinculação da avaliação individual com a avaliação institucional no Decreto 7.133/2010. | 189 |
| Figura 8. Esquema da pesquisa avaliativa apresentada. | 262 |
| Figura 9. Características do modelo incremental na política de ADI..... | 266 |
| Figura 10. Aspectos condicionantes da leniência dos avaliadores. | 271 |
| Figura 11. Representação dos pontos de decisão na política de ADI inspirado no modelo de Pressman e Wildavsky (1998) | 274 |
| Figura 12. Esquema das barreiras à efetividade da política federal de ADI..... | 280 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 - Propostas teóricas mais citadas sobre desempenho no trabalho, segundo Bendasolli (2012). | 36 |
| Quadro 2 - Efeitos da avaliação de desempenho individual segundo a literatura analisada. | 39 |
| Quadro 3 - Dispositivos de controle das avaliações de desempenho. | 47 |
| Quadro 4 - Aspectos relevantes dos modelos de ADI selecionados na literatura científica. | 49 |
| Quadro 5. Condicionantes destacados pela literatura na aceitação da ADI. | 54 |
| Quadro 6 - Métodos de avaliação em universidades federais brasileiras. | 66 |
| Quadro 7 - Marcos teóricos no estudo das políticas públicas. | 71 |
| Quadro 8 - Fases do ciclo das políticas públicas. | 79 |
| Quadro 9 - Análise histórica da normativa sobre ADI na administração federal brasileira nos séculos XX e XXI. | 98 |
| Quadro 10 - Principais características do sistema ADI estabelecidas no Decreto 7.133/2010. | 102 |
| Quadro 11. Atores entrevistados e papel na política. | 110 |
| Quadro 12. Categorias identificadas na análise da política de avaliação de desempenho individual. | 118 |
| Quadro 13 Categoria: Definição do problema. | 120 |
| Quadro 14. Categoria: contexto político. | 124 |
| Quadro 15. Categoria: atores que influenciaram na agenda política. | 129 |
| Quadro 16. Categoria: participação no processo de elaboração. | 134 |
| Quadro 17. Categoria: definição de alternativas. | 138 |
| Quadro 18. Categoria: tomada de decisão. | 146 |
| Quadro 19. Categoria: definição da política. | 149 |
| Quadro 20. Categoria: percurso legislativo. | 157 |
| Quadro 21. Categoria: divulgação e capacitação. | 162 |
| Quadro 22. Preparação para a implementação nas entidades públicas. | 168 |
| Quadro 23. Categoria: elaboração e formulação nas entidades públicas. | 173 |
| Quadro 24. Exemplo de operacionalização de um fator de desempenho. | 180 |
| Quadro 25. Categoria: planejamento nas entidades públicas. | 182 |
| Quadro 26. Categoria: planejamento do trabalho. | 188 |
| Quadro 27. Categoria: execução e acompanhamento. | 203 |
| Quadro 28. Categoria: avaliação de desempenho e retorno. | 210 |
| Quadro 29. Categoria: usos dos resultados da avaliação. | 231 |
| Quadro 30. Categoria: aceitação da sistemática de avaliação de desempenho individual. | 238 |
| Quadro 31. Categoria: contexto da avaliação. | 251 |
| Quadro 32. Categoria: monitoramento e controle. | 257 |
| Quadro 33. Categoria: avaliação intermediária. | 260 |
| Quadro 34. Interesses dos atores em relação à política de ADI. | 275 |
| Quadro 35. Análise do grau de presença dos efeitos da ADI na política federal. | 278 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|--|
| AD | Avaliação de Desempenho |
| ADI | Avaliação de Desempenho Individual |
| CAD | Comitê de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho |
| CAPES | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível Superior |
| CMA | Comissão de Monitoramento e Avaliação |
| DASP | Departamento de Administração do Serviço Público |
| EBEP | Estatuto Básico del Empleado Público |
| EVADEST | Evaluación de Desempeño en el Trabajo |
| GDATA | Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa |
| GDP | Gratificação de Desempenho e Produtividade |
| IAD | Institutional Analysis and Development |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| INMETRO | Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial |
| INPI | Instituto Nacional da Propriedade Intelectual |
| INSS | Instituto Nacional do Seguro Social |
| MSS | Mixed Standard Scales |
| NPRH | Nova Política de Recursos Humanos |
| OCDE | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico |
| PDRAE | Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado |
| PMAQ-AB | Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica |
| PPA | Planos Plurianuais |
| PPED | Programa de Políticas Públicas, Desenvolvimento e Estratégias |
| RH | Recursos Humanos |
| SEDAP | Secretaria da Administração Pública da Presidência da República |
| TCLE | Termo de Consentimento Livre e Esclarecido |
| UFBA | Universidade Federal da Bahia |
| UFC | Universidade Federal de Ceará |
| UFES | Universidade Federal de Espírito Santo |
| UFF | Universidade Federal Fluminense |
| UFJF | Universidade Federal de Juiz de Fora |
| UFMG | Universidade Federal de Minas Gerais |
| UFPA | Universidade Federal de Pará |
| UFPE | Universidade Federal de Pernambuco |
| UFPR | Universidade Federal de Paraná |
| UFRGS | Universidade Federal de Rio Grande do Sul |
| UFRJ | Universidade Federal de Rio de Janeiro |
| UFRN | Universidade Federal de Rio Grande do Norte |
| UFSC | Universidade Federal de Santa Catarina |
| UFSCar | Universidade Federal de São Carlos |
| UFV | Universidade Federal de Viçosa |
| UFVJM | Universidade Federal do Rio de Janeiro |
| UnB | Universidade Federal de Brasília |
| UNIFESP | Universidade Federal de São Paulo |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| 1. INTRODUÇÃO | 20 |
| 1.1 Contextualização e formulação do problema de pesquisa | 24 |
| 1.2 Objetivos e tese | 29 |
| 1.3 Justificativas | 29 |
| 1.4 Estrutura da Tese | 30 |
| 2. REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INDIVIDUAL | 33 |
| 2.1 Desempenho e avaliação de desempenho individual no trabalho | 34 |
| 2.2 Métodos e modelos de ferramentas de avaliação de desempenho individual | 40 |
| 2.3 Condicionantes da efetividade da avaliação de desempenho individual | 50 |
| 2.3.1 Aceitação da avaliação de desempenho | 50 |
| 2.3.2 Erros frequentes dos avaliadores na avaliação de desempenho individual ... | 55 |
| 2.3.3. Outros condicionantes da efetividade da avaliação de desempenho individual | 57 |
| 2.4 Formas de medir a efetividade dos sistemas de avaliação de desempenho ... | 61 |
| 3. REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 70 |
| 3.1 Conceito e estudo da política pública | 70 |
| 3.2 Instituições e atores no processo das políticas públicas | 72 |
| 3.3 O ciclo das políticas públicas | 78 |
| 3.4 Avaliação de políticas públicas | 85 |
| 4. NORMATIVA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INDIVIDUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA | 92 |
| 4.1 Análise histórica da normativa sobre avaliação de desempenho individual . | 92 |
| 4.2 Normativa federal atual sobre avaliação de desempenho individual | 99 |
| 5. METODOLOGIA | 104 |
| 5.1 Opção teórico-metodológica | 104 |
| 5.2 Método, estratégia de pesquisa e técnicas de coleta de dados | 105 |
| 5.3 Caracterização do caso, participantes e amostra de documentos | 108 |
| 5.4 Instrumento | 111 |
| 5.5 Procedimentos de coleta de dados | 112 |
| 5.6 Análise dos dados e informações | 114 |
| 6. RESULTADOS E DISCUSSÃO | 117 |

| | |
|---|-----|
| 6.1 Análise da efetividade da política federal brasileira de avaliação de desempenho | 119 |
| 6.1.1 Entrada da política na agenda política..... | 119 |
| 6.1.2 Elaboração da política | 133 |
| 6.1.3 Formulação da política..... | 145 |
| 6.1.4 Planejamento da política | 160 |
| 6.1.5 Execução da política..... | 170 |
| 6.1.6 Acompanhamento e avaliação..... | 256 |
| 6.2 Síntese sobre a análise da efetividade da política de ADI | 261 |
| 6.2.1 Síntese dos resultados da avaliação do processo da política..... | 262 |
| 6.2.2 Síntese dos resultados da avaliação de impacto da política | 277 |
| 6.2.3 Síntese dos resultados da discussão com a literatura e contribuições..... | 281 |
| 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 285 |
| REFERÊNCIAS | 293 |
| ANEXO A – Formulário da ADI da chefia no Ministério da Saúde | 310 |
| APÊNDICE A – Tópicos-guia agregados das entrevistas | 316 |
| APÊNDICE B – Roteiros das entrevistas | 318 |
| APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO | 326 |

1. INTRODUÇÃO

A administração pública se erige como uma instituição articuladora dos Estados, sendo veicular e protagonista na implementação das políticas públicas. As capacidades e o desempenho das entidades públicas são variáveis determinantes no desenvolvimento social e econômico dos países. Ao mesmo tempo, a configuração do serviço público está marcada por fatores, de diferentes naturezas, envolvidos nas trajetórias históricas de cada nação (ANDREWS; BARIANI, 2010). Em termos gerais, pode-se definir a *administração pública* como o “conjunto de organizações, pessoas, regras formais e informais, capacidades e práticas, cuja missão é converter as políticas, as leis e o orçamento em serviços úteis aos cidadãos” (ECHEBARRÍA; CORTÁZAR, 2006, p. 89). Dessa forma, é uma instituição dirigida a implementar as decisões políticas dos governantes, intermediária entre as expectativas políticas (que, por sua vez, responde às demandas dos cidadãos) e à realidade.

Historicamente, a administração pública experimentou mudanças ao longo do tempo, diferenciando-se três modelos principais. De um modelo de *administração patrimonialista*, na qual se confunde o patrimônio público com o privado, próprio dos regimes monárquicos; se reorientou para a *administração burocrática*, implementada a finais do século XIX na Europa e no início do século XX no continente americano. Esta administração, de tipo racional – legal, segundo a definição weberiana (WEBER, 1999), se baseia, entre outros aspectos, em uma organização desligada do privado, com certa autonomia da esfera política, uma hierarquia piramidal, um serviço civil especializado e delimitada em suas funções por normativas rígidas. Posteriormente, de forma concomitante com a administração burocrática e ainda em processo de transição em muitos Estados, surgiu a *administração gerencial*. Este modelo, de influência anglo-saxã, tem uma visão mais descentralizadora, menos hierárquica, mais flexível e com uma orientação com base em resultados (BRESSER, 1998). Na mesma direção, mas potencializando outras dimensões como a da estabilidade ou a regulação, situa-se também o modelo *européu continental* (MEER; RAADSCHELDERS; TOONEN, 2008), contemporâneo ao modelo gerencial.

Além dessas transformações progressivas para os novos modelos, o aparelho burocrático encontra-se em constante adaptação. Assim, a reforma da administração, ou mais recentemente o marco da *Nova Gestão Pública*, faz parte da maioria das agendas políticas. Durante as últimas décadas, particularmente, motivado por esse novo paradigma

gerencial e outros fatores socioeconômicos, a administração pública se encontra em uma encruzilhada (ANDREWS, 2010). Depois da queda dos regimes comunistas e a extensão dos sistemas liberais, esperou-se uma diminuição da participação do Estado nas economias nacionais sob a premissa do *estado mínimo*. De igual forma, exigiu-se um uso eficiente de seus recursos e, ao mesmo tempo, um aumento de sua eficácia e agilidade no cumprimento de suas responsabilidades. O avanço dos movimentos democráticos implicou também, no âmbito público, exigências de transparência, participação, prestação de contas, maiores demandas sociais e até a própria legitimidade do sistema político (AVALOS, 1995). Mais recente, a globalização tecnológica e econômica acrescentou essas exigências democráticas. Com isso, a administração deve, hoje em dia, atender às reivindicações específicas de grupos heterogêneos, incluindo as organizações civis, a ação coletiva não organizada, assim como os interesses empresariais. Do mesmo modo, atualmente existe uma ruptura na disjuntiva entre o público e o privado, devendo a administração ser reguladora de qualquer tipo de atividade que tenha uma repercussão na sociedade (CADEMARTORI, 2010). Como consequência desse processo, a administração pública atual adquiriu maior responsabilidade política diante dos seus cidadãos.

De acordo com a ótica jurídica, também existe uma exigência fundamentada no *direito à boa administração*. No caso do Brasil, postula-se como uma interpretação dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos estabelecidos na Constituição de 1988 (BRASIL, 2015). Por um lado, justifica-se como uma obrigação da administração atuar responsabilmente na implementação das políticas públicas dirigidas ao cumprimento dos direitos fundamentais. Por outro, as decisões administrativas devem ser tomadas em prol da boa governança, dimensão da democracia referida aos processos envolvidos no exercício do governo (CARVALHO, 2012). Com base nesse direito à boa administração, as escolhas públicas somente serão legítimas, segundo Freitas (2015, p. 120), se forem “(a) sistematicamente eficazes; (b) sustentáveis; (c) motivadas; (d) proporcionais; (e) transparentes; (f) razoavelmente desviesadas; (g) incentivadoras de participação social, (h) da moralidade pública; e (i) da devida responsabilização por ações e omissões”.

As administrações dos países de América Latina passaram também por essas mudanças e experimentam hoje essas novas exigências. Os resultados das reformas realizadas, porém, foram díspares nos diferentes países que conformam a região. Em um grande número deles, os avanços foram pouco significativos. Na maioria dos casos, as mudanças vieram

subordinadas a reformas político-econômicas e não a planos concretos de melhoria. Entretanto, existem exceções como no Peru, no México, no Uruguai e, sobretudo, no Brasil e no Chile, onde houve uma agenda específica de reforma de suas administrações (ECHEBARRÍA; CORTÁZAR, 2006). Destarte, quanto às reformas da administração no caso brasileiro, a maior concentração de iniciativas teve lugar no último período democrático do país. A Constituição de 1988 (BRASIL, 2015) foi um marco nesse período, embora as reformas que introduziu tenham recebido críticas por reinstaurar, em alguns aspectos, as práticas patrimonialistas que haviam sido superadas desde 1967 com o Decreto – Lei 200 (BRASIL, 1967), que permitiu o início da administração gerencial no Brasil. A nova carta magna aumentou a rigidez do assalariado, criando um corpo único, e implementou um sistema de aposentadoria com remuneração integral independentemente dos anos trabalhados, razão pela qual é tachada de corporativista. Por outro lado, reforçou o processo descentralizador, criou um sistema competitivo de acesso ao serviço civil mediante concurso público e também um sistema de incentivos e sanções mais desenvolvido para os trabalhadores (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Além dos postulados da Constituição de 1988, considerando as reformas mais significativas de cada governo, durante esse período democrático, podem-se identificar as principais mudanças experimentadas na administração federal brasileira. O governo de José Sarney (1985-1990), ao longo do seu mandato, aumentou o total dos gastos na administração, quanto que o governo de Fernando Collor (1990-1992) realizou ajustes radicais, tanto reduzindo entidades federais quanto salários. Itamar Franco (1992-1995) voltou a aumentar os salários, mas não teve muita margem de manobras diante de uma administração pública muito desorganizada naquele momento. O mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), de maior estabilidade, se caracterizou por introduzir na agenda política, de maneira direta, a reforma das entidades públicas, materializando-se no Plano Diretor da Reforma do Estado (ANDREWS, 2010). Com uma visão mais gerencial do que burocrática, continuaram os processos privatizadores, próprios da geração anterior de reformas. Ao mesmo tempo em que se aumentou a dimensão reguladora, se descentralizaram os serviços sociais, se potencializaram as agências executivas e se criaram os caminhos para impulsionar a profissionalização dos corpos técnicos. Os governos de Lula da Silva (2003-2011) e, posteriormente, de Dilma Rousseff (2011-2016) aprofundaram esta profissionalização da administração. Além disso, como característica mais notável das mudanças na administração nos anos de governo do

Partido dos Trabalhadores, destaca-se a visão mais sistemática na implementação das políticas públicas. Assim, houve uma maior coordenação intergovernamental e entre os diferentes níveis administrativos e existiu, igualmente, uma maior participação das organizações da sociedade civil e dos cidadãos na provisão e gestão dos serviços públicos básicos, em coerência com as tendências atuais de participação popular (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Mesmo com os avanços realizados no Brasil e em outros países da região, pode-se afirmar que ainda existe muito caminho a ser percorrido nas reformas administrativas na América Latina. O desafio da modernização das administrações públicas não depende unicamente de que as reformas sejam incluídas nas agendas políticas. Ainda partindo da premissa de que exista uma vontade política para realizar as reformas necessárias, não é um elemento suficiente para alcançar as mudanças desejadas. Por um lado, a adaptação da administração às transformações endógenas e exógenas não é um objetivo sempre presente, senão que costuma ser impulsionada apenas durante períodos de crise (BOLAÑOS, 2011). Por outro lado, segundo Bolaños (2011), existe um fator social, ligado à natureza do ser humano, que levaria aos atores envolvidos a resistir as mudanças. Este fenômeno é particularmente notório nos setores específicos da administração cujos postos de trabalho se veem ameaçados diante de mudanças. Alguns elementos da administração pública que resistem a essas mudanças são:

- A natureza monopolística dos organismos públicos.
- Excessivo burocratismo, regido por normas rígidas.
- Tomada de decisões vertical e centralizada.
- Paternalismo, ligado à designação dos cargos segundo lógicas partidárias.
- Estrutura que dificulta tanto as medidas inovadoras quanto o empreendedorismo.
- As reformas têm uma dimensão política e não técnica (CARBONE, 2000).

É importante também sublinhar e considerar as especificidades do setor público em comparação com o âmbito privado (HALVORSEN et al., 2005; KHAN; KHANDAKER, 2016; PIRES; MACEDO, 2006), pois os fatores que dificultam as reformas no primeiro não são estendíveis a qualquer tipo de organização. Muitas ferramentas de desenvolvimento organizacional estão desenhadas para serem aplicadas em empresas privadas, dentro das dinâmicas do mercado e em um contexto diferente ao da administração pública. É por isso que as prescrições de reforma ou de modernização não podem ser iguais para os dois âmbitos. Uma das características diferenciadoras é a

instituição que catalisa a cada tipo de organização, sendo o mercado no caso do setor privado e a sociedade no caso do setor público. Isso determina os fins perseguidos, a forma de regular cada setor e, especialmente relevante para esta tese, como é medido o desempenho. Nas organizações privadas o benefício econômico é o principal determinante do sucesso de uma organização, quanto que nas entidades públicas seu desempenho depende da efetividade na implementação das políticas públicas das quais é responsável.

É nesse cenário dos processos de modernização e reforma dos órgãos da administração pública, assim como do desafio de adaptar ferramentas de gestão aplicadas no âmbito privado, onde se insere esta pesquisa, que terá foco na gestão de desempenho, como será explicado a seguir.

1.1 Contextualização e formulação do problema de pesquisa

Uma das dimensões chave no corpo administrativo é a gestão de pessoas. É identificada como um dos principais fatores para o desempenho adequado e para a adaptação às mudanças das organizações (SILVA, 2010). Por sua vez, a gestão de desempenho no trabalho é uma das dimensões principais de qualquer iniciativa de modernização da administração pública referida à gestão de pessoas. Nessa demanda constante de maior eficácia e eficiência nos órgãos públicos, a gestão do desempenho, tanto das entidades quanto dos servidores públicos, virou uma questão fundamental.

A literatura apresenta diferentes elementos e dimensões ao definir o conceito de *desempenho no trabalho*. Na visão de Campbell (1999, p.402) é concebido como um “comportamento ou ação relevante para os objetivos da Organização que pode ser mensurado em termos de nível de proficiência (ou contribuição com esses objetivos) e que é representado por uma ação ou um conjunto de ações”. Por outro lado, a *avaliação de desempenho individual* é definida por Schikmann (2010, p. 23) como “um sistema formal de gerenciamento que provê a avaliação da qualidade do desempenho individual (...) em uma Organização”. Serão sublinhados, nesta tese, os benefícios que uma adequada avaliação de desempenho pode trazer, segundo a análise da literatura, com efeitos sobre os funcionários (tanto gerentes quanto colaboradores), nas equipes de trabalho e nas organizações. Esses efeitos podem acontecer durante todo o processo de desenvolvimento de uma sistemática de avaliação de desempenho, isto é, durante a

construção e preparação do sistema, no desenho do sistema, durante a implementação e também posteriormente, quando se faz uso dos resultados.

A implementação de uma sistemática de avaliação de desempenho individual (doravante denominada ADI) não é simples, sendo que, em muitas ocasiões, não se conseguem os propósitos esperados e, inclusive, pode trazer mais problemas do que benefícios para as organizações (COENS; JENKINS, 2002). No caso da administração pública, pela sua natureza monopolística e particularidades próprias da burocracia, como foi descrito anteriormente, o sucesso dos processos de ADI é ainda mais complexo (SUZUKI; GABBI, 2009). Os obstáculos que normalmente impedem o seu correto funcionamento têm a ver, entre outros, com o desenho da ferramenta, com a subjetividade dos avaliadores, com as diferenças sociodemográficas dos avaliadores e dos avaliados, com fatores estruturais e culturais da Organização, com a relação existente entre os empregados e os gerentes, com erros no julgamento, ou até com o modo de desenvolver as entrevistas de avaliação. Certas práticas, por exemplo, que a priori parecem insignificantes, como a posição dos interlocutores na mesa ou o tipo de mobiliário na habitação durante as entrevistas, podem ser, porém, determinantes para o sucesso dos sistemas (OLAZ; BRÄNDLE, 2013).

Uma parte da literatura científica brasileira e internacional, relativa à avaliação de desempenho individual, se foca justamente em tentar achar modelos de ADI bem-sucedidos (ACSELRAD, 2011; DE MORAES; IGUTI, 2013; DÍAZ et al., 2014; DONATO et al., 2013; FETZNER; OLTRAMARI; OLEA, 2010; RONQUILLO; BELTRÁN; MORENO, 2013; OLAZ; BRÄNDLE, 2013; VALDÉS-PADRÓN et al., 2015), em determinar quais variáveis favorecem o bom funcionamento dos mesmos (CROPANZANO; BOWEN; GILLILAND, 2007; DESTLER, 2016; FOLGER; KONOVSKY; CROPANZANO, 1992; GETNET; JEBENA; TSEGAYE, 2014; KIM; HOLZER, 2014; LAWLER; BENSON; MCDERMOTT, 2012; ODELIUS; SANTOS, 2007; OLAZ; BRÄNDLE, 2013; RODRÍGUEZ et al., 2011; SALLEH et al., 2013; SCHEUER, 2014; TZINER et al. 2010; MIEROOP; VROLIX, 2014) ou em diagnosticar os problemas de uma sistemática específica em organizações públicas ou privadas (AMORIM; DA LUZ; SILVA, 2011; BAPTISTA; SANABIO, 2014; HAQUE, 2012; LIU; DONG, 2012; PABLOS; BIEDMA, 2013; SUZUKI; GABBI, 2009; URDANETA; URDANETA, 2013). Os modelos e metodologias de ADI foram se modificando ao longo dos anos, tentando aprimorar os desenhos, a forma de implementação e também tentando

melhorar o uso da informação resultante. Porém, ainda perduram as dificuldades para implementar processo de ADI efetivos, particularmente no âmbito do setor público. As limitações na gestão do desempenho podem se classificar, segundo Odelius (2010) em: a) as características próprias dos sistemas de ADI; b) as características dos atores envolvidos em implementar os sistemas; c) as características da cultura organizacional na qual se desenvolvem os sistemas; e d) os fatores externos à Organização.

A avaliação de desempenho individual na administração pública brasileira foi também uma matéria de preocupação dentro das diferentes políticas de reforma acontecidas nas últimas décadas. Nesse sentido, foi modificada a normativa e os sistemas aplicados ao longo do tempo. Atualmente, no Brasil, cada nível administrativo tem competência para regular seu próprio sistema de ADI, de forma que cada município, estado e a União têm normativas específicas. Na União existem normativas por cada Plano de Carreira, sendo que a Lei Federal Nº 11.784, DE 2008 (BRASIL, 2008b), com a posterior regulação do Decreto 7.133, de 2010 (BRASIL, 2010), passaram a reger a maioria das carreiras dos servidores públicos federais. Essa regulamentação, cabe salientar, foi uma norma inspiradora para o resto dos níveis administrativos, que trasladaram às suas leis as linhas principais da sistemática estabelecida no Decreto 7.133/2010 (SILVEIRA; PINHEIRO; ANTUNES, 2012). Esse decreto estabelece uma avaliação individual por competências e metas, com um elenco delas obrigatórias; instaura a avaliação 360º; obriga a elaborar planos das equipes de trabalho e institucionais; e resulta em um processo de incentivo remuneratório por meio da gratificação pelo desempenho. Essa gratificação se obtém segundo a pontuação final atingida da avaliação, tanto individual quanto da entidade. Do mesmo modo, o Decreto 7.133/2010, entre outros aspectos que serão posteriormente detalhados, estipula linhas gerais dirigidas à participação dos servidores no planejamento, sobre a ligação dos resultados com as capacitações e em relação aos órgãos internos de acompanhamento que devem ser estabelecidos nas entidades.

Vários estudos relativos ao funcionamento da ADI em entidades públicas brasileiras, publicados nos últimos anos, evidenciam as dificuldades para lograr um funcionamento efetivo dos processos (ACSELRAD, 2011; AMORIM; DA LUZ; SILVA, 2011; BAPTISTA; SANABIO, 2014; FETZNER; OLTRAMARI; OLEA, 2010; FONTANELE, 2010; MARQUES; BORGES; REIS, 2016; OCDE, 2010; ODELIUS; SANTOS, 2007; OLIVEIRA; DIAS; ROQUETTE, 2010; PALVARINI, 2010; PINTO; BEHR, 2015; SILVA, 2010; SUZUKI; GABBI, 2009; UCHOA et al., 2011; VELASCO;

SILVA, 2011). Nesse sentido, o relatório da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a gestão dos recursos humanos no governo federal (OCDE, 2010, p. 26), afirma que o sistema de avaliação de desempenho federal implica “um papel menor na carreira e na remuneração da maioria das pessoas”, especificando que “a organização não tem um forte sistema de gestão por desempenho com uma definição clara de objetivos e elaboração de relatórios sobre os resultados alcançados, bem como uma boa aceitação destes pela equipe”. Outros aspectos paralelos à avaliação de desempenho, como o sistema de carreiras ou de gratificações, também são considerados como barreiras para o seu funcionamento. Segundo o referido relatório, a configuração atual de carreiras não permite, por exemplo, uma avaliação por equipes que incentive a melhoria do desempenho. E também aponta que as premiações não funcionam corretamente, sendo que elas são consideradas de forma mínima para determinar as promoções dos servidores públicos (OCDE, 2010).

Limitações pela incompatibilidade do sistema ADI com outras estruturas legais são observados por Odelius e Santos (2007). Assim, os autores sublinham a pouca liberdade real para avaliar, já que os avaliadores ficam reféns da equipe:

Os entraves para recrutamento e seleção, aliados à possibilidade de mobilidade entre unidades de um órgão ou entre órgãos, levam alguns gerentes a aceitar situações de baixo desempenho, sem o devido registro dessa baixa contribuição nos assentamentos referentes à avaliação, pois isso poderia promover a evasão dos membros da equipe em direção a outras de maior benevolência na avaliação (ODELIUS; SANTOS, 2007, p. 20).

Odelius e Santos (2007) afirmam, ainda, que existe um desvirtuamento na estabilidade nos cargos pelos funcionários. A estabilidade produzida pela rigidez das vagas públicas dificulta a motivação para melhorar o desempenho, já que essa garantia de trabalho, uma vez superado o estágio probatório, pode fazer com que o trabalhador não se foque mais nos resultados. Assim, “a responsabilidade pelos resultados se concentra quase exclusivamente, na figura do gerente, que dispõe de poucos recursos legais para mobilizar esses servidores a se dedicarem ao trabalho” (ODELIUS; SANTOS, 2007, p. 20).

Além de identificar na literatura as dificuldades para desenvolver adequadamente as políticas de ADI, foram realizadas, com o fim de reconhecer e delimitar o problema da pesquisa, algumas entrevistas preliminares. Foram entrevistados quatro atores envolvidos nos processos de avaliação no setor público federal brasileiro, que ocupavam diferentes funções: uma pessoa coordenadora da execução da ADI de um ministério do governo, uma pessoa integrante da divisão encarregada do planejamento da política de ADI federal,

uma pessoa responsável pela gestão de recursos humanos em uma entidade federal autárquica e uma pessoa servidora pública integrada na divisão que acompanha os processos nessa mesma autarquia. As entrevistas se realizaram por meio de um roteiro semiestruturado, conformado por perguntas gerais sobre o funcionamento da ADI. Duas entrevistas foram presenciais e outras duas por telefone. Por outro lado, foram também coletadas informações a partir da observação participante deste pesquisador em um Comitê de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho de uma agência federal autárquica, atuando como avaliador externo durante várias semanas ao longo de um ano. Nesse levantamento preliminar, foram identificadas múltiplas dificuldades no desenvolvimento das políticas de ADI no sistema público federal brasileiro. Muitos desses problemas observados foram posteriormente confirmados, uma vez completada a pesquisa de campo e analisados seus resultados. A seguir se elencam alguns desses principais achados preliminares:

- A implementação da sistemática do Decreto 7.133/2010 (BRASIL, 2010) não foi ainda realizada em todas as entidades federais.
- Incapacidade dos processos para avaliar realmente o desempenho.
- O fato dos resultados dos sistemas de ADI estar atrelados à remuneração faz com que os sistemas sejam percebidos por alguns trabalhadores como uma forma de aumentar o salário, sem perceber nenhum outro benefício.
- Indulgência geral dos gestores nas avaliações para não punir os servidores nas suas remunerações.
- Ligado à problemática anterior, em muitas entidades se observou que a maioria dos servidores avaliados consegue a máxima pontuação.
- O sistema não está ligado às capacitações ou ao desenvolvimento profissional dos funcionários.
- A ADI é percebida como punitiva e, em alguns casos, como uma ferramenta de perseguição dos gestores para com alguns servidores públicos.
- O sistema é considerado um mero trâmite administrativo, que não cria nem efeitos positivos nem negativos.

Essa multiplicidade de adversidades, constatadas inicialmente, permitiram concluir que a política federal de ADI atual não estava funcionando adequadamente e que, por tanto, valia a pena pesquisar, de maneira aprofundada, seus impactos reais e as causas que originavam esses obstáculos.

1.2 Objetivos e tese

O *objetivo geral* desta pesquisa foi analisar a efetividade da política atual de avaliação de desempenho individual na administração federal brasileira. A efetividade é entendida como os resultados, impactos diretos e indiretos e efeitos de uma política no público alvo, de acordo com a concepção de Silva (2013). Neste caso, foi analisado se esta política atinge os efeitos esperados de um sistema de ADI adequado, conforme aponta a literatura científica revisada. Foi realizada essa análise considerando o ciclo da política pública e a visão dos atores protagonistas em cada etapa.

Os *objetivos específicos*, questões secundárias que também foram atendidas e que estão relacionadas com o objetivo geral da pesquisa (GOLDENBERG, 2004), são os seguintes:

1. Avaliar o processo da política atual federal de ADI na perspectiva do ciclo das políticas públicas, identificando os indutores e obstáculos existentes para sua correta implementação.
2. Avaliar o processo do ciclo da avaliação de desempenho, identificando os indutores e obstáculos existentes para sua correta implementação.
3. Identificar e descrever a perspectiva, interesses e pontos de decisão dos diferentes tipos de atores envolvidos em cada uma das etapas da política.
4. Caracterizar a normativa histórica reguladora da avaliação de desempenho individual no nível federal brasileiro.
5. Propor mudanças para aprimorar a política atual federal de avaliação de desempenho individual.

Defende-se a *tese* de que a análise da efetividade da avaliação de desempenho individual no serviço público deve considerar todas as fases do ciclo da referida política, pois são várias as barreiras que podem ocorrer em cada etapa que comprometam a sua efetividade e, portanto, resulte em uma limitação dos efeitos esperados do processo.

1.3 Justificativas

Esta tese pretendeu ampliar a produção de conhecimentos teóricos sobre a efetividade das políticas de avaliação de desempenho individual e de conhecimentos empíricos sobre a política federal brasileira de avaliação de desempenho individual. A busca continuada, na produção científica, de um sistema de ADI que seja efetivo, as deficiências encontradas

preliminarmente no sistema de ADI da administração federal, assim como a inexistência de estudos contemplando uma avaliação integral da política atual de ADI, justificaram o direcionamento da pesquisa.

A análise que foi realizada não se restringiu a observar um processo de ADI concreto de uma entidade, senão que se estudaram todas as fases do ciclo da política pública a partir de uma perspectiva que não foi abordada na literatura científica revisada. Do mesmo modo, convém destacar a atenção que foi dada à visão dos servidores públicos, sublinhando na pesquisa os efeitos potenciais das políticas de ADI sobre os trabalhadores, além da melhoria do desempenho, isto é, no que se refere aos impactos nas melhorias na relação entre eles e a Organização, bem como as melhorias na relação deles com o trabalho, efeitos da ADI que não são visibilizados normalmente.

Na prática, os resultados da pesquisa mostrarão um diagnóstico sobre a política federal brasileira atual de ADI. Esse diagnóstico poderá ser útil para fazedores de políticas públicas e servidores públicos da administração, particularmente para planejadores, responsáveis de gestão de pessoas, coordenadores da ADI nas entidades e gestores envolvidos nessa política. De forma mais imediata, será de valor para a entidade federal onde se realizou um estudo mais aprofundado da etapa da execução, como será explicado no capítulo dedicado à metodologia. Por último, pretendeu-se sugerir, com a análise da literatura científica sobre o assunto e os resultados da pesquisa, recomendações de melhorias e mudanças específicas para a política de ADI.

1.4 Estrutura da Tese

O texto está composto de sete capítulos. Este capítulo 1 introduz a pesquisa, contextualizando o problema estudado e indicando os objetivos da tese. O capítulo do referencial teórico é dividido em três partes (capítulos 2, 3 e 4), pois se abordam temas que, embora relacionados, têm um tratamento diferenciado na literatura.

O capítulo 2, intitulado “Referencial teórico sobre avaliação de desempenho individual”, expõe os principais achados teóricos resultantes da revisão da literatura científica sobre a avaliação de desempenho individual no trabalho. É dividido, por sua vez, em quatro itens que classificarão as diferentes perspectivas da matéria na literatura, assim como os referenciais usados na pesquisa: conceitos de desempenho e de avaliação de desempenho;

métodos e modelos de ferramentas de ADI; condicionantes da efetividade dos sistemas; e medidas de efetividade dos sistemas de ADI.

O capítulo 3 está dedicado a analisar a produção científica sobre a análise das políticas públicas. Assim, são apresentados quatro temas: o conceito de política pública e as diferentes tipologias; os atores e instituições que participam do processo; as etapas do ciclo das políticas públicas; e um último item relacionado à avaliação de políticas.

A normativa da avaliação de desempenho individual no nível federal brasileiro é analisada no capítulo 4, formando também parte das referências usadas na tese. Neste capítulo se observa tanto a produção legal histórica quanto a regulação atual.

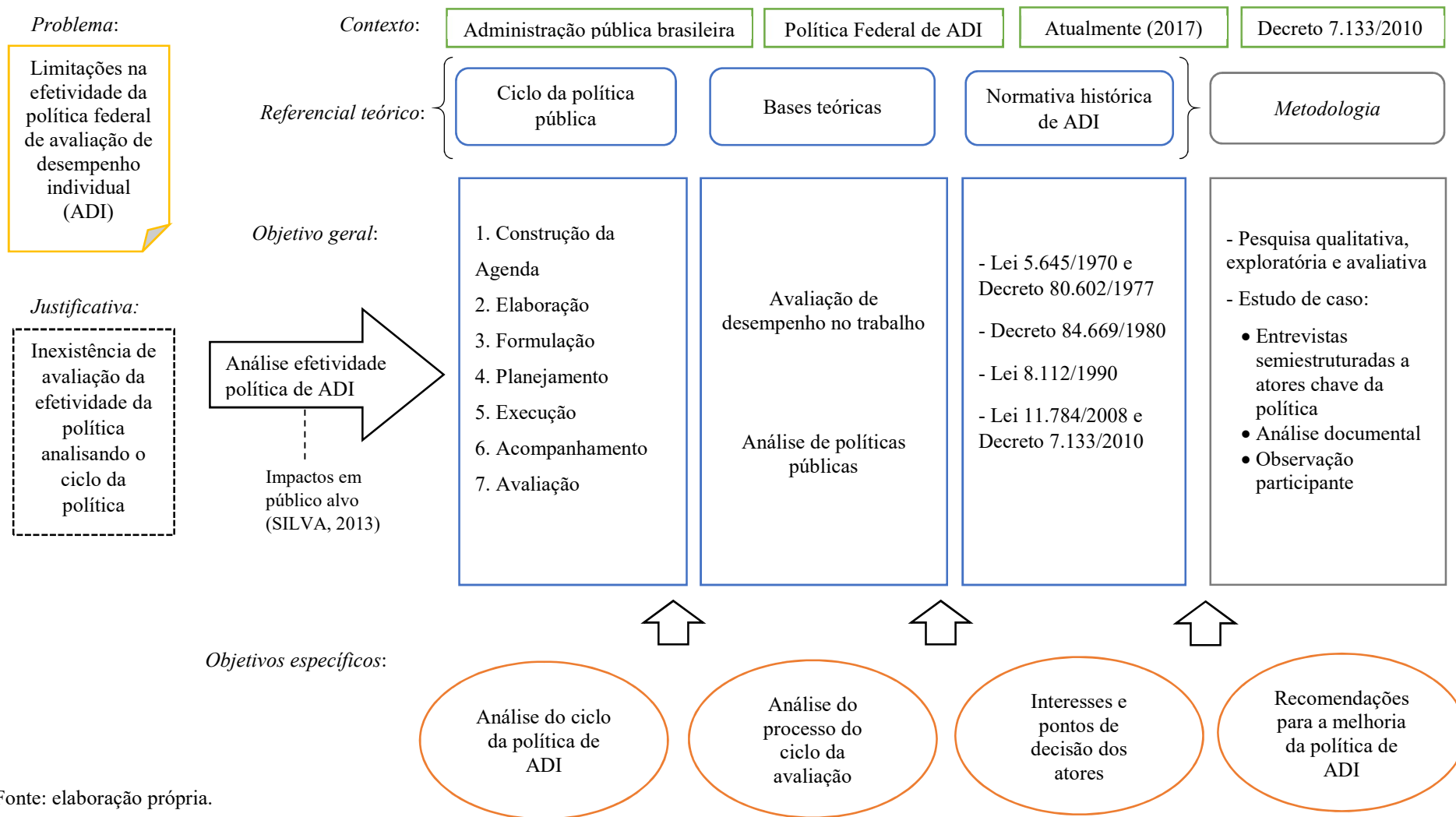
No capítulo 5 se apresenta a metodologia que foi desenvolvida na investigação. Assim, é caracterizada, com referências teóricas sobre cada elemento, o método e estratégias de pesquisa, as técnicas de coleta de dados, os participantes e a caracterização das entidades que foram objeto de estudo, os instrumentos e procedimentos da coleta de dados e é descrito como foi analisada a informação coletada.

O capítulo 6, o mais extenso do documento, mostra e discute os resultados da pesquisa. Em um primeiro item são apresentados os resultados por cada etapa do ciclo da política analisada, estruturadas em diferentes categorias. Um segundo item sintetiza e discute os principais resultados da tese.

Finalmente, o último capítulo do documento contém as considerações finais em relação à tese desenvolvida. Apresenta os principais achados, as limitações da pesquisa, recomenda futuras linhas de investigação e propõe algumas medidas de melhoria da política de ADI federal considerando os diferentes níveis decisórios.

Na Figura 1, apresenta-se um esquema com a estrutura e as principais linhas desta tese. Nele se representa o problema da pesquisa, os objetivos gerais e específicos, o contexto, os temas que conformaram o referencial teórico e os aspectos mais importantes da metodologia que foi utilizada.

Figura 1. Esquema dos principais direcionamentos da tese.



Fonte: elaboração própria.

2. REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INDIVIDUAL

A revisão da literatura sobre a avaliação de desempenho individual foi realizada de forma abrangente, pois se considerou útil conhecer as diferentes abordagens e linhas de pesquisa sobre o tema. Assim, revisaram-se as perspectivas teóricas sobre desempenho e avaliação de desempenho; as técnicas e modelos de ferramentas de avaliação de desempenho individual; a literatura focada em identificar os fatores condicionantes do sucesso da ADI; e as iniciativas para medir a efetividade dos processos em diferentes entidades e países.

A busca de artigos para a análise da produção científica sobre ADI no trabalho foi orientada a partir das bases de dados do portal de periódicos da CAPES (Emerald, JSTOR, Wiley, SAGE, ScienceDirect, Scielo, Cambridge Journals Online). Igualmente, fizeram-se buscas diretas nas páginas web dos periódicos *Administração Pública e Gestão Social*, *Cadernos EBAPE*, *Revista de Administração Pública*, *Revista do Serviço Público* e *International Public Management Review*. As palavras chave empregadas na busca conjunta foram: *avaliação AND desempenho* e *avaliação AND trabalho*. Esses termos foram também pesquisados com sua tradução correspondente em inglês (*performance, appraisal and work*) e em espanhol (*evaluación, desempeño y trabajo*). A área de conhecimento indicada foi a multidisciplinar. Além da procura inicial, consideraram-se novos artigos relevantes contidos nas referências dos trabalhos encontrados nas páginas web das revistas onde foram publicados.

A escolha de artigos esteve focada, com algumas exceções, na produção neste século, desde 2000 até 2017. Depois de desenvolver a pesquisa sob esses critérios, revisaram-se os resumos dos artigos achados e se realizou um segundo filtro, descartando vários deles que não se ajustavam ao tema pesquisado. Posteriormente, procedeu-se à leitura dos artigos obtidos e se criou uma tabela Excel onde se geraram diferentes critérios de análise e os seus resultados. Do processo de pesquisa, e depois das revisões explicadas anteriormente, selecionaram-se os artigos relevantes para compor o referencial teórico deste primeiro tema estudado.

2.1 Desempenho e avaliação de desempenho individual no trabalho

Cabe descrever, inicialmente, os conceitos de *desempenho* e de *avaliação de desempenho* que nortearam o estudo. Segundo Souza et al. (2009), o conceito de desempenho foi se expandindo nos seus limites ao longo do tempo. Inicialmente, o termo desempenho estava relacionado com o funcionamento de máquinas e equipamentos. Quando era aplicado às pessoas tinha a ver com os esforços e ações realizados por um trabalhador em favor da produtividade da empresa industrial. Essa perspectiva mecanicista, que se estende até a década de 1970, concebe o desempenho, efetivamente, unicamente como os esforços, potencial e desejos do funcionário para realizar as tarefas encomendadas. Posteriormente, o foco se ampliou para o ambiente em que se desenvolve o trabalhador, entendendo que o desempenho poderia ser influenciado pela Organização, os processos inseridos nela e as equipes de trabalho. Assim, interpreta-se que as mudanças socioeconômicas também afetam a concepção do desempenho. O conceito de desempenho seria influenciado, de forma significativa, pelas relações de trabalho e pelas relações humanas. Nas mais modernas interpretações, de acordo com a nova economia globalizada, o desempenho resultante é fonte de outros aspectos da gestão: sustentar a tomada de decisões, melhorar o desempenho organizacional e melhorar o desenvolvimento pessoal dos trabalhadores (SOUZA et al., 2009).

Na mesma linha, Arvey e Murphy (1998) apresentam uma visão geral sobre o desenvolvimento da literatura científica do desempenho. Segundo os autores, a literatura sobre desempenho entre 1950 e 1980 esteve particularmente focada em melhorar as ferramentas para as avaliações de desempenho individual, com discussões sobre as técnicas que permitissem uma avaliação mais eficaz e objetiva possível. Nos inícios de 1980, os estudos de Landy e Farr (1980, 1983) mudaram o foco das pesquisas para entender a forma em que os gerentes avaliam os trabalhadores, considerando os julgamentos, impressões e a subjetividade deles. Posteriormente, e durante a década de 1990, a literatura sobre desempenho esteve dirigida a estudar como era processada e usada a informação resultante das avaliações de desempenho, tendo a obra de DeNisi (1997) como seu maior expoente dessa corrente. Também nessa época começam a proliferar as pesquisas que estudam a influência do contexto de trabalho no desempenho, incluindo as mudanças organizacionais ou as dinâmicas do trabalho em equipe (ARVEY; MURPHY, 1998).

Quanto às pesquisas contemporâneas mais comuns sobre desempenho, reconhecem-se três linhas principais (BENDASSOLLI, 2012). Uma primeira linha propõe-se a definir preditores individuais e situacionais de desempenho, o que é útil para, por exemplo, escolher entre os candidatos a uma vaga de trabalho. Entre os preditores mais comuns estudados se acham: personalidade, experiência, habilidades cognitivas e motivação. A segunda linha de pesquisa mais relevante se foca na estabilidade do desempenho ao longo do tempo. Essas análises dinâmicas se dividem entre os estudos que olham para as mudanças no desempenho dos indivíduos durante as suas trajetórias profissionais e entre as que pesquisam as mudanças internas que experimentam os funcionários. Finalmente, a terceira linha estuda as características específicas do desempenho em diferentes categorias profissionais, sendo as mais pesquisadas as que comparam os trabalhadores iniciantes frente às chefias. Igualmente, dentro dessa linha, alguns autores continuam procurando elementos comuns de desempenho aplicáveis a qualquer tipo de cargo.

Desempenho, de maneira genérica e tomando a definição de Bendassoli e Malvezzi (2013, p. 55), pode ser compreendido como “um conjunto de comportamentos ou ações que se exibem em determinadas situações e dependem da compreensão, tácita ou explícita, do que seja esperado”. Em relação ao *desempenho no trabalho*, convém ressaltar a definição de Campbell (1999, p. 402): “comportamento ou ação relevante para os objetivos da organização que pode ser mensurado em termos de nível de proficiência (ou contribuição com esses objetivos) e que é representado por uma ação ou um conjunto de ações”. Bendassoli e Malvezi (2013, p. 58) definem desempenho no trabalho como um “conjunto de comportamentos ou ações necessárias à execução das tarefas prescritas em cada cargo”. Essa última visão, na qual desempenho é ajustado ao *cargo*, se encaixa mais com o modelo fordista-taylorista, cujos cargos representam a divisão parcelada e especializada do trabalho.

Bendassoli (2012) assinala os pressupostos comuns ao estudar o desempenho, que permitem perceber a complexidade do fenômeno de desempenho e como as definições ficam incompletas se não forem aprofundadas as dimensões que conformam este construto. Em primeiro lugar, segundo o autor, a maioria dos pesquisadores considera que desempenho é um construto *comportamental*, ou seja, um conjunto de ações que visam alcançar objetivos. Isto implica, por um lado, que se deva diferenciar de outros conceitos como *resultados* (seria uma consequência do desempenho) ou *eficiência* (avaliação dos resultados do desempenho) e, por outro, que se devam definir quais comportamentos do

desempenho vão contribuir aos objetivos organizacionais. O segundo pressuposto do desempenho como conjunto de comportamentos é o caráter *multidimensional*. Assim considerado, não poder ser analisado a partir de uma única ótica generalizável a todas as situações, depender de muitos fatores e se manifestar no indivíduo, nas outras pessoas, nas tarefas, nas coisas materiais e na Organização (daí a mais comum das distinções entre *desempenho de tarefa* e *desempenho contextual*). Na mesma linha, e em terceiro lugar, o desempenho é um fenômeno *multicausal*, determinado por múltiplas variáveis. Finalmente, o último pressuposto destacado é o fato de que a *origem do desempenho* está nos indivíduos e se produz sob controle deles.

Bendassolli (2012) expõe também os seis modelos explicativos do desempenho mais citados na literatura internacional desde finais dos anos 1980. No Quadro 1 podem ser observados, bem com os seus elementos principais.

Quadro 1 - Propostas teóricas mais citadas sobre desempenho no trabalho, segundo Bendassolli (2012).

| Modelos | Proposta | Elementos principais |
|--|--|---|
| 1. Campbell (1990); Campbell et al. (1993); Campbell et al. (1996) | Determinantes do desempenho e seus componentes | <i>Determinantes do desempenho</i> : conhecimento declarativo; conhecimentos procedimentais e habilidades; e motivação. <i>Componentes do desempenho</i> : proficiência em tarefas específicas ao cargo; proficiência em tarefas não específicas ao cargo; comunicação oral e escrita; demonstração de esforço; manutenção da disciplina pessoal; facilitação para pares e desempenho de equipe; supervisão e liderança; e gestão. |
| 2. Borman e Motowidlo (1993) | Desempenho como conceito multidimensional | <i>Dimensões do desempenho</i> : a) Desempenho de tarefa: contribuição para o core técnico do cargo. b) Desempenho de contexto: persistência e esforço na realização das tarefas; realizar as tarefas voluntariamente; seguir regras e procedimentos; ajudar e cooperar com os outros; e apoiar e defender os objetivos organizacionais. |
| 3. Murphy (1989a; 1989b) | Desempenho como conceito dinâmico e multidimensional | <i>Estágios do desempenho nos quais as habilidades e a disposição variam</i> : estágio de transição e estágio de manutenção. <i>Dimensões do desempenho</i> : comportamentos orientados para a tarefa; comportamentos interpessoais; comportamentos de indisponibilidade; e comportamentos destrutivos. |
| 4. Frese e Zapf (1994); Frese e Fay (2001); Sonnentag (1998) | Desempenho como conceito sequencial e desempenho ativo | <i>Desempenho como processo de acordo com uma sequência</i> : 1º) estabelecimento de objetivos; 2º) busca de informação; 3º) planejamento; 4º) monitoramento; 5º) <i>feedback</i> . <i>Desempenho ativo resultado da iniciativa pessoal</i> , composta de: autoiniciativa, proatividade e persistência. |
| 5. Pulakos et al. (2000); Pulakos et al. (2002); Griffin, | Desempenho adaptativo | Desempenho como ação situacional e adaptativa expressa nas dimensões: lidar com emergências e situações de crise; lidar como o estresse no trabalho; resolver problemas criativamente; lidar com situações de trabalho incertas e |

| | | |
|---|----------------------|---|
| Neal e Parker (2007) | | imprevisíveis; aprender tarefas, tecnologias e procedimentos relacionados ao trabalho; demonstrar adaptabilidade interpessoal; demonstrar adaptabilidade cultural; e demonstrar adaptabilidade física. |
| 6. Beal, Weiss, Barros e Macdermid (2005) | Desempenho episódico | <i>Episódios de desempenho com comportamentos dirigidos aos objetivos organizacionais</i> , contém os seguintes elementos: nível de recursos cognitivos e sua alocação; demandas de atenção relacionadas à tarefa; autorregulação da atenção; recursos regulatórios; <i>pull</i> de tarefas com efeito na atenção; e questões afetivas. |

Fonte: adaptado de Bendassolli (2012, p. 174 - 175).

Esses modelos teóricos do construto de desempenho, mostrados no Quadro 1, são úteis para entender as diferenças entre os modelos de avaliação de desempenho individual, onde colocam seu foco, e também estimar se um sistema de ADI é efetivo no sentido de medir realmente ou não o desempenho dos trabalhadores. Os modelos, complementares entre si, atendem a diferentes dimensões da concepção de desempenho: as capacidades necessárias para atingir as tarefas (modelo 1); as capacidades para se desenvolver no ambiente do trabalho (modelo 2); as motivações no curto e no longo prazo (modelos 1, 3 e 4); e os aspectos dinâmicos do desempenho (modelos 3,5 e 6), que têm a ver com a forma em que as pessoas reagem diante de circunstâncias extraordinárias em um período de tempo específico.

Em relação ao conceito de *avaliação de desempenho individual* no trabalho, DeNise e Murphy (2017, p. 421) consideram que “é um processo formal, que acontece infreqüentemente, pelo qual os trabalhadores são avaliados por um juiz (normalmente um supervisor) que mede o desempenho dos funcionários em relação a uma série de dimensões determinadas, designa uma pontuação para essa avaliação, e depois normalmente informa ao trabalhador sobre os resultados da avaliação formal”. Almeida, Marçal e Kovaleski (2004, p. 1193) apresentam um conceito mais abrangente e que se ajusta mais à perspectiva adotada nesta pesquisa. Concebe a ADI como “metodologia de diagnóstico e análise do desempenho individual e grupal dos membros da Organização, deve ter como objetivo geral e principal promover o desenvolvimento pessoal e profissional dos indivíduos, bem como maior produtividade e melhor desempenho organizacional”. Vázquez (2007) diferencia os sistemas de ADI entre quantitativos e qualitativos. Os primeiros têm uma definição quantitativa do desempenho, com ponderações objetivas e recompensas orientadas a resultados estratégicos. Enquanto que os sistemas de ADI qualitativos se baseiam no comportamento, com ponderações subjetivas e recompensas orientadas ao desenvolvimento. Finalmente, convém ressaltar

o que apontam Qiu et al. (2015), que também fazem uma distinção relevante para esta pesquisa, relacionada com o objeto da ADI: avaliação do desempenho e desenvolvimento do desempenho. Nos sistemas com uma finalidade avaliativa do desempenho, o foco está no desempenho do trabalho realizado no passado, definindo assim o nível do salário, as tarefas e as promoções, entre outros aspectos. Já nos sistemas de desenvolvimento de desempenho o propósito é corrigir as deficiências do desempenho dos funcionários por meio de capacitações, ajustes nas responsabilidades de cada vaga de trabalho e impulsionando as suas habilidades.

DeNise e Murphy (2017) delimitaram, recentemente, as áreas de estudo da avaliação de desempenho na literatura abordadas nos últimos cem anos: (1) modelos de técnicas de avaliação; (2) critérios para avaliar o desempenho; (3) propostas de capacitação para os avaliadores; (4) reações aos processos de avaliação (satisfação e percepção de justiça); (5) fins das avaliações; (6) fontes da avaliação; (7) condicionantes sociodemográficos na ADI; (8) processos cognitivos envolvidos na avaliação. Também aludem às pesquisas sobre gestão de desempenho, um conceito mais recente e que, às vezes se confunde com a avaliação de desempenho. Definem gestão do desempenho como “a variedade de atividades, políticas, procedimentos e iniciativas desenhadas para ajudar aos empregados a melhorar seu desempenho” (DENISI; MURPHY, 2017, p. 421). Ainda que esta definição se ajuste mais às pretensões desta pesquisa, se decidiu omitir esse termo pois até agora, como apontam os autores, não está suficientemente delimitado na literatura, sendo que também se confunde com o conceito do ciclo da avaliação de desempenho. Dentro das pesquisas classificadas na concepção de gestão do desempenho, sublinham três vertentes: processos de gestão de desempenho, melhoras no desempenho individual e melhoras no desempenho institucional.

A literatura se concentra também em destacar os efeitos benéficos das avaliações de desempenho para os próprios empregados, as equipes de trabalho e para as Organizações em conjunto (CLEVELAND; MURPHY; WILLIAMS, 1989; COELHO JR., 2013; GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 2001; LEITE; GONDIM, 2005; ODELIUS, 2000; SCHIKMANN, 2010; TZINER et al., 2010; VÁZQUEZ, 2007). No Quadro 2, enumeram-se e se classificam os efeitos que pode produzir um sistema de ADI nas diferentes fases dos processos (preparação e desenho, implementação e uso dos resultados), considerando sobre quem repercutem (trabalhador, unidades de trabalho e Organização):

Quadro 2 - Efeitos da avaliação de desempenho individual segundo a literatura analisada.

| Fases | Trabalhador | Unidades de Trabalho e Gestores | Organização |
|-----------------------------|--|--|--|
| Preparação e Desenho | <p>Incentiva a participação dos trabalhadores e democratiza os processos de decisão.</p> <p>Envolve os empregados nas decisões estratégicas da Organização.</p> | <p>Delimita as competências e metas de cada unidade de trabalho.</p> | <p>Delimita as competências e metas de cada vaga de trabalho.</p> <p>Contribui para a gestão por resultados.</p> <p>Contribui no cumprimento dos regulamentos e das normativas.</p> |
| Implementação | <p>Os funcionários conhecem as demandas da Organização com seu trabalho.</p> <p>Faz mais eficientes os esforços dos empregados.</p> <p>Melhora o desempenho e produtividade do trabalhador.</p> <p>Melhora a confiança dos trabalhadores nos gestores.</p> <p>Maximiza as capacidades de trabalho dos funcionários por meio de planos de trabalho individuais.</p> <p>Impulsiona a identificação dos trabalhadores com a missão da Organização.</p> <p>Melhora a motivação para o trabalho dos empregados.</p> <p>Desenvolve compromisso para alcançar as metas da Organização.</p> <p>Desenvolve compromisso para alcançar as metas da equipe de trabalho.</p> <p>Favorece a reavaliação das rotinas diárias.</p> | <p>Alinha as metas e competências dos funcionários aos objetivos estratégicos das unidades.</p> <p>Obriga a realizar um planejamento por resultados às unidades de trabalho.</p> <p>Incentiva a colaboração entre os colegas das unidades de trabalho.</p> <p>Melhora o desempenho e produtividade da unidade de trabalho.</p> <p>Cria pressões entre os colegas para melhorar o desempenho.</p> <p>Impulsiona o trabalho dos gestores em relação à direção e motivação dos trabalhadores.</p> | <p>Alinha as metas e competências dos funcionários aos objetivos estratégicos da Organização.</p> <p>Obriga a realizar um planejamento por resultados à Organização.</p> <p>Melhora o desempenho e produtividade da Organização.</p> <p>Acrescenta a percepção da interdependência entre unidades e pessoas.</p> |

| | | | |
|---------------------------|---|---|---|
| Uso dos resultados | <p>Oferece retroalimentação aos funcionários sobre o seu trabalho.</p> <p>Melhora ou corrige aspectos do seu trabalho.</p> <p>Recompensa os empregados.</p> <p>Sanciona os empregados.</p> <p>Promove os empregados com base em critérios justos.</p> <p>Desenvolve as capacidades dos empregados de acordo com as suas necessidades.</p> <p>Reconhece os esforços e o papel de cada funcionário dentro da Organização, podendo contribuir para a sua motivação.</p> <p>Incentiva o autoconhecimento e reflexão sobre o desenvolvimento profissional dos trabalhadores.</p> | <p>Melhora o diálogo e a comunicação entre gerentes e subordinados.</p> <p>Cria maior informação para a tomada de decisões.</p> | <p>Identifica necessidades de capacitação e de desenvolvimento de pessoas.</p> <p>Identifica necessidades de reajustes nas funções e na movimentação dos trabalhadores.</p> <p>Identifica condições de higiene, segurança e qualidade de vida no trabalho que influenciam no desempenho.</p> <p>Permite avaliar o sucesso das iniciativas de capacitação no desempenho.</p> |
|---------------------------|---|---|---|

Fonte: elaborado pelo autor a partir de vários autores.

Considerando a classificação do Quadro 2, podem-se categorizar esses efeitos em cinco tipos: (1) melhorias no desempenho, (2) melhorias interpessoais, (3) melhorias na relação entre os trabalhadores e a Organização, (4) melhorias da relação dos funcionários com o trabalho e (5) melhorias no desenvolvimento dos empregados. Cabe lembrar aqui que nesta pesquisa foram considerados o conjunto de efeitos expostos para avaliar a efetividade da política de ADI federal. Nesse sentido, identificaram-se em que medida esses elementos são produzidos pela política nas organizações. No capítulo de resultados será elencado o grau de cumprimento de cada um desses efeitos.

2.2 Métodos e modelos de ferramentas de avaliação de desempenho individual

Além de definir e delimitar o que se deve medir, o desempenho, e os efeitos que a avaliação do mesmo gera, é importante também conhecer quais são as técnicas e propostas de medição do desempenho. A literatura é ampla ao propor modelos de instrumentos de ADI. Esta revisão de literatura é importante, pois os desenhos dos sistemas de ADI e os métodos usados são fatores que influenciam na efetividade dos

sistemas (ODELIUS; SANTOS, 2007). Entende-se método de ADI como a forma de apresentar e pontuar os aspectos que desejam ser avaliados dos trabalhadores, quanto que um modelo de ADI compreende o desenho de todos os componentes de um processo de avaliação.

Ao longo do tempo, desde meados do século XX até hoje, os sistemas de ADI foram evoluindo, testando-se diferentes métodos nos sistemas de ADI, com o fim de avaliar o desempenho da maneira mais fiel à realidade. Cada método pretende corrigir diferentes erros comuns nos processos avaliativos e, também, colocar o foco em diferentes aspectos do desempenho. Os métodos mais comuns nas ferramentas de avaliação de desempenho individual são os seguintes (SOUZA et al., 2009; AGGARWALL; THAKUR, 2013; COELHO JR., 2013; KRUSE, 2012; BONILAURI; LUZES, 2015; SILVA, 2010):

- *Escalas gráficas de classificação*: é um dos mais utilizados e consiste em apresentar aos avaliadores um conjunto de traços e alcances a serem analisados em uma escala que permite pontuar cada aspecto. Essa escala pode ser feita mediante adjetivos, descrições ou números ou, mais comumente, com números acompanhados de uma explicação para cada valor. Se a pontuação não tiver uma explicação do significado de cada número, este método está muito condicionado pela subjetividade do avaliador.
- *Classificação simples do pessoal*: neste caso se classificam todos os trabalhadores, da entidade ou de uma unidade, em ordem decrescente de acordo com o desempenho global de cada um deles. É difícil de implementar com um grande número de funcionários e não permite identificar os aspectos fortes e fracos do desempenho de cada trabalhador.
- *Classificação do pessoal por fatores*: aqui também se classificam os trabalhadores, mas a diferença é que neste se realizam distintas classificações segundo critérios estabelecidos de desempenho.
- *Comparação de pares*: consiste em comparar um trabalhador com outro em relação a diferentes fatores previamente definidos, de forma que se pontua em quanto casos o trabalhador é melhor que o outro, até comparar todos com todos os funcionários avaliados. Neste caso se usa uma técnica mais depurada que nos métodos de classificação simples e por fatores.
- *Distribuição forçada*: é um sistema baseado em critérios de divisão de cada pontuação, de forma que cada afirmação ou grau definido deve ser atribuído a uma

determinada porcentagem de trabalhadores. É um método que tenta evitar a subjetividade dos avaliadores, contudo uma de suas limitações consiste em que nem sempre o desempenho dos trabalhadores responde a uma curva normal de distribuição, isto é, na realidade é pouco provável que exista um grau de desempenho diferente em cada funcionário e distribuído gradualmente de menor a maior.

- *Escalas de escolha forçada*: neste caso, as escalas para cada traço do desempenho estão definidas por uma série de frases que não permitem ao avaliador conhecer a pontuação ou o valor positivo ou negativo de cada uma delas. Tem como objetivo eliminar a subjetividade do avaliador, mas não é muito aceito entre os gerentes justamente pelo desconhecimento das pontuações de cada item.
- *Lista de verificação ou listas de controle*: o avaliador deve selecionar as frases e descrições de comportamento que mais se identifiquem com o avaliado dentre uma lista, podendo ter cada frase uma pontuação. É complicado para trabalhos que impliquem muitas tarefas e competências.
- *Diferencial semântico*: consiste em escolher graus em uma escala de medição entre dois adjetivos bipolares ou opostos. Está mais voltado para medir atitudes, mas não mede comportamentos ou habilidades.
- *Incidentes críticos*: está baseado no registro de ações ou comportamentos positivos ou negativos excepcionais à atividade normal dos trabalhadores. Essas ações implicam um sucesso ou um fracasso notório no desempenho ou nos objetivos da Organização. A desvantagem deste método é que é difícil de desenhar e mede somente o desempenho em situações pontuais.
- *Técnica de comportamentos rotineiros*: ao contrário que o método de incidentes críticos, neste caso avaliam-se as ações e comportamentos normais de cada dia. Está baseado na ideia de que os trabalhadores, na maior parte do tempo, não se deparam com questões críticas. O problema aqui seria que não se avaliam os comportamentos chave para os objetivos das entidades.
- *Escala de condutas esperadas*: neste método, os itens da avaliação são expressos em forma de condutas desejadas pela Organização. Podem ter diferentes graus de consecução e pontuação. O ponto forte desta técnica é que enuncia especificamente os comportamentos que a entidade espera dos trabalhadores, mas, em contrapartida,

requer muito tempo para desenhar essas condutas desejáveis e adaptadas a cada cargo.

- *Pesquisa de campo*: coleta de dados sobre o desempenho dos trabalhadores por meio de entrevistas ou outros meios, sem estabelecer critérios específicos de desempenho, razão pela qual pode ser alterado pela subjetividade do pesquisador.
- *Autoavaliação*: o próprio avaliado analisa os pontos fortes e fracos de seu desempenho. Pode ser entendida também como uma fase de um modelo de ADI com qualquer outro método.
- *Avaliação por objetivos e resultados*: é um método que se refere ao que está sendo medido. Desta forma, mede o cumprimento, do trabalhador, de objetivos anteriormente acordados e que estão ligados aos objetivos da Organização. Visa avaliar se os objetivos previstos foram atingidos ou até que ponto foram cumpridos (resultados). As metas operacionalizam os objetivos em enunciados mensuráveis. Os objetivos devem ser específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e com um tempo determinado para serem cumpridos. Surge da corrente administrativa de gestão por resultados. É um método que pode fugir da subjetividade do avaliador, mas não considera as competências dos funcionários para atingir os resultados.
- *Avaliação de competências*: mede as competências específicas dos trabalhadores para atingir os requerimentos esperados de cada cargo. É um método popularizado durante os últimos anos. Permite identificar as necessidades de capacitação e é útil para trabalhos onde é complicado elaborar metas quantificáveis que meça o desempenho dos funcionários.
- *Avaliação de competências e resultados*: combina a avaliação de ambas dimensões, as competências dos trabalhadores e o cumprimento dos resultados preestabelecidos.
- *Avaliação 360 graus ou por múltiplas fontes*: este tipo de método faz referência a quem participa da avaliação. Implica uma avaliação do trabalhador por múltiplas fontes: do superior, do próprio avaliado, dos colegas da equipe de trabalho, dos subordinados e dos fornecedores ou clientes, procurando assim uma avaliação mais real, evitando a subjetividade de uma só fonte de avaliação e destruindo as relações de poder que podem se acentuar nas avaliações tradicionais chefia-colaborador. Também são descritas avaliações 90, 180 ou 270 graus, dependendo do número de atores envolvidos.

- *Método de coaching feedforward*: é um método não tradicional, relacionado com a frequência em que acontecem as avaliações, que advoga por uma orientação continuada dos gerentes aos colaboradores e avaliações frequentes ao longo do ano, com diferentes atores e fontes de informação para a coleta de dados. Este *feedforward*, que pode ser entendido bem como um método ou como um modelo de ADI, promove uma ação mais ativa das chefias, que devem dar retornos regularmente aos trabalhadores, e não unicamente uma vez ao ano durante o período de avaliações, de forma que possa se antecipar o desempenho deles.

Com base nos métodos considerados, pode-se afirmar que os diferentes desenhos das ferramentas de ADI pretendem atingir os seguintes objetivos principais:

- Determinar que aspectos do desempenho medir.
- Definir como pontuar diferentes aspectos que se desejam medir.
- Decidir como se introduzem os objetivos da Organização na avaliação.
- Resolver como coletar a informação dos aspectos do desempenho que se priorizaram.
- Determinar quem deve avaliar.
- Simplificar o procedimento para reduzir o tempo dedicado às ADI.
- Tentar evitar os erros comuns e a subjetividade nas avaliações.

A seguir se apresentam alguns exemplos selecionados da literatura, de casos brasileiros e internacionais, onde se propõem diferentes modelos de sistemas de avaliação de desempenho individual. Os casos incluem tanto organizações públicas quanto privadas. Como se observará, cada caso enfatiza um ou vários aspectos do sistema, colocando o foco em questões do desenho da ferramenta, bem como do processo de implementação, ou nos aspectos de desempenho que se desejam medir, entre outros. De todos eles podem se extrair elementos que favorecem o sucesso dos sistemas de ADI.

Assim, Valdés-Padrón et al. (2015) propõem um sistema de avaliação que, por um lado, se alinhe ao desempenho estratégico da empresa e, por outro, que diminua a subjetividade desses processos. A proposta contém elementos quantitativos e qualitativos e está baseada nos seguintes elementos:

- Enfoque nas competências.
- Método de avaliação 360°.
- Indicadores quantitativos.

- Análise de dados quantitativos como a média ponderada.
- Uso de um sistema de cálculo que considera o peso dado a cada avaliador, para dar mais objetividade à avaliação.

A proposta inclui a identificação de cargos e competências, determinação do peso das dimensões de cada competência, definição dos critérios de avaliação, sua pontuação e os cargos que vão participar de cada avaliação. Finalmente, os autores enfatizam a importância de que a implementação deste modelo seja participativa e inclua capacitações iniciais para que todos os trabalhadores sejam cientes dos detalhes da nova sistemática.

Díaz et al. (2014), por sua vez, realizaram uma pesquisa entre funcionários de uma entidade regional espanhola para conhecer métodos que façam mais precisas as escalas de medição, particularmente o problema da *benevolência dos avaliadores*. Os resultados da pesquisa, realizada entre 54 servidores públicos, mostraram que as escalas padronizadas mistas (MSS nas suas siglas em inglês) são mais precisas que a escala gráfica tradicional do tipo Likert. Nas escalas padronizadas mistas as possíveis avaliações para uma tarefa ou competência não estão ordenadas segundo o cumprimento das mesmas senão aleatoriamente e, portanto, as respostas são mais difusas para identificar sua escala de valoração. Assim, reduzem a benevolência dos avaliadores e obriga a uma leitura mais atenta das alternativas, o que cria mais desvios típicos entre as respostas, isto é, uma maior variabilidade nos resultados das avaliações. Segundo a classificação dos métodos nos sistemas de ADI, exposta anteriormente, este seria o método da escala de escolha forçada, que impede ao avaliador conhecer com clareza a pontuação que está dando quando seleciona entre as opções de valoração possíveis.

Ronquillo, Beltrán e Moreno (2013) apresentam um instrumento denominado *Evaluación de Desempeño en el Trabajo* (EVADEST), inspirado no modelo Hodgetts e Atlman (1992), experimentado em 187 trabalhadores industriais da cidade de Guadalajara, México. Tem uma escala progressiva de 1 a 8 de avaliação do desempenho sobre seis dimensões: conhecimento do trabalho, qualidade do trabalho, responsabilidade, produtividade, habilidade, destreza e atitude. Os resultados são comunicados aos empregados, para que sejam cientes dos seus avanços, e à direção da empresa, para auxiliar a tomada de decisões. Determinaram que o instrumento é uma ferramenta válida para definir o desempenho individual no trabalho, comprovando a consistência do instrumento com várias provas estatísticas e também confirmando a correlação interna

das componentes. As dimensões estabelecidas neste modelo são, como depois será observado, similares às indicadas na nova política de ADI.

Donato et al. (2013) focam a atenção em um modelo alternativo de avaliação de desempenho individual baseado em atitudes e cujo fim é lograr maior harmonia dentro da empresa pública. A entidade objeto de estudo, um banco de desenvolvimento regional brasileiro, não dirige essas avaliações pessoais aos fins estratégicos da empresa. Para este fim, utiliza avaliações no nível de unidades dentro da Organização. Os autores sublinham as dificuldades de desenvolver uma avaliação de desempenho individual que realmente seja eficaz, esteja alinhada aos objetivos organizacionais e possa refletir realmente o trabalho individualizado dos funcionários. Além disso, afirmam que pode criar conflitos entre os trabalhadores das unidades nas Organizações. É interessante aqui, não somente que a avaliação individual esteja unicamente fundamentada em atitudes, mas também a outra avaliação sobre os resultados das equipes de trabalho e não de forma individual.

Olaz e Brändle (2013) propõem uma ferramenta de avaliação fundamentada em um modelo de entrevista de uma avaliação de desempenho individual baseada em competências. Os autores explicam os condicionantes de uma boa entrevista que evite acentuar as relações de poder e o sentido punitivo das avaliações. Nessas entrevistas devem confluir os elementos de desempenho, competências profissionais e avaliação. Quanto às competências no trabalho, utilizam três dimensões para modelar esse conceito: os conhecimentos, que podem ser gerais, específicos e adaptados; as capacidades; e as habilidades. O núcleo da proposta consiste em um modelo holístico de competências que conjuga uma entrevista de avaliação e um sistema de escalas. Primeiramente se faz um mapeamento das competências requeridas para cada vaga de trabalho. Considerando essas competências identificadas como referência, o superior entrevistará o funcionário e determinarão juntos, em consenso, o estado e avanço de cada uma das competências, de acordo com uma escala de valores predeterminada. Os autores sublinham a importância de ter em conta as dificuldades de toda entrevista, bem como de desenvolver um espírito cooperativo, e não de confronto, entre o entrevistador e o entrevistado. Finalmente, as competências mais fracas resultantes poderão ser alvo de reforço e de capacitações. Ao longo do texto será detalhada a literatura de ADI que salienta a importância das entrevistas de avaliação.

De Moraes e Iguti (2013) analisam a avaliação de desempenho como um instrumento da *Nova Política de Recursos Humanos* (NPRH) no Brasil, que alude a uma das dimensões

da *Nova Gestão Pública*, e se as características que lhe definem são parte do Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), do Sistema Único de Saúde brasileiro. Em uma visão crítica a essa NPRH, consideram que a avaliação de desempenho tem invertido a prescrição do trabalho clássico do sistema taylorista-fordista, onde as funções e atividade dos funcionários estavam determinadas a priori. Atualmente, a NPRH, refletida na reforma do Estado desenvolvida por Bresser-Pereira durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, avalia os resultados do trabalho, o que se espera dos cargos, deixando certa autonomia e flexibilidade de ação aos funcionários. Os autores utilizam a técnica de análise de conteúdo a partir da criação de um conjunto de categorias baseadas nos dispositivos de controle das avaliações de desempenho que podem ser inerentes à NPRH. São dez as categorias, diferenciadas em três grupos ou dimensões, conforme podem ser vistas no Quadro 3.

Quadro 3 - Dispositivos de controle das avaliações de desempenho.

| GRUPO | CATEGORIAS |
|------------------------|--|
| Parâmetros | Introjeção de missão e valores Compromisso ético-político Foco no exterior Autonomia outorgada Especialização flexível |
| Modo de condução | Arbitrio gerencial Controle pelos pares |
| Sistema de recompensas | Motivação Cobrança dos pares Remuneração por desempenho |

Fonte: Moraes e Iguti (2013, p. 420).

Uma vez criadas as categorias, tentam identificá-las em vários documentos oficiais e públicos do PMAQ-AB (portarias, manuais, cursos etc.). Assim, verificam se cada uma das categorias está presente ou não no Programa. Concluem que, efetivamente, a pesquisa permite afirmar que o modelo de gestão do PMAQ-AB está baseado na avaliação do desempenho do trabalhador e, portanto, na NPRH. Finalmente, recomendam um modelo de gestão mais democrático, onde os parâmetros de definição das tarefas e os resultados sejam produzidos de maneira participativa entre os trabalhadores, usuários e governos subnacionais.

Acselrad (2011) apresenta o modelo de avaliação de desempenho individual implementado na entidade pública brasileira Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro) desde fins de 2007. O sistema, que segundo o autor contou com uma grande participação e diálogo com as unidades da Organização, está composto por metas, que são inseridas em um “Plano de Trabalho Individual”, e por atitudes. Acselrad afirma que o sistema é bem-sucedido, já que é transparente, tem as regras claras para todos os participantes e promove a comunicação entre as hierarquias. Além disso, destaca que uma alta porcentagem do total da remuneração dos servidores depende dos resultados da avaliação de desempenho individual. Finalmente, o autor ressalta que o sistema permite identificar necessidades de capacitação e também o desenvolvimento das carreiras dos funcionários da entidade. Com o fim de demonstrar o sucesso deste modelo, indica que 20% dos servidores obtém uma pontuação menor que 80% da nota máxima, o que contrasta com os resultados tradicionais do setor público, no qual, segundo o autor, todas as notas se situam entre 90-99% da pontuação máxima, o que revela resultados irreais e, portanto, de processos que não funcionam adequadamente.

Fetzner, Oltramari e Olea (2010) apresentam, em forma de caso de ensino, o processo de gestação de um novo sistema de ADI na empresa pública brasileira TI Governo, dedicada às tecnologias de informação. O ensino está focado nos elementos a serem considerados para o desenho de um sistema efetivo. A conclusão principal é que se deve atender às características próprias de cada entidade e à cultura organizacional de cada uma delas. Além dessa ideia principal, os autores assinalam outras dimensões que devem ser consideradas neste caso e em qualquer Organização na hora de implementar um sistema de ADI: o sistema deve ser claro e ter legitimidade; é necessária uma preparação prévia, promovendo a aceitação do sistema, capacitando a todas as pessoas envolvidas e fazendo o processo participativo; deve-se integrar o sistema ao resto das práticas de recursos humanos que se realizam; e, por último tem que acompanhar e medir os resultados do novo sistema.

No Quadro 4, resumem-se os principais aspectos relevantes extraídos dos modelos de sistemas de avaliação de desempenho individual apresentados.

Quadro 4 - Aspectos relevantes dos modelos de ADI selecionados na literatura científica.

| Autor / autores | Referência do modelo | Aspectos relevantes |
|-------------------------------------|--|--|
| Valdés-Padrón et al. (2015) | Proposta de modelo por competências com <i>pontuação</i> | Competências como base para definir cargos e para a avaliação. Ponderação diferente de acordo com quem avalia. |
| Díaz et al. (2014) | Proposta de modelo com técnica de escala de escolha forçada | Uso de escalas padronizadas mistas, que reduzem os erros de subjetividade dos avaliadores. |
| Ronquillo, Beltrán e Moreno. (2013) | Avaliação de Desempenho no Trabalho (EVADEST) | Dimensões avaliadas: conhecimento do trabalho, qualidade do trabalho, responsabilidade, produtividade, habilidade, destreza e atitude. Retorno aos avaliados. |
| Donato et al. (2013) | Banco de Desenvolvimento regional brasileiro | Avaliação de desempenho individual está baseada em atitudes, tendo uma avaliação por unidades de acordo com metas e resultados. |
| Olaz e Brändle (2013) | Proposta de modelo focado na entrevista da avaliação | Atenção na forma de desenvolver a entrevista de avaliação e no retorno dos gerentes. Proposta baseada em competências. |
| Moraes e Iguti (2013) | Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) | Elementos da Nova Política de Recursos Humanos: introyecção de missão e valores, compromisso ético-político, foco no exterior, autonomia outorgada, especialização flexível, arbítrio gerencial, controle pelos pares, motivação, cobrança dos pares e remuneração por desempenho. |
| Acsehrad (2011) | Modelo do Inmetro | Alto grau de participação. Baseado em metas, competências e atitudes. Foi percebida maior variabilidade nas pontuações das avaliações. |
| Fetzner, Oltramari e Olea (2010) | Proposta em caso de ensino | Os sistemas devem atender as características e a cultura organizacional de cada entidade. Participação e legitimidade. |

Fonte: elaboração própria.

Os modelos apresentados são uma amostra da heterogeneidade das possibilidades em que a ADI pode ser desenvolvida, o interesse da literatura em identificar um modelo efetivo e, igualmente, a abundância de variáveis condicionantes. Por um lado, se observa a incorporação frequente de competências (ou de atitudes separadamente) como parte do desempenho objeto da avaliação, além das mais tradicionais metas e resultados (ACSELRAD, 2011; DONATO et al., 2013; OLAZ; BRÄNDLE, 2013; RONQUILLO; BELTRÁN; MORENO, 2013; VALDÉS-PADRÓN et al., 2015). Por outro lado, os estudos de Díaz et. al. (2014) e Valdés-Padrón et al. (2015) aludem a aspectos do método ou técnica da avaliação, tais como os que foram expostos no início deste item. Por último, nesses modelos também se salientam outros aspectos fundamentais da ADI: a participação e legitimidade dos processos (ACSELRAD, 2011; Fetzner, Oltramari e Olea

(2010); o retorno aos trabalhadores sobre o resultado da avaliação (RONQUILLO; BELTRÁN; MORENO, 2013); a forma de realizar as entrevistas da avaliação (OLAZ; BRÄNDLE, 2013); ou avaliação das equipes de trabalho (DONATO et al., 2013). Todos esses elementos condicionantes serão esmiuçados ao longo deste capítulo, assim como na hora de discutir os resultados do estudo de caso.

2.3 Condicionantes da efetividade da avaliação de desempenho individual

Nesta seção se apresenta o referencial teórico dedicado a estudar os condicionantes que determinam que uma avaliação de desempenho individual seja efetiva. Essa efetividade de um sistema de ADI, como foi apontado anteriormente, é entendida como aquela na qual o sistema gera os efeitos ou os impactos (SILVA, 2013) que a literatura científica aponta como próprios da avaliação de desempenho no trabalho (CLEVELAND; MURPHY; WILLIAMS, 1989; COELHO JR., 2013; GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 2001; LEITE; GONDIM, 2005; ODELIUS, 2000; SCHIKMANN, 2010; TZINER et al., 2010; VÁZQUEZ, 2007). Assim, em continuação se expõe a produção científica selecionada, dos últimos anos, sobre as variáveis determinantes para que um sistema de ADI produza os benefícios esperados. A seção se divide em três focos, em atenção à tipologia das temáticas identificadas mais comuns na literatura. A primeira análise tem a ver com a aceitação dos sistemas de ADI entre os trabalhadores e a percepção de justiça que têm sobre eles. A segunda análise apresenta os erros mais frequentes dos avaliadores na hora de julgar o desempenho dos funcionários. Finalmente, se agrupa em um item as referências teóricas sobre outros condicionantes, que têm a ver, entre outros, com o desenho dos sistemas, com a forma em que são implementados, com o uso que se fazem dos resultados e, também, com as características sociodemográficas dos avaliados.

2.3.1 Aceitação da avaliação de desempenho

A literatura sobre avaliação de desempenho presta especial atenção à aceitação dos trabalhadores dos sistemas de ADI. Em certa forma, é um pré-requisito para que os processos sejam implementados adequadamente. Parte-se da ideia de que, *a priori*, nenhum trabalhador gosta de ser avaliado, pelo que é um desafio inicial que toda Organização deve enfrentar. Nesse sentido, é frequente que sistemas que não são

implementados corretamente criem rejeição entre os trabalhadores, o que é um elemento condicionador determinante do seu sucesso. Observam-se, a seguir, algumas abordagens sobre esta questão e as variáveis, assinaladas por alguns autores, que podem contribuir para a aceitação dos sistemas entre os funcionários.

Uma das bases teóricas desta literatura é a análise da *justiça organizacional* nas avaliações de desempenho, conhecida como *justiça percebida nas avaliações de desempenho*. A justiça organizacional é definida por Cropanzano, Bowen e Gilliland (2007, p.35) como “uma avaliação pessoal sobre os direcionamentos éticos e morais nas práticas de gestão”. Os autores sublinham a importância da conexão entre os gestores e a subjetividade dos trabalhadores para melhorar essa justiça percebida, o que poderá criar benefícios para a Organização e para os próprios trabalhadores. A justiça organizacional é dividida tradicionalmente em três componentes correlacionados: justiça procedimental, que tem a ver com a forma em que os processos formais dentro da empresa são realizados; justiça distribucional, relativa aos pagamentos dos empregados; e justiça interacional, que concerne ao modo de tratar os trabalhadores nas relações interpessoais (CROPANZANO; BOWEN; GILLILAND, 2007). Alguns autores adicionam a dimensão de justiça informacional, relativa à informação que é repassada aos empregados (GETNET; JEBENA; TSEGAYE, 2014), outros a incluem dentro da justiça interacional. A justiça organizacional, adaptados seus componentes à justiça percebida nas avaliações de desempenho, é entendida da forma seguinte:

- *Justiça Procedimental*: valora até que ponto os empregados acham que seu desempenho é justamente avaliado e se o avaliador tem a capacidade de avaliar corretamente (CROPANZANO; BOWEN; GILLILAND, 2007).
- *Justiça Distribucional*: refere-se à percepção de que as recompensas pelo desempenho atingido são justas (KIM; HOLZER, 2014).
- *Justiça Interacional*: considera o respeito, cortesia e honestidade em que os trabalhadores são tratados pelos gestores na hora de realizar a avaliação (CROPANZANO; BOWEN; GILLILAND, 2007).

Considerando esse construto, Kim e Holzer (2014) o tomam de referência para estudar a importância dos antecedentes pessoais e cognitivos dos trabalhadores para a aceitação das avaliações de desempenho. Os autores utilizam como fonte de dados um survey realizado em 2005 entre 74.000 empregados em 23 agências federais estadunidenses, o *2005 Merit*

Principles Survey. Concluem que seriam quatro os elementos que influenciam na aceitação da justiça procedimental e distribucional das avaliações de desempenho entre os empregados:

- Percepção de que a avaliação tem como objetivo o desenvolvimento profissional dos funcionários.
- Participação no estabelecimento dos critérios de avaliação.
- Qualidade da relação entre o supervisor e o colaborador.
- Percepção de empoderamento dos empregados.

Na mesma linha que Kim e Holzer (2014), Folger Konovsky e Cropanzano (1992) denominam a *metáfora do processo devido* (*due-process metaphor*) o processo que contém os elementos necessários para que um sistema de avaliação seja bem acolhido pelos trabalhadores. São três os eixos principais: informação adequada, direito de ser ouvido e julgamento baseado em evidências. Os elementos que conformam esses eixos são os seguintes:

- *Informação adequada*: (1) os objetivos e critérios são estabelecidos com antecedência, difundidos e explicados adequadamente; (2) os trabalhadores participam do desenho do sistema ou, ao menos, tem opção de questioná-lo; (3) os empregados recebem retorno sobre as ADI com frequência.
- *Direito de ser ouvido*: (1) conhecimento dos avaliadores do comportamento e produtos do avaliado; (2) os empregados têm opção de indicar sua posição em relação ao seu desempenho; (3) os trabalhadores tem a oportunidade de explicar suas próprias interpretações e argumentar sobre as evidências do seu desempenho.
- *Julgamento baseado em evidências*: (1) os avaliadores podem fazer juízos baseados em evidências, sem pressões externas nem preconceitos pessoais; (2) os sistemas de ADI refletem princípios de honestidade e justiça; (3) os trabalhadores podem recorrer dos resultados das avaliações e solicitar uma revisão (FOLGER; KONOVSKY; CROPANZANO 1992).

Farr e Jacobs (2006) adicionam um novo elemento nessa conjunção de condições. Defendem que, antes de implementar um sistema de ADI em uma Organização, deve existir o que denominam *de confiança coletiva dos participantes*, isto é, todos os envolvidos devem ter confiança no processo. Orientados também pela teoria da *justiça*

organizacional, enfatizam, do mesmo modo, a necessidade da aceitação dos participantes do mecanismo de avaliação para que seja efetivo.

Díaz et al. (2013) apontam outras quatro variáveis, o que expressa a complexidade no alcance de um processo avaliativo que seja aceito pelos funcionários das Organizações. Os autores realizaram um estudo e concluíram que os trabalhadores com mais *compromisso com a Organização* acham mais justo o sistema de ADI e, em segundo lugar, que a *aceitação dos sistemas* se explica em 13,4% pela *satisfação laboral*, o *compromisso afetivo* e a *atitude para as mudanças*. A variável *compromisso com a Organização* é também salientada por Salleh et al. (2013), que realizaram um estudo em várias unidades da administração pública da Malásia observando os efeitos do sistema de avaliação de desempenho individual dos servidores públicos. Os achados evidenciam uma relação positiva entre a *percepção de justiça* do sistema de ADI e o *compromisso com a Organização*. Igualmente, concluem que existe uma variável mediadora entre elas, a *satisfação do trabalhador com a avaliação de desempenho individual*.

Tziner et al. (2010) tratam a aceitação dos sistemas de ADI pelos trabalhadores em uma pesquisa desenvolvida em uma Organização pública, achando uma relação positiva entre os construtos *interações líder-membro*, *confiança nos processos de avaliação de desempenho individual* e *condutas desviadas construtivas* (isto é, violar as normas da Organização para inovar ou iniciar processos de mudança organizacional). As hipóteses confirmadas no estudo são: (i) os trabalhadores com um alto nível de interações líder-membro tendem a ter níveis de condutas *desviadas construtivas*, em comparação com os colegas com níveis menores de intercâmbios líder-membro; (ii) os funcionários com maior confiança no processo e resultados do sistema ADI desenvolvem maiores níveis de interações líder-membro em comparação com aqueles que não têm essa confiança; (iii) os trabalhadores com maior confiança no processo e nos resultados do sistema ADI tendem a estar mais envolvidos com condutas desviadas construtivas.

Finalmente, convém destacar a pesquisa de Getnet, Jebena e Tsegaye (2014) a partir de um estudo de caso com empregados da Universidade de Gondar, em Etiópia, procurando confirmar se a *justiça percebida* deles sobre o sistema ADI influencia na *satisfação* sobre as práticas de ADI. Dentro do construto de justiça percebida, consideram as dimensões de justiça distribucional, de procedimento, de informação e interacional. Por meio de um questionário aplicado a 230 trabalhadores, concluem que os empregados não concebem o sistema de ADI como justo e que, por isso, a satisfação geral sobre as práticas de ADI

na instituição é baixa. Os autores recomendam melhorar o sistema atual colocando o foco nas três dimensões de justiça percebida que no estudo foram identificadas como deficientes: justiça nas relações interpessoais, de processo e de informação. Assim, segundo os pesquisadores, a Universidade deve trabalhar as variáveis clarificação de critérios, provisão de retornos, forma de pontuação, respeito dos supervisores, sensibilidade dos supervisores, definição do desempenho esperado, confiança nos avaliadores e procedimentos para reclamações de inconformidade com os resultados das avaliações.

No Quadro 5, expõem-se os principais condicionantes, identificados na literatura, para a aceitação nos trabalhadores dos processos de ADI.

Quadro 5. Condicionantes destacados pela literatura na aceitação da ADI.

| Autores | Condicionantes |
|---|---|
| Cropanzano, Bowen e Gilliland (2007); Getnet, Jebena e Tsegaye (2014) | Justiça procedimental, distribucional e interacional. |
| Kim e Holzer (2014) | Percepção de que a avaliação tem como objetivo o desenvolvimento profissional dos funcionários; participação no estabelecimento dos critérios de avaliação; qualidade da relação entre o supervisor e o colaborador; e percepção de empoderamento dos empregados. |
| Folger, Konovsky e Cropanzano (1992) | Informação adequada, direito de ser ouvido e julgamento baseado em evidências. |
| Farr e Jacobs (2006) | Confiança coletiva dos participantes. |
| Díaz et al. (2013) | Compromisso com a Organização, satisfação laboral, compromisso afetivo e atitude para as mudanças. |
| Tziner et al. (2010) | Interações líder-membro e condutas desviadas construtivas. |

Fonte: elaboração própria.

Como pode ser constatado no Quadro 5, tem muitos elementos condicionantes para que uma ADI seja bem aceita nas organizações. Os resultados da pesquisa mostram também esses obstáculos e a importância de que o processo seja percebido como justo. Quando não se tem confiança na ADI e não é considerado legítimo, os trabalhadores podem diminuir a efetividade da avaliação, pois têm uma margem decisória muito ampla nos diferentes estágios estabelecidos ao longo da execução do ciclo da ADI.

2.3.2 Erros frequentes dos avaliadores na avaliação de desempenho individual

Outros fatores que condicionam a efetividade dos sistemas de ADI, e que também é recorrente na literatura, são os erros dos avaliadores, juízos que afetam a objetividade e a imparcialidade da pessoa que deve avaliar. É um fator que se produz no processo de execução dos sistemas de ADI, particularmente nas entrevistas. O desenho da ferramenta e o método utilizados, como já foi exposto, pode tentar amenizar esses defeitos. Souza et al. (2009) os denominam *distorções perceptuais*. Enumeram-se, a seguir, os principais erros e obstáculos dos avaliadores na hora de avaliar (COELHO JR., 2013; CUERVO, 2004; SOUZA et al., 2009; SUZUKI; GABBI, 2009; UCHOA et al., 2011):

- *Efeito halo*: valoração excessiva de um aspecto positivo ou negativo do avaliado que contamina a objetividade do avaliador e, portanto, do resultado global da avaliação. As causas do efeito halo no avaliador podem ser:
 - *Realizações do passado*: o avaliado tem um histórico de desempenho excelente ou muito ruim.
 - *Compatibilidade*: o avaliador sente simpatia ou antipatia pelo empregado.
 - *Efeito novidade ou recenticidade*: uma ação recente do avaliado, tanto positiva como negativa, pode provocar que o avaliador não considere o desempenho anterior a essa ação.
 - *Atributos favoráveis*: algumas características positivas do avaliado a respeito de outros colegas podem impressionar o avaliador.
 - *Efeito obnubilação*: o avaliador não identifica defeitos no avaliado pois ele mesmo tem esses defeitos, por esse motivo não os evidencia nos demais.
 - *Efeito potencial elevado*: quando se valoriza a carreira do avaliado e não o desempenho real dele na Organização.
 - *Predisposição a reclamar*: os trabalhadores mais propensos a reclamar podem ser pior avaliados.
- *Influência da hierarquia*: pressupõe-se que quem possui um cargo maior na Organização tem maior desempenho que os inferiores hierarquicamente.
- *Estado de ânimo*: o avaliador se deixa influenciar por suas emoções, problemas ou insatisfações.
- *Rigor e benevolência*: avaliação excessivamente rigorosa e perfeccionista ou aquela que somente observa os aspectos positivos e é indulgente.

- *Tendência central*: atribuir pontuações intermediárias para não ter que se posicionar ou evitar dar explicações.
- *Os gerentes se recusam a avaliar*: os avaliadores não se sentem confortáveis com os processos de ADI, pois podem produzir angústia e insegurança, requerem dedicar muito tempo, temem uma reação adversa dos colaboradores, preferem não comentar os resultados com os avaliados e preferem não prejudicar o empregado.
- *Favoritismos e conflitos*: tendência a avaliar melhor a amigos ou pessoas com as quais simpatiza e a avaliar pior as pessoas com as quais não simpatiza ou com as que tem algum conflito.
- *Tendência ao monólogo*: o avaliador monopoliza a conversa durante a entrevista e não possibilita o diálogo entre ambas partes.
- *Avaliação da personalidade*: o avaliador foca sua avaliação nas características pessoais do trabalhador.
- *Agrupação de tendências*: não se avaliam os trabalhadores individualmente uma vez que se decide ter uma tendência geral para todos, querendo ser benevolente ou bem rigoroso com toda a equipe.
- *Efeito de contraste*: para avaliar, se compara o funcionário com outro e não se realiza uma avaliação individualizada do desempenho.
- *Ação excepcional*: um fato concreto e excepcional do desempenho do trabalhador determina a avaliação do gestor e não sua atuação global do período.
- *Preconceitos e estereótipos*: o gestor avalia conforme preconceitos sobre o trabalhador e não objetivamente.
- *Projeção ou efeito semelhança*: julgar mais favoravelmente àqueles que se identificam com o avaliador.
- *Falta de técnica*: desconhecer os critérios estabelecidos pelo sistema e utilizar critérios pessoais.
- *Unilateralidade*: destacar elementos do desempenho que o avaliador considera mais importantes e ignorar os outros, embora não seja o critério estabelecido.
- *Força do hábito*: julgar o avaliado de forma sistemática de acordo com os resultados de avaliações passadas.

Uma visão particular dos problemas do avaliador pode ser encontrada em Bouckaert e Balk (1991), que falam das “doenças” das avaliações pelo juízo dos avaliadores: ignorar uma medição de uma dimensão do desempenho por acreditar que é impossível se medir

(*impossibility disease*); converter resultados positivos para negativos (*hypochondria*); dependendo da percepção dos números e volumes, interpretar os resultados para cima ou para baixo (*convex/concave disease*); misturar os elementos que são medidos (*pollution disease*); impor as medições sem dar explicações (*enlightment/top-bottom disease*); colocar a atenção sobre o desempenho no curto prazo (*time-shortening disease*); medir coisas diferentes do que se deveria medir (*mirage disease*); e medir algum aspecto que não deve ser medido (*shifting disease*).

A variedade de erros salientados na literatura reflete a importância dos avaliadores no processo de ADI. Esses erros podem ser imperceptíveis ou meros matizes, mas desvirtuam o julgamento correto do desempenho dos trabalhadores.

2.3.3. Outros condicionantes da efetividade da avaliação de desempenho individual

Uma vez expostos alguns referenciais teóricos sobre a aceitação dos sistemas de avaliação de desempenho individual entre os trabalhadores, assim como os erros mais comuns dos avaliadores, em seguida se observarão, de maneira agregada, outras variáveis identificadas nos estudos revisados, igualmente relevantes, relacionadas com questões como as relações interpessoais, o ambiente no trabalho, a forma de implementar os sistemas, ou o uso dos resultados da avaliação, entre outros.

Em primeiro lugar, o *clima organizacional*, um dos construtos estudados com mais frequência, também pode condicionar a efetividade dos sistemas. Destler (2016) analisa como o clima organizacional afeta aos servidores públicos de primeira linha (*street-level bureaucrats*) envolvidos em um processo de mudança para a gestão de desempenho dentro das organizações. Examina as escolas públicas de Nova York, entre os anos 2007 e 2013, que estiveram envolvidas em um processo de aprimoramento da gestão de desempenho. As escolas foram as unidades de análise e a variável dependente o *desenvolvimento da cultura de gestão de desempenho*. O autor desenvolve e testa um questionário entre padres e professores das escolas. A principal conclusão do estudo é que o *clima de relações pessoais*, dimensão do clima organizacional, está associado positivamente com a opinião e com o comportamento dos professores em relação à gestão de desempenho. Dentro do construto *de clima de relações pessoais*, algumas dimensões como *confiança entre colegas* e *apoio dos supervisores* afetam positivamente com mais força alguns elementos do comportamento para a gestão de desempenho. Finalmente, nos

ambientes cujos climas favorecem o bem-estar dos empregados, há uma relação positiva com essas mudanças para a gestão de desempenho, enquanto que naqueles com um clima onde prima a participação e a crítica, estão associados negativamente com a cultura de gestão de desempenho.

Da mesma forma, Rodríguez et al. (2011) abordam os condicionantes do desempenho individual considerando o desempenho organizacional como objeto de estudo mais amplo. Dessa forma, realizam um estudo em um organismo público chileno para determinar se o *clima organizacional* e a *satisfação laboral* predizem o *desempenho organizacional*, bem como as dimensões deste construto. O clima organizacional, embora seja uma variável influente, tem uma força de predição menor, já que está mais relacionado com as dimensões normativas do desempenho, relativas ao comportamento dos trabalhadores, e às condições pessoais do desempenho. A satisfação no trabalho, porém, tem uma relação positiva mais forte com o desempenho nas dimensões de rendimento e produtividade.

O modo como é desenhado o sistema e o papel dos gestores repercutem igualmente no sucesso das avaliações de desempenho individual. Lawler, Benson e Mcdermott (2012) estudaram variáveis que contribuem para a efetividade de um sistema de ADI através de uma pesquisa em 50 grandes companhias estadunidenses. Concluíram que são efetivos os sistemas onde se estabelecem os objetivos de maneira consensual e também os determinados por competências alinhadas aos objetivos estratégicos da empresa. Igualmente, acharam que são mais efetivos os sistemas com gratificações nos salários e bônus. Outro aspecto importante é a capacidade de liderança dos gestores. Não foi considerada relevante, pelo contrário, a liderança dos responsáveis de recursos humanos. Finalmente, outra prática que contribui para a efetividade dos sistemas de ADI é o treinamento dos gestores para fazer as avaliações, passando para eles a responsabilidade de desenvolvê-las corretamente e medindo os resultados das mesmas.

Odelius e Santos (2007) criaram um questionário, a partir de entrevistas e revisão da literatura, que permite conhecer os fatores que influenciam no processo e nos resultados de um sistema de avaliação de desempenho individual, de forma que foi possível conhecer a efetividade dos sistemas em duas organizações públicas brasileiras. Esse questionário estava formado por 50 itens, em forma de assertivas, a serem respondidos em uma escala Likert de cinco pontos. Além desses itens, coletaram informações demográficas e funcionais do trabalho dos servidores públicos. Os fatores tratados no questionário são

relativos a aspectos legais e culturais, suporte institucional, valorização da avaliação de desempenho, preparo gerencial e liderança, preparo individual, objetivos e usos da avaliação, processo de avaliação, consequências da avaliação e indicativo de práticas de gestão de desempenho. Os resultados dessa análise quantitativa indicam que:

- Os aspectos que influenciam mais na efetividade dos sistemas ADI são as características do sistema, a atuação dos gerentes, o impacto da avaliação no indivíduo e a cultura. No entanto, os aspectos organizacionais não foram significativos para influenciar a efetividade da ADI.
- Dentre essas variáveis, os aspectos culturais e os referidos à atuação dos gerentes são os que mais influenciam. Os trabalhadores aceitam o sistema e os resultados na medida em que consideram os gestores preparados para a tarefa de avaliar o desempenho.
- A percepção a respeito do sistema ADI difere segundo as características funcionais e sociodemográficas dos trabalhadores. Os funcionários nos cargos de nível superior ou os que estão há mais de dez anos na Organização percebem mais negativamente o sistema que os cargos intermediários ou trabalhadores sem formação superior, que aceitam o sistema e seus resultados.
- Por último, os respondentes consideram que o fato da ADI estar atrelada ao pagamento de gratificação é negativo para a própria avaliação, pois os gerentes são indulgentes para não prejudicar aos servidores.

Anteriormente, foram descritos os erros e obstáculos mais comuns nos avaliadores. Outra dimensão analisada na literatura que diz respeito ao papel dos avaliadores é a forma em que é desenvolvida a entrevista da avaliação. Scheuer (2014) faz uma análise de discurso, sob o marco teórico das Entrevistas nas Avaliações de Desempenho (*Performance Appraisal Interviews*), em várias empresas dinamarquesas selecionadas durante um período de nove anos. Segundo o estudo, a maneira como são guiadas - com predições positivas sobre o futuro, conselhos e a transcrição simultânea no papel - não servem para criar um diálogo entre o supervisor e o colaborador, tal como recomenda a maioria das teorias de gestão. Assim, não conseguem receber e analisar as críticas ou problemas dos trabalhadores no cumprimento das tarefas. Ao contrário, somente servem para aumentar a autoridade dos supervisores e bloquear a comunicação entre as diferentes hierarquias nas Organizações.

Outra análise de discurso é feita por Mieroop e Vrolix (2014). Nela, as autoras chamam a atenção sobre a grande profissionalização das entrevistas de avaliação de desempenho, com uma fase prévia preparatória, com uma agenda de temas concretos a serem discutidos durante a entrevista e uma fase posterior de sistematização dos resultados obtidos. Segundo elas, essa estruturação traz vantagens e desvantagens. Entre os benefícios identificados enumeram-se:

- A entrevista incentiva aprofundar certos aspectos que são óbvios e não tão óbvios.
- A separação dos temas em competências ajuda os empregados a internalizar essas necessidades e pô-las em prática no dia a dia.
- A definição de uma agenda ajuda a concretizar alguns temas que são, a priori, abstratos.

Por outro lado, os problemas que podem derivar dessa sistematização das entrevistas, segundo as autoras (MIEROOP; VROLIX, 2014), são:

- Todo o processo, incluindo as três fases (fase preparatória, a entrevista e a fase de resultados), consomem muito tempo para os participantes.
- O funcionário torna-se, às vezes, um mero instrumento de transmissão de informação para os supervisores.
- A terminologia utilizada pode ser complicada, o que leva a um trabalho maior de explicação e de aclaração dos conceitos ambíguos.
- A participação dos empregados na entrevista varia segundo a orientação da conversa, sendo maior quando trata sobre temas pessoais e menor nos temas organizacionais.

Na mesma linha, Olaz e Brändle (2013) explicam as diferentes tipologias de entrevistas existentes: segundo o *grau de padronização*, podem ser não dirigidas, intensivas e através de questionários padronizados; segundo o *modo de realização*, podem ser orais, escritas ou autoadministradas; e, segundo o *número de intervenientes*, acham-se as individuais e as grupais. Os pesquisadores também ressaltam o fato de existir sempre uma posição inicial dos interlocutores, dadas as relações de poder, e também alguns condicionamentos que podem dar lugar a barreiras à comunicação. Essas barreiras à comunicação acontecem quando existem estereótipos ou esquemas mentais preconcebidos; também pelo efeito *projeção ou identificação com o entrevistado*; ou pelo efeito contrário, o *efeito escudo*. É importante considerar também, na hora de desenvolver uma boa entrevista, sublinham

Olaz e Brändle (2013), os condicionantes espaço-temporais, tais como o lugar onde se realiza a entrevista, as condições ambientais, o mobiliário, a proximidade entre os interlocutores e a duração da entrevista.

Em virtude da literatura exposta, observa-se a complexidade da prática de avaliar o desempenho no trabalho. O desenho dos sistemas de avaliação de desempenho individual pode atenuar alguns dos obstáculos que enfrenta o avaliador, mas é difícil conseguir fugir de qualquer tipo de subjetividade, dos preconceitos existentes entre os trabalhadores, assim como dos aspectos ambientais ou atitudinais presentes durante o desenvolvimento das entrevistas de avaliação. Da mesma forma, a efetividade dos sistemas de ADI está condicionada por uma multiplicidade de variáveis, tais como o clima organizacional, a liderança e preparação dos gestores, a idade ou formação do avaliado, os usos dados aos resultados da avaliação, de entre outros aspectos. No seguinte item, expõe-se a literatura que justamente visa medir se os sistemas de ADI são ou não efetivos, além de identificar que tipo de problemas experimentam.

2.4 Formas de medir a efetividade dos sistemas de avaliação de desempenho

Neste último item do capítulo 2 se apresentam vários casos, nacionais e internacionais, de análise da efetividade de diferentes sistemas de avaliação de desempenho individual. O elo de conexão entre estes casos é o enfoque em entidades públicas, razão pela qual, vários dos artigos apresentados, fazem referência à ADI como política. A metodologia usada para avaliar a qualidade dos sistemas, como será observado, é diferente em cada caso. Do mesmo modo, os autores denominam as pesquisas, indistintamente, de *revisão*, *análise*, *eficácia* ou *efetividade* dos sistemas de ADI estudados, sem justificar a escolha dos termos, embora todos estejam dirigidos a avaliar o funcionamento deles.

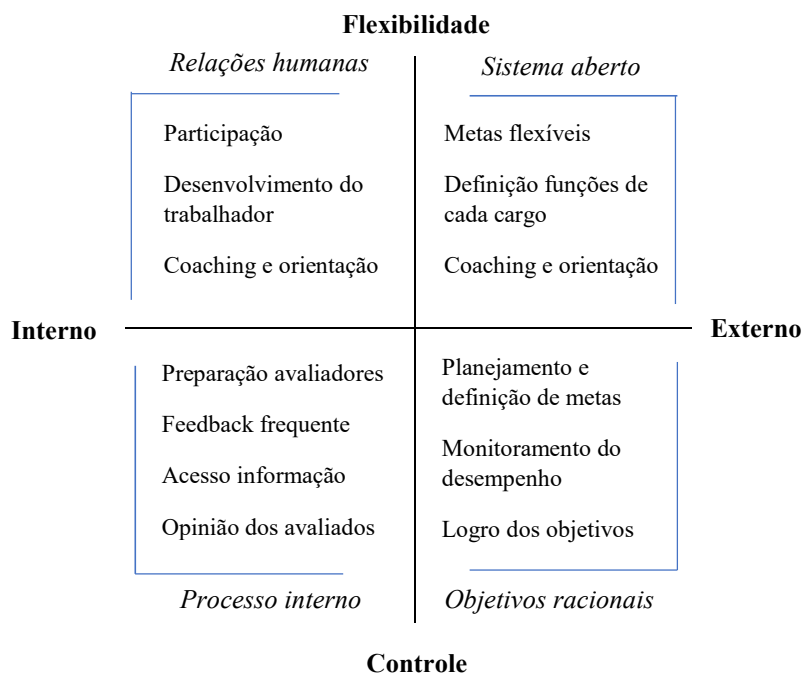
É pertinente começar esta revisão da literatura com o artigo de Ikramullha et al. (2016), o qual discute justamente os critérios mais adequados para medir a efetividade das avaliações de desempenho. Segundo os autores, seriam quatro os critérios tradicionais para avaliar o funcionamento da ADI presentes no corpo teórico:

- *Critério do uso*, que visa observar a utilidade e propósitos perseguidos pela ADI.
- *Critério qualitativo*, determinado pela aceitação e percepção da justiça da ADI entre os trabalhadores.

- *Critério quantitativo*, que observa a efetividade dos processos calculando a confiabilidade e validade do instrumento utilizado.
- *Critério de resultado*, no qual a efetividade depende da percepção e opinião dos atores envolvidos na ADI.

Ikramullha et al. (2016) criticam o uso isolado de qualquer um dos elementos, pois afirmam que existem interesses contrapostos nos processos de ADI que não seriam considerados senão for por uma análise mais holística. Dessa forma, propõem um quadro de avaliação baseada em valores concorrentes, representado na Figura 2. A proposta de Ikramullha et al. (2016) consiste em quatro quadrantes com valores diferentes, que se contrapõem diagonalmente. Dessa forma, os autores apresentam dimensões da ADI que devem ser concomitantes e avaliadas em conjunto: aspectos relativos à gestão de pessoas e às relações interpessoais (quadrante superior esquerdo); os aspectos mais ligados à Organização e à consecução de objetivos (quadrante superior direito); os aspectos referidos à tramitação e desenvolvimento da ADI (quadrante inferior esquerdo); e os aspectos da ADI que devem ser modificados diante das mudanças organizacionais e demandas externas. Segundo os autores, se todas as dimensões são consideradas, o diagnóstico da ADI acolherá as prioridades e perspectivas de todos os atores participantes no processo.

Figura 2. Quadro de avaliação da efetividade da ADI baseado em valores concorrentes.



Fonte: adaptado de Ikramullha et al. (2016).

Outro estudo selecionado da literatura é o de Liu e Dong (2012), no qual os autores examinam a evolução do sistema ADI dos servidores públicos na China. Os critérios de avaliação não são salientados, mas se deduz que realizaram uma análise documental para a coleta de informações. O sistema nacional de servidores públicos e o primeiro sistema completo de ADI chinês foram criados em 1993. Este último estava fundamentado em competências e distribuição forçada como método da ferramenta de ADI. Assim, estava limitada a nota máxima (excelente) a 15% dos servidores, não tendo os outros dois níveis (competente e incompetente) limites. Em 2007, o sistema foi revisado, apresentando como as principais novidades a criação de um novo nível de qualificação (quase competente) e um aumento para 20% no limite dos que podem obter a *nota excelente*. Essas medidas objetivaram tornar o sistema mais eficaz, já que era implementado como um mero trâmite, com gestores que não eram capazes de dar pontuações baixas nem implementá-lo corretamente. Os autores, depois de analisar a regulação e alguns documentos oficiais, acreditam que o sistema ainda é imperfeito e sofre os seguintes problemas: existência de um sistema com servidores públicos pouco preparados; falta de experiência na gestão de desempenho nas agências públicas; falta de uma concretização dos objetivos e indicadores das entidades; e, derivado desse déficit, pouca definição das metas dos trabalhadores. Liu e Dong (2012) propõem quatro linhas de ação para melhorar o sistema atual de ADI na administração pública chinesa: (1) criar um marco de sistema de ADI holístico, em que os objetivos dos servidores estejam alinhados aos das entidades, uma vez que, atualmente, se observam somente planos anuais mais focados nos processos que nos resultados; (2) impulsionar o treinamento dos avaliadores, para dar a eles mais informação sobre aspectos como a responsabilidade de avaliar aos subordinados, técnicas de *coaching* para motivar os trabalhadores, liderança ou como oferecer retornos úteis das avaliações, por exemplo; (3) concretizar as dimensões a serem avaliadas, os indicadores do trabalho de cada vaga e especificar o tipo de abordagens selecionada para medir o desempenho; (4) o sistema ADI deve dar ênfase na melhoria do desempenho, por meio de capacitações, e no desenvolvimento das carreiras dos funcionários, e não simplesmente ser um mecanismo para premiar ou punir os servidores públicos.

Urdaneta e Urdaneta (2013) analisam o uso da avaliação do desempenho entre trabalhadores de dois institutos de pesquisa de saúde em Venezuela. O estudo foi realizado por meio de um questionário estruturado, a ser respondido em uma escala do tipo Likert, onde perguntam aos funcionários sobre a frequência de ações de avaliação de

desempenho dentro das organizações, tanto formais quanto informais; sobre as recompensas e motivações desenvolvidas; e sobre a existência de punições pelo baixo desempenho ou pelo trabalho mal feito. Constataram que, nos dois centros de pesquisa em saúde, existe uma escassa aplicação de um sistema formal e informal de avaliação que permita a retroalimentação entre diretivos e trabalhadores e, ao mesmo tempo, não existem recompensas nem se implementam punições.

Pablos e Biedma (2013) estudam o tratamento das avaliações de desempenho no Estatuto Básico do Empregado Público (EBEP) de Espanha, que regula as condições dos funcionários públicos. O objetivo da pesquisa é estudar as possibilidades e limitações de uma ferramenta de avaliação do desempenho individual no setor público. Concluem que o EBEP deixa ainda aberto o modo de operacionalizar as avaliações (tipologia, quem faz as avaliações, recompensas, frequência etc.), o que deve ser desenvolvido por legislação mais detalhada e pelas iniciativas das administrações regionais, que também têm competência neste assunto.

Haque (2012) analisa a eficácia do sistema de avaliação de desempenho individual dos servidores públicos em Bangladesh, criado em 1990. A premissa da pesquisa é medir se o sistema cumpre com os objetivos de uma avaliação de desempenho individual e não tanto estudar o conteúdo da ferramenta do sistema. Assim, usa critérios de valoração de ferramentas de medição científica quantitativas para avaliar a eficácia do sistema de ADI na administração pública de Bangladesh: *validade*, *confiabilidade*, adicionando a perspectiva qualitativa da *percepção de justiça* entre os funcionários em relação ao sistema atual. Examina diferentes tipos de validade do sistema, a saber:

- *Validade de predição*: a pontuação de desempenho de um trabalhador no presente deve ter coerência com a pontuação do futuro para o mesmo indivíduo.
- *Validade de construto*: a pontuação pode diferenciar claramente os desempenhos relativos ou componentes do desempenho total valorado.
- *Validade de conteúdo*: os fatores valorados são realmente representativos do desempenho realizado em cada trabalho.

Por outro lado, a *confiabilidade* se observa quando a medição do desempenho é consistente em qualquer circunstância e é feita por qualquer avaliador. Isto é, não varia por fatores externos. Quanto à *justiça percebida*, estudada anteriormente de forma específica por outros autores, Haque (2012) enfatiza que é a base da legitimidade do

processo, dado que o sentimento de injustiça no mesmo pode acarretar na redução do seu esforço no trabalho. Igualmente, faz também a distinção entre *justiça distributiva*, pela qual se refere à existência de uma premiação adequada com o desempenho obtido; e *justiça de processo*, que valora a própria consistência na implementação do sistema de avaliação. A pesquisa conclui, em primeiro lugar, que a validade de predição é satisfatória no atual sistema, todavia não tem validade de construto nem de conteúdo. Isso cria uma percepção de injustiça no sistema, tanto de distribuição quanto de processo, pois o sistema de avaliação não é útil para tomar decisões administrativas como as promoções, premiações, sanções etc. Em segundo lugar, a confiabilidade do sistema é baixa, já que os critérios de avaliação não são padronizados, as escalas de valores não contêm uma explicação para justificar cada uma pelo avaliador. Além disso, os avaliadores não têm treinamento específico, nem um manual para consulta atualizado sobre o sistema. Em terceiro lugar, a justiça percebida na fase anterior à avaliação parece suficientemente alta. Porém, é muito baixa em um momento posterior. Tendo em vista a não realização de *feedback* dos resultados e confidencialidade dos mesmos, unicamente são comunicados os aspectos negativos obtidos na avaliação. Igualmente, se percebe uma forte influência da subjetividade do avaliador no processo. Finalmente, o artigo ressalta o que considera a questão mais importante da análise do sistema de ADI no serviço público de Bangladesh: não consegue os objetivos de influir na planificação de carreiras ou na melhoria do desempenho e, além disso, gera certa insatisfação entre os funcionários, pelo que o sistema cria mais problemas do que soluções.

Quanto à literatura nacional, o estudo mais próximo aos objetivos pretendidos por esta tese é a avaliação realizada por Odélius (2002) da política de ADI federal regulada pelo Decreto 4.247 de maio de 2002 (BRASIL, 2002b), que dispõe sobre a Gratificação de Desempenho da Atividade Técnico-Administrativa (GDATA). Foi a política mais abrangente, no nível federal, anterior à que se estuda nesta pesquisa. A autora realiza uma análise documental revisando as adaptações a essa regulamentação, por meio de portarias internas de 28 entidades da União. Examina e critica as particularidades de cada sistemática, enfocando os atores responsáveis pela execução, as diferenças entre a avaliação institucional e individual, os mecanismos de recurso, os fatores e indicadores estabelecidos, o desenho dos formulários e os critérios da avaliação, entre outros. Odélius (2002) finaliza a análise destacando os elementos mais importantes do ciclo da ADI, bem

como recomendando que a implementação dos processos seja efetiva e não choque com outros interesses administrativos.

Outro caso brasileiro é o publicado por Fontanele (2010), que propõe uma metodologia específica de medição do funcionamento da ADI. A autora faz uma análise de avaliação em um hospital Geral de Fortaleza. Realiza o estudo de caso propondo três abordagens: a perspectiva de *estrutura*, relativa ao conhecimento da metodologia, objetivos e critérios do sistema; a perspectiva de *processo*, referido à implementação do mesmo; e a abordagem de *resultados*, particularmente focado na gratificação por remuneração ao desempenho. Quanto à estrutura, conclui que existe um desconhecimento geral dos trabalhadores da entidade sobre as características de desenho do sistema. Em relação ao processo, diagnostica uma falta de diálogo e participação, predominando o “juízo valorativo” nas avaliações (FONTANELE, 2010, p. 1323). Finalmente, o uso dos resultados está dirigido principalmente à gratificação monetária, sem a existência de um retorno das avaliações.

Baptista e Sanabio (2014) revisam o grau de implementação da normativa federal de ADI em universidades federais brasileiras. Utilizam, para o estudo, uma amostra de 18 instituições federais de educação superior. Ressaltam que 14 delas têm resoluções ou decisões administrativas formais para desenvolver internamente os sistemas de avaliação referenciados na normativa federal. Em 14 casos os sistemas estão voltados para a avaliação do cumprimento dos objetivos ligados às metas da instituição ou das equipes de trabalho. Quanto aos métodos dos sistemas de avaliação de desempenho, se observa uma variedade, conforme o Quadro 6.

Quadro 6 - Métodos de avaliação em universidades federais brasileiras.

| Método utilizado | Quantidade | Universidade federal |
|--|-------------------|--|
| Múltiplas fontes 360° / Avaliação por objetivos / Escala gráfica | 3 | UnB, UFBA e UFPA |
| Múltiplas fontes 360° / Avaliação por objetivos | 2 | UFJF e UFMG |
| Múltiplas fontes 360° / Escala gráfica | 7 | UFSCar, UFV, UFES, UFPR, UFRN, UFRGS e UFF |
| Escala gráfica | 4 | UFPE, UFC, UFRJ e UFVJM |
| Escolha forçada | 1 | UFSC |
| (sem regulamentação) | 1 | UNIFESP |

Fonte: Baptista e Sanabio (2014, p. 199).

Das 18 universidades estudadas, 12 delas usam a avaliação 360°. Igualmente, a maioria usa escalas gráficas para cumprimento de objetivos ou porcentagem de realização de atividades, sendo que somente uma universidade utiliza o método de escolha forçada.

Amorim, Da Luz e Silva (2011) fazem uma análise sobre a avaliação do estágio probatório, por meio de um questionário respondido por servidores que finalizaram o triênio de prova de 2008-2011 na Universidade Federal de Pernambuco. Os resultados do estudo mostram um funcionamento adequado, em termos gerais, desse sistema de avaliação para a confirmação dos funcionários como servidores públicos. A maioria dos servidores foi informado adequadamente sobre os objetivos do estágio probatório. Não eram cientes, porém, dos critérios de avaliação, ainda assim 80% dos participantes desse triênio pontuaram o sistema com uma nota de 8 ou mais em um total de 10.

Finalmente, Suzuki e Gabbi (2009) realizam uma descrição do sistema de avaliação de desempenho da Prefeitura de São Paulo implementado no ano 2004. O sistema está composto por uma avaliação individual e por uma avaliação institucional, sendo que na primeira o trabalhador pode atingir 600 pontos e 400 na segunda. Na avaliação individual, baseada em competências, a pontuação se divide por igual entre uma autoavaliação e a avaliação da chefia imediata. No caso dos gerentes, também se inclui uma avaliação dos membros da sua equipe. A avaliação institucional, por sua vez, se divide entre o resultado do plano de trabalho/metras (300 pontos), que são as metas estabelecidas em cada unidade e que devem estar orientadas ao planejamento municipal geral; a avaliação do desempenho coletivo, feita pelos membros das unidades de maneira conjunta (50 pontos); e a avaliação dos usuários (50 pontos), de acordo com os dados de satisfação dos usuários pelos serviços recebidos, coletados cada quatro meses. A avaliação institucional está moderada por uma pontuação da avaliação das condições de trabalho que as unidades atribuem por consenso, baseada em aspectos como a disponibilidade de materiais, de pessoal ou pelo ambiente físico, de forma que pode melhorar a pontuação final da avaliação institucional se as condições de trabalho não fossem boas. As autoras (SUZUKI; GABBI, 2009) não fazem uma avaliação geral do sistema, mas identificam algumas deficiências e lançam algumas recomendações para a sua melhoria:

- Incluir também no sistema de avaliação os funcionários comissionados e a alta direção, em cargos de confiança, e não somente aos servidores efetivos.
- Aumentar o peso da avaliação de metas e resultados, que somente representa 30% da pontuação final.

- Não são atribuídos pesos específicos às atividades para o cumprimento das metas, de forma que não existe uma diferenciação real dos esforços que implica atingir uma ou outra meta.
- Existe uma sobreposição de sistemas de avaliação, pois também existe uma normativa sobre indicadores de qualidade para as gratificações e um Programa de Metas para cada mandato municipal. Esse excesso de avaliações implica um risco de que o sistema vire um procedimento rotineiro, no qual não se preste a atenção adequada.
- Por último, Suzuki e Gabbi (2009) observam que o Programa de Metas estabelecido pelos prefeitos eleitos não incide nenhum tipo de consequência em caso de descumprimento, o que pode levar também ao Programa a se transformar em um mero trâmite.

Diante do exame desses casos, nacionais e internacionais, é possível concluir que não existe um critério e metodologia comuns para avaliar as políticas de ADI, sendo que a literatura apresentada utiliza abordagens de diversa natureza. Considerando a classificação proposta por Ikramullha et al. (2016), o *critério do uso* - aquele que atende aos processos, usos e propósitos das ADI - é o mais frequente entre a literatura selecionada. Baptista e Sanabio (2014), Fontanele (2010), Liu Dong (2012), Odelius (2010), Pablos e Biedma (2013) e Suzuki e Gabbi (2009) se ajustam a esse critério, utilizando, a maioria, a análise documental como técnica de coleta de dados. Já Amorim, Da Luz e Silva (2011) e Urdaneta e Urdaneta (2013) aplicam o *critério de resultado*, refletindo a percepção dos participantes da ADI por meio de questionários. Finalmente, Haque (2012) combina o *critério quantitativo* com o *qualitativo*, pois estuda, por um lado, os parâmetros da validade e confiabilidade e, por outro, a percepção de justiça dos trabalhadores do caso exposto.

Em relação ao estudo de caso desta tese, a avaliação da atual política de ADI federal, assume vários critérios concomitantemente: o critério de uso, qualitativo e de resultado (IKRAMULLHA et al., 2016). Em primeiro lugar, o critério de uso é o mais importante, tendo em vista que o objetivo geral da pesquisa é estudar os efeitos produzidos pela política, corresponde à concepção de efetividade de Silva (2013). Em segundo lugar, o critério qualitativo é também apreciado, já que uma das categorias examinadas consiste na aceitação da ADI nos servidores públicos. Por último, o critério de resultado também é essencial neste caso, pois uma grande parte das informações coletadas procede da

análise da percepção dos principais atores envolvidos. O critério diferenciado desta tese, em relação aos casos apresentados e à classificação de Ikramullha et al. (2016), é a avaliação do processo por meio da análise das etapas do ciclo da política, assim como a consideração dos condicionantes na implementação das políticas públicas

3. REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Atendendo ao critério de análise desta pesquisa – a saber, o estudo do desenvolvimento da política de ADI e a possível determinação de variáveis que pudessem condicionar a sua efetividade –, considerou-se necessário realizar uma revisão das dimensões da análise da política pública salientadas na literatura. Desse modo, este referencial teórico tem como intuito frisar as principais contribuições acadêmicas sobre o conceito de política pública e as suas tipologias; em relação aos papéis das diferentes instituições e atores envolvidos nos processos de decisão e de execução; sobre as etapas que são reconhecidas ao longo do desenvolvimento de uma política pública; assim como as diferentes abordagens teóricas e metodológicas para realizar uma pesquisa avaliativa de uma política pública.

Quanto ao método de revisão da literatura sobre a análise de políticas públicas, realizou-se uma busca por meio do portal de periódicos da CAPES, usando as palavras chave *políticas AND públicas* e os termos correspondentes da tradução ao inglês (*public policies*) e espanhol (*políticas públicas*). Nesse primeiro levantamento a seleção de artigos foi limitada, pois a maioria dos estudos estava focado em alguma política setorial específica e não na teoria geral sobre as políticas públicas. Dessa forma, foram consultados também vários manuais que abordavam os principais referenciais teóricos sobre o assunto (FIANI, 2011; FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007; HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013; MORAN; REIN; GOODIN, 2006; SECCHI, 2014). Por fim, alguns textos clássicos foram analisados em consequência de referências dos mesmos nas fontes utilizadas.

3.1 Conceito e estudo da política pública

O conceito de política pública encontra dificuldades de tradução e de diferenciação nos países com língua latina. Uma vez que, em língua inglesa existem dois conceitos diferenciados, *politics* e *policy*, em contrapartida ao português que traduz ambos como “política”. *Politics*, considerando a acepção de “política”, é definido pelo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa como “ciência do governo das nações” (DICIONÁRIO AURÉLIO, 2017). Já *Policy* se refere ao conteúdo das decisões políticas e do processo de construção das mesmas, assimilando-se ao conceito de política pública (SECCHI, 2014). Neste segundo sentido que está focado o presente referencial teórico.

Assim, Saravia (2006, p. 7) define a política pública considerando seu objeto final a mudança da realidade:

Um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, através da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Souza (2006, p. 26), por sua vez, assinala que “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”, pelo que restringe a iniciativa da política pública a regimes democráticos.

A área de estudo das políticas públicas, como campo específico de pesquisa, foi delimitada a partir da década de 1950, embora Harold Lasswell já tenha cunhado o conceito *policy analysis* em 1936 (FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007). No Quadro 7, resumem-se os marcos teóricos sobre o estudo das políticas públicas desde meados do século XX até a atualidade (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017; DE LEON; VOGENBECK, 2007; FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SOUZA, 2006):

Quadro 7 - Marcos teóricos no estudo das políticas públicas.

| Autores | Contribuições teóricas |
|-----------------------------|---|
| Lasswell (1936) | Cunha o conceito de <i>policy analysis</i> (análise de políticas públicas). |
| Simon (1947) | Defende a escolha humana como fundamento das decisões tomadas na administração. |
| Lindblom (1959) | Difere de Simon e postula que o processo político é mais complexo e interativo que meras escolhas racionais estancadas, sendo as relações de poder essenciais para entender esse processo. |
| Easton (1953, 1957, 1965) | Desenvolve a posição de Simon com a Teoria dos Sistemas, o que será conhecido como Sistema Político, inserindo as políticas públicas (<i>policies</i>) como produto desse sistema (<i>politics</i>) e falando já de um ciclo de políticas públicas. |
| Bachrach e Baratz (1962) | Introduzem, pela primeira vez, a ideia da <i>formação da agenda</i> , e de como o sistema político é seletivo com os temas que decide abordar nas políticas públicas. |
| Pressman e Wildavsky (1973) | Enfatizam a importância da implementação nas políticas públicas para tornar realidade as decisões políticas. |
| Weiss (1972) | Aborda as políticas públicas desde a perspectiva dos programas, da Teoria do Programa e da Teoria da Implementação, analisando a que seria depois considerada uma fase do ciclo das políticas públicas. |

| | |
|-------------------------------|--|
| Cohen, March e Olsen (1972) | Apresentam um modelo diferente ao do ciclo das políticas, o “Modelo de Lata de Lixo”, onde as decisões são tomadas com base no conjunto de soluções que são descartadas ou escolhidas para afrontar problemas que envolvem muita incerteza. |
| Lynn (1981, 1987) | Introduz o termo “nested game” para explicar as políticas públicas que apresentam um emaranho de níveis de decisão, com “high games”, em que se decide se um tema passa a ser política pública, “middle game”, na qual se decide o conteúdo e direcionamento da política e “low game”, consistente nas decisões sobre a implementação das políticas. |
| Kingdom (1995) | Também defende uma visão diferente ao ciclo de políticas com o “Modelo de Múltiplos Fluxos”, que descarta essa perspectiva linear racional de problemas e soluções. |
| Baumgartner e Jones (1993) | Concebem o conceito de “Equilíbrio Interrompido” como outra alternativa ao ciclo de políticas públicas, interpretando que a maioria das decisões políticas são estáveis e incrementais das anteriores, e que somente existem políticas públicas radicais quando acontecem grandes eventos intensos e rápidos no sistema político. |
| Lynn, Heinrich e Hill (2002) | Análise da <i>lógica da governança</i> , pela qual existem os níveis de governança institucional, gerencial e técnico. Estes interatuam entre si por meio de dinâmicas que explicam as políticas públicas. |
| Kisser (1982); Ostrom (2003) | Perspectiva referida a diferentes níveis, o <i>quadro de análise institucional e desenvolvimento (Institutional Analysis and Development - IAD)</i> , que diferencia os níveis constitucional, de escolha coletiva e o nível operacional. |
| Howlett, Ramesh e Perl (2013) | Usam o ciclo da política pública para analisar os atores envolvidos. Assim, segundo cada etapa, existem diferentes número de atores, diversas características e interesses, com distintas formas de atuar, conformando subsistemas da política dentro de cada fase. |

Fontes: elaboração própria a partir de Araújo e Rodrigues (2017); De Leon e Vogenbeck (2007); Fischer, Miller e Sidney (2007); Howlett, Ramesh e Perl (2013); Souza (2006).

Alguns desses referenciais teóricos serão comentados com mais detalhe nos próximos itens, onde se analisarão o papel dos atores e instituições envolvidas nos processos de decisão e as diferentes etapas do ciclo das políticas públicas.

3.2 Instituições e atores no processo das políticas públicas

As teorias institucionalistas e neoinstitucionalistas ajudam a compreender o papel das instituições na modelagem das políticas públicas. Segundo as teorias institucionalistas, as instituições devem ser entendidas como as regras formais que condicionam o comportamento dos indivíduos. No caso das políticas públicas, essas instituições seriam a constituição dos países, as leis e as normas que regem os poderes executivos,

legislativos e judiciais. Isto implica analisar a divisão de poderes ou o sistema de governo, a divisão de competências entre os diferentes níveis administrativos, o sistema de partidos, o sistema eleitoral etc., tudo o que possa influenciar na formação da agenda e tomada de decisão dos atores que participam na definição de uma política pública (SECCHI, 2014). Igualmente, devem ser consideradas as linhas analíticas do neoinstitucionalismo, que consideram que a escolha pública é determinada pela consolidação das instituições formais (arranjos institucionais), por instituições informais que predominam nas sociedades, pela própria trajetória histórica e por fatores sociológicos de cada sociedade (FIANI, 2011). Assim, essas linhas analíticas confrontam dois mitos da teoria da eleição racional no âmbito da ciência política: que os interesses particulares dos atores envolvidos nas decisões geram uma ação coletiva; e que essa ação coletiva sempre produz bens coletivos (SOUZA, 2006). Como será observado no capítulo dos resultados, foram muitos os elementos condicionantes na tomada de decisão sobre o desenho e a forma de implementar a política de ADI, vários dos quais iam para além da escolha racional dos atores participantes no processo.

Dentro das instituições informais que influenciam na escolha pública, convém sublinhar a *cultura política* das sociedades e a *cultura das organizações*. A cultura política, segundo a visão clássica de Almond e Verba (1989, p. 12), “refere-se às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político e suas diversas partes e o papel dos cidadãos na vida pública”. Almond e Verba (1989) diferenciam três tipos de cultura política: *parochial*, que faz referência à pouca coesão e ligação das comunidades com o estado e o governo central; a *submissa*, na qual a sociedade está ligada ao Estado central decisório de uma forma subordinada e não participativa; e a cultura política *participativa*, que percebe o governo central como um ator da sociedade sobre a que tem capacidade de influenciar e dirigir. Outra classificação de cultura política, denominada de *valores* pelos pesquisadores Inglehart e Welzel (2010), é a série estatística *World Values Survey* que considera duas categorias:

- *Predomínio de valores tradicionais frente a valores racionais seculares*: nos países com valores tradicionais, enfatiza-se a religião, a família, o nacionalismo ou os líderes políticos. Nas sociedades com valores racionais seculares, se dá mais importância a princípios como as liberdades ideológicas, políticas e morais dos cidadãos.

- *Predomínio de valores de sobrevivência frente a valores de autoexpressão*: onde predominam os valores de sobrevivência, a sociedade está mais preocupada de forma individual pela segurança ou a subsistência econômica. Onde predominam os princípios de autoexpressão ou pós-materiais, valoriza-se mais a autorealização e desenvolvimento pessoal, e existe também mais preocupação por questões como a participação cidadã ou o meio ambiente.

Inglehart e Welzel (2010) fazem essa análise em 100 países, tentando demonstrar a ligação entre essas variáveis culturais e seu papel na democratização por meio de agrupações entre elas e pelo posicionamento de cada país em relação à valoração dada para cada um dos dois eixos. Assim, o Brasil é situado no grupo de países de América Latina, definido com valores tradicionais e com proeminência de princípios de autoexpressão, mas em um nível baixo.

Durante o planejamento e execução das políticas públicas, é essencial estudar a cultura organizacional das entidades que devem desenvolver essa política, isto é, outra das instituições informais que condicionam a escolha pública ou o processo das políticas públicas. Segundo Hofstede (1994), a cultura organizacional emana da dinâmica cultural da sociedade, que é maior que a primeira e é onde as pessoas se socializam. Pires e Macêdo (2006, p. 83) estudaram a cultura das organizações públicas brasileiras e consideram que a “cultura assume o papel de legitimadora do sistema de valores, expressos através de rituais, mitos, hábitos e crenças comuns aos membros de uma Organização, que assim produzem normas de comportamento genericamente aceitas por todos”. Assim, a cultura organizacional pode ter efeitos sobre a gestão nas organizações, estando associada a dimensões tais como o controle gerencial (SILVA; FONSECA, 2007) ou a inovação (BRUNO-FARIA; FONSECA, 2014).

Uma vez observado o papel das instituições e seus determinantes formais e informais, consideram-se, a seguir, os tipos de atores participantes e a forma como se relacionam no processo das políticas públicas. Em primeiro lugar, apontam-se os principais atores envolvidos e o papel deles (SILVA, 2013; SECCHI, 2014):

- *Grupos de pressão*: movimentos sociais e outras organizações: beneficiários potenciais da política, são os que promovem a inclusão dos problemas na agenda pública, sob a lógica das necessidades e dos resultados.

- *Partidos políticos ou políticos individualmente*: propõem e aprovam políticas e decidem sobre a direção das mesmas. Atuam segundo a lógica política, mas centrados em demandas e condicionados por pressões dos grupos de interesse.
- *Administradores e burocratas*: administram os programas das políticas, com uma racionalidade fundamentada nos procedimentos, na aplicação correta da normativa e de acordo com as competências legais das suas entidades.
- *Técnicos, planejadores e avaliadores*: formulam alternativas de políticas e planejam a execução de programas, estão orientados pelos fins e os resultados.
- *Judiciário*: garante os direitos dos cidadãos e têm uma lógica da legalidade na sua atuação.
- *Mídia*: possibilita a visibilidade aos problemas sociais e, frequentemente, acompanha o desenvolvimento das políticas públicas. Assume diferentes lógicas, conforme o apoio prestado aos sujeitos. Mas, de forma geral, atua preocupando-se pela eficiência da política sob uma lógica burocrática ou legalista.
- *Think Tanks*: organizações dedicadas à pesquisa, que pretendem criar conhecimento e também assessorar e influenciar na formulação das políticas públicas.
- *Policytakers*: os destinatários das políticas públicas. Normalmente, assumem um papel passivo, embora cada vez mais estejam influenciando o processo de políticas públicas por meio do ativismo nas redes sociais e blogs pessoais. Podem atuar também de maneira direta quando os processos são participativos.
- *Organizações do terceiro setor*: organizações sem fins lucrativos que perseguem interesses coletivos. Às vezes atuam paralelamente ou substituindo espaços públicos nos quais a presença do Estado é limitada. Diferenciam-se dos grupos de interesse, sobretudo, por defender interesses gerais e não os próprios de seus membros.
- *Outros atores*: também devem ser considerados outros participantes com influência na configuração das políticas públicas como os *fornecedores* dos bens e serviços para executar certas políticas; os *especialistas* e as *comunidades epistêmicas*, que podem colocar um problema na agenda pública ou determinar uma alternativa concreta de uma política; e as *organizações internacionais*, que cada vez mais determinam as políticas internas dos países, sobretudo nos blocos regionais de integração.

Esses atores operam a partir de lógicas diferentes, com racionalidades particulares em cada caso (SILVA, 2013):

- *Racionalidade administrativa*: focada na implementação dos programas, nos processos e nos resultados e impactos da política pública.
- *Racionalidade política*: os eixos são a representatividade e a responsabilidade nas ações do governo. Concebe os indivíduos como membros de grupos econômicos, sociais e políticos.
- *Racionalidade legal*: focada na igualdade de proteção da lei e na implementação adequada da política. Os beneficiários são indivíduos portadores de direitos.
- *Racionalidade de resultados*: está preocupada com a eficácia, efetividade e eficiência dos programas.

Pela atenção que esta tese confere à administração pública, detalhar-se-ão algumas das características dos administradores e burocratas apontados na literatura revisada. A administração pública e os servidores públicos têm um papel essencial ao longo de todo o ciclo das políticas públicas, particularmente durante a fase de execução. Os burocratas possuem o conhecimento técnico necessário para prestar os serviços das políticas, são os atores que estão mais próximos aos destinatários das políticas e, de forma geral, conhecem melhor o funcionamento da administração pública do que os próprios tomadores de decisões. A literatura caracteriza as diferentes tipologias de servidores públicos que existem. Assim, Downs (1967) fez uma classificação segundo os interesses de cada funcionário:

- *Alpinistas*: focados nas suas carreiras e em escalar na sua posição hierárquica.
- *Conservadores*: servidores acomodados, adversos às mudanças e protetores de sua situação atual.
- *Devotos*: são funcionários com um ideal político ou comprometidos com alguma política em particular, a qual desejam que seja difundida no interior da administração.
- *Defensores (advocates)*: sua ligação maior é com uma determinada entidade pública e trabalham em prol do sucesso dela e do seu prestígio.
- *Homens de Estado*: são fiéis à política pública adotada e aos interesses públicos, pelo que obedecem às regras administrativas na execução das políticas.

Outra tipologia clássica dos servidores públicos remete aos *street level bureaucrats* ou burocratas da linha de frente de Lipsky (2010), que servirá de orientação para o caso em estudo. Segundo a referida caracterização, estes burocratas teriam contato direto com os destinatários das políticas, e deles depende, em grande medida, o sucesso das mesmas. Eles têm uma discricionariedade informal na sua atuação, por poderem decidir atender ao estabelecido nas normas e regramentos ou segundo os seus próprios critérios. Os burocratas da linha de frente podem modificar sua Organização prevista na norma ou no planejamento da política por considerar que deve se adequar a uma escassez de recursos, quer sejam econômicos, em pessoal ou em tempo. Igualmente, também podem mudar os objetivos, prioridades ou criar novas alternativas motivados por essa falta de recursos ou para atender uma necessidade dos beneficiários que antes não estava prevista. Essa realidade pode enfraquecer a análise da política *de cima para baixo* que, como em breve se analisará, é contrária a abordagem *de baixo para cima*, que considera essas adaptações constantes da política segundo a prática observada durante a execução.

Também é importante sublinhar a literatura dedicada a explicar como esses atores se relacionam e como exercem seu poder e influência no processo das políticas públicas. Dessa literatura, convém ressaltar o *modelo principal-agente*, mais enraizado na literatura econômica (*dilema da agência* – JENSEN; MECKLING, 1976), mas que também serve para interpretar as relações entre os atores participantes das políticas públicas. Este modelo explica as relações em termos contratuais, no qual o *principal* é o que contrata o *agente*, que deve realizar um encargo do principal. No processo das políticas públicas existiriam várias relações principal-agente: cidadãos como principal e os políticos eleitos como agentes; os políticos eleitos como principal e as pessoas designadas politicamente como agentes; e os designados politicamente como principal e a administração pública o agente. Dessa forma, existiria uma cadeia de relações contratuais, iniciando nos cidadãos e finalizando na administração. Nessas relações se apresentam problemas que impedem que esses contratos se desenvolvam adequadamente. Por um lado, os interesses dos agentes nem sempre coincidem com os do principal, logo poderia discordar com ele na sua atuação. Por outro, a assimetria de informação, na qual o agente tem maior informação que o principal, pode gerar duas situações: uma seleção adversa, isto é, uma seleção de um agente incompetente ou corrupto; ou um risco moral, quando o agente engana ao principal com o resultado do seu trabalho. Frente a essas dificuldades, é fundamental a

accountability ou controle dessa cadeia contratual, focada na atuação dos agentes (FIANI, 2011; SECCHI, 2014).

Outro modelo com ampla literatura é o das *redes de políticas públicas*. Nas redes de políticas públicas coabitam atores públicos e privados que interagem de maneira informal, sem relações hierárquicas, e que influenciam na definição e implementação das políticas. Cada ator tem interesses particulares, mas são interdependentes dos interesses do resto dos membros da rede. Nessa literatura, existem análises relativas a comunidades de políticas públicas, redes temáticas, comunidades epistêmicas, redes e mídias sociais e coalizões de defesa (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; FLEURY, 2002; SECCHI, 2014; SOUZA, 2006).

Finalmente, cabe frisar no embasamento teórico dois modelos de relacionamento dos atores envolvidos no processo das políticas públicas: *modelos elitistas* e *modelos pluralistas*. Os dois modelos são antagônicos. Segundo Secchi (2014) o primeiro preconiza que somente uma elite de atores determina as políticas públicas. Nesse modelo elitista se enquadram várias visões, onde umas destacam o predomínio de uns atores sobre outros. Os modelos pluralistas, por sua vez, defendem que todos os atores têm algum tipo de influência no processo de política pública. O grau de influência dependerá dos recursos disponíveis para fazer valer seus interesses. Considerando os resultados obtidos nesta pesquisa, o modelo pluralista explicaria melhor a realidade identificada. Não cabe dúvida de que existem alguns atores com mais protagonismo que outros, como o são os servidores federais no caso da política de ADI, mas o destaque de uns sobre os outros dependerá, além dos recursos disponíveis de cada grupo, da natureza de cada política. No caso estudado, a política tem um caráter marcadamente burocrático, pelo que era de esperar a relevância dos funcionários públicos, tanto no desenho como na implementação da mesma.

3.3 O ciclo das políticas públicas

Os modelos teóricos mais usados na literatura para analisar as políticas públicas, segundo Araújo e Rodrigues (2017), são o modelo sequencial ou do *ciclo da política*, a *metáfora dos fluxos múltiplos*, o *modelo de equilíbrio interrompido* e o *modelo de coalizões de defesa*. Nesta tese será usado o primeiro desses modelos, o do ciclo da política. Em primeiro lugar, porque permite uma análise pormenorizada do desenvolvimento da

política. Em segundo lugar, porque, efetivamente, se reconhece empiricamente a existência de diferentes etapas no processo, ainda que, às vezes, algumas se sobreponham ou se simplifiquem. Finalmente, este modelo permite também integrar as outras perspectivas analíticas. Nesse sentido, os outros três modelos mencionados podem ser interpretados como parte de alguns dos estágios do ciclo da política, como em breve será examinado, por ser a opção analítica mais integradora.

Na literatura se identificam várias obras que indagam e tratam de delimitar as diferentes fases e dinâmicas do ciclo das políticas públicas (FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; MORAN; REIN; GOODIN, 2006; SARAVIA, 2006; SECCHI, 2014; SOUZA, 2006). Mostra-se, a seguir, a interpretação do ciclo das políticas públicas de Saravia (2006), que é bastante detalhada quanto à descrição do processo. Contempla sete etapas, expressas no Quadro 8, no qual se explica cada uma delas e se indica os seus fatores chave.

Quadro 8 - Fases do ciclo das políticas públicas.

| FASES | CONTEÚDO | FATORES CHAVE |
|-------------------------|--|---|
| 1. Construção da Agenda | Inclusão de um problema ou necessidade social na lista de prioridades do poder público. | <ul style="list-style-type: none"> - Chegar a discussão na mídia. - Depende do peso econômico e político dos sujeitos. - Atores pressionarão com diferentes meios. |
| 2. Elaboração | Identificação, delimitação do problema e avaliação de alternativas (custos e efeitos). | <ul style="list-style-type: none"> - Análises técnicas: custo-benefício, custo-efetividade, eficiência, eficácia, efetividade, impacto regulatório, previsão de cenários, manutenção da política etc. |
| 3. Formulação | Decisão da alternativa mais conveniente e formalização por meio de norma jurídica e designação orçamentária. | <ul style="list-style-type: none"> - Análises políticas: tempos eleitorais, compromissos com base eleitoral e com financiadores de campanhas, princípios partidários, carreira política etc. - Ação dos <i>lobbies</i>. |
| 4. Implementação | Planejamento e organização do aparelho administrativo, bem como dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para a execução da política. | <ul style="list-style-type: none"> - Cronograma físico, financeiro e determinação de responsáveis. - Capacitação e sensibilização as pessoas que vão executar a política. - Difusão geral da política. |
| 5. Execução | Aplicação em prática da política, conjunto de ações dirigidas a atingir objetivos previstos. | <ul style="list-style-type: none"> - Análise de obstáculos como burocracia. - Análise sistemas de controle. - Execução orçamentária menor do que previsto. |

| | | |
|-------------------|---|---|
| 6. Acompanhamento | Supervisão da execução de uma atividade para assegurar a consecução de objetivos. | - Tem como finalidade obter informações e fazer correções, se preciso. |
| 7. Avaliação | Mensuração e análise posterior dos efeitos produzidos pela política pública. | - Foco nas consequências previstas e também nas não previstas. - Avaliação de políticas é a área mais desenvolvida nos últimos anos, com a criação, inclusive, de entidades públicas especializadas. |

Fonte: elaboração própria a partir de Saravia (2006).

Saravia (2006) considera que o modelo racional, referido no ciclo da política pública, é limitado teoricamente, mas serve como uma guia de aproximação à compreensão destes processos e sobrevive como marco teórico até hoje. Esse modelo recebeu muitas críticas, sobretudo em relação a sua restrição e limitação na realidade das políticas, onde as decisões não são tomadas de maneira progressiva e com base na racionalidade dos atores participantes. Não obstante, não deve ser interpretado como um arcabouço prescritivo, mas como uma ferramenta analítica, facilitadora da compreensão da realidade das políticas (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017), tal como é usado hoje em dia na literatura.

No capítulo dos resultados se expõem as dinâmicas e elementos mais importantes de cada etapa, mas se apontam, a seguir, alguns traços definidores de cada fase a fim de entender melhor este modelo sequencial de análise. A primeira etapa do ciclo das políticas públicas é a *entrada do problema na agenda* ou *construção da agenda*. Cabe diferenciar dois tipos de agenda política segundo a concepção clássica de Cobb e Elder (1971): a *agenda sistêmica*, que compreende o conjunto de temas que a sociedade considera que devem estar incluídos na esfera de atuação dos poderes públicos; e a *agenda formal* ou institucional, que considera os problemas e temas que já foram assumidos pelos decisores políticos. Secchi (2014) adiciona a essas duas agendas a *agenda da mídia*, que são os temas nos quais os meios de comunicação focam a sua atenção e que podem modificar as agendas políticas e formais dada a sua capacidade de influenciar a sociedade. Outra visão interessante, mais recente na construção da agenda, é a das *arenas sociais*. Esse modelo concebe que a entrada dos temas na agenda política depende dos empreendedores de políticas públicas (*policy community*), que usam seus recursos para alcançar seus interesses e atuam por meio de três mecanismos principais para chamar a atenção dos decisores políticos: 1) divulgação de dados e indicadores que alertam sobre a gravidade de um problema; 2) eventos extraordinários como desastres ou conflitos abertos que se

repetem com frequência; 3) feedback, ou avaliações das políticas que mostram sua inefetividade (SOUZA, 2006).

A etapa que Saravia (2006) denomina de *elaboração* é aquela na qual se analisam e se definem as diferentes alternativas existentes, com estudos técnicos que deem suporte a cada uma das opções. Alguns dos mais comuns, são as avaliações custo-benefício e avaliações custo-efetividade. O custo-benefício calcula um valor monetário para os benefícios de cada alternativa e os compara com os custos de cada uma delas. A análise custo efetividade compara diferentes ações e seus resultados com os custos de cada uma delas.

Na etapa de *formulação*, segundo Saravia (2006), se tomariam as decisões entre as alternativas existentes e que foram desenvolvidas na fase de elaboração. A expressão máxima desta etapa seria a norma jurídica resultante que define a política pública e sua formulação geral. Convém destacar os modelos existentes na literatura sobre as formas de decidir o direcionamento das políticas públicas (ARAÚJO, RODRIGUES, 2017; FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2014; SOUZA, 2006):

- *Modelo de racionalidade absoluta*: os decisores realizam uma atividade puramente racional, conhecendo os custos e benefícios de cada alternativa e escolhendo a melhor. As soluções se formulam após a existência de problemas na sociedade.
- *Modelo de racionalidade limitada*: os decisores políticos têm limitações cognitivas e de informação, o que torna impossível uma escolha completamente racional e baseada em dados certos, pelo que se considera que as decisões se realizam sobre opções satisfatórias, mas não ótimas.
- *Modelo incremental*: não se ajustaria ao ciclo de política pública como os dois modelos anteriores. Proposto por Lindblom (1959), a decisão é revisada e redefinida em vários momentos; a margem de decisão está limitada por políticas anteriores e as instituições formais e informais existentes, promovendo-se ajustes e adaptações das políticas já existentes; e a escolha não é a melhor, mas sim a resultante do consenso alcançado diante das discussões e forças dos diferentes grupos de interesse diante a problemas e soluções que surgem ao longo do tempo.
- *Modelo dos fluxos múltiplos*: baseia-se na dinâmica geral de que os decisores têm já soluções que querem aplicar e somente esperam que um problema seja relevante

para a opinião pública. Kingdon (1995) cria este modelo interpretativo de fluxos, no qual os políticos serão capazes de implementar as suas soluções (empreendedores de políticas públicas) quando se abra uma *janela de oportunidade*, pela qual certas condições políticas excepcionais se juntam com o *fluxo* de um problema que adquire relevância social.

- *Modelo da lata de lixo*: proposto por Cohen, March e Olsen (1972), é parecido ao modelo dos fluxos múltiplos. Segundo ele, as decisões políticas não são racionais e somente se fazem realidade por uma série de fatores casuais, ao coincidir essas políticas preconcebidas, os problemas e as oportunidades para tomar a decisão.
- *Modelo de Coalizão de defesa*: apresentado por Sabatier e Jenkins-Smith (1999), postula que cada política pública está conformada por vários subsistemas, mais ou menos estáveis, que atuam segundo os acontecimentos externos e que influenciam na definição, constrangimentos e recursos de cada política. Cada subsistema está composto por um conjunto de coalizões de defesa que compartilham valores, crenças e ideias.

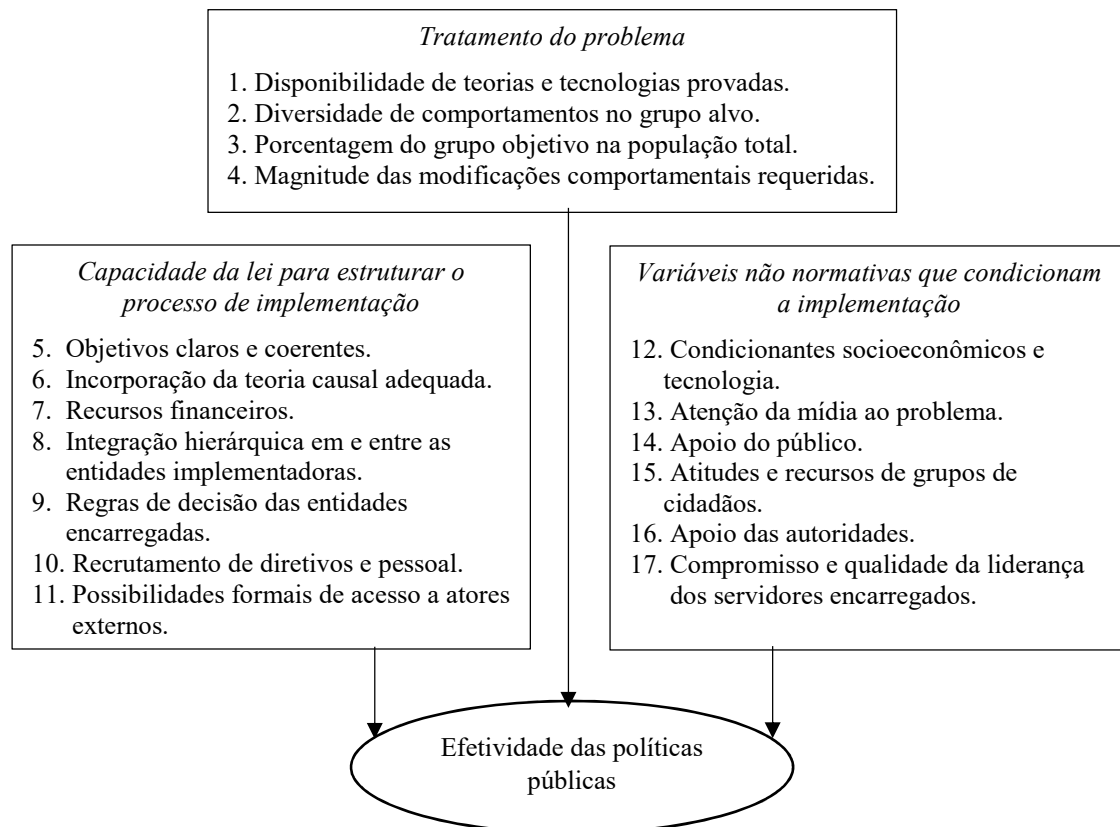
A etapa de *implementação* é aquela na qual, de acordo com Saravia (2006), se faz o planejamento, fixam recursos humanos e econômicos, estabelecem indicadores, o cronograma da execução, entre outras ações preparatórias da política pública. Com o objetivo de diferenciar esta etapa da execução, na qual outros autores usam os termos “implementação” e “execução” indistintamente, considera-se que o termo *planejamento* para definir esta etapa é mais adequado e descritivo. Nesta fase é importante apontar os dois modelos clássicos de abordagem em relação ao seu estudo: o modelo *top-down* (de cima para baixo) da *bottom-up* (de baixo para cima). O primeiro, *top-down*, se caracteriza por uma interpretação da política como uma divisão clara entre a tomada de decisão da esfera política e a posterior implementação da administração, que deve se adaptar aos programas definidos e cumprir suas etapas. O modelo *bottom-up*, por sua vez, entende a implementação como um processo no qual a administração tem mais discricionariedade para decidir como ela é feita, sem um guia procedimental fixado pela esfera política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2014). A implementação irá se modificando, adaptando e sendo validada desde cima de acordo com a experiência. Os burocratas serão examinados pelos resultados e não pelos meios (SABATIER, 1986). A “ciência de se virar” (*muddle through*) de Lindblom (1959) segue a linha do modelo *bottom-up*, pela qual as políticas se implementariam por *comparações sucessivas*, de

tentativa e erro, e de ajustes continuados na mesma, já que as capacidades reais dos burocratas para achar a melhor forma de desenvolver uma política são limitadas. Alguns autores delimitam variáveis que influenciam na implementação das políticas públicas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; VAN METER; VAN HORN, 1996; SABATIER; MAZMANIAM, 1979, 1981; D'ASCENZI, 2013), agrupando-as em quatro eixos: 1) natureza do problema: existência de tecnologia para resolver e acessibilidade à mesma, relação causal identificada válida e o tamanho da população alvo da política; 2) grau de estruturação do plano: clareza dos objetivos, aceitação do plano e existência de recursos; 3) contexto: apoio social à política, situação econômica e estabilidade e apoio político; 4) organização administrativa: disponibilidade de pessoal, qualidade do trabalho dos funcionários e qualidade da estrutura organizacional.

Na fase da *execução* é quando começam a operar as ações previstas no planejamento, a entrada em funcionamento da política para o alcance dos objetivos marcados. A literatura da análise da política pública se foca também nos fatores que devem estar presentes para que as políticas se desenvolvam corretamente. Cabe sublinhar um dos referentes clássicos que será usado para avaliar o processo da política de ADI, a proposta de Sabatier e Mazmaniam (1979, 1989) sobre as variáveis necessárias para que as políticas sejam efetivas. Os autores criam três grupos de variáveis independentes condicionadoras: (i) tratamento do problema, (ii) capacidade da lei para estruturar o processo de implementação e (iii) variáveis não normativas que condicionam a implementação. Na Figura 3, esquematiza-se o conjunto de variáveis identificadas por Sabatier e Mazmaniam (1979, 1981).

Ao longo da análise da política objeto deste estudo, que será desenvolvida sistematicamente no capítulo 6, serão frisadas e detalhadas as variáveis elaboradas por Sabatier e Mazmaniam (1979, 1981) constatadas como condicionantes da efetividade da nova ADI federal.

Figura 3. Variáveis condicionantes da efetividade das políticas públicas segundo Sabatier e Mazmanian (1979, 1981).



Fonte: adaptado de Sabatier e Mazmanian (1981, p. 330).

Pressman e Wildavsky (1998), que foram precursores do estudo da implementação das políticas públicas, salientam também várias dimensões que mostram a imprevisibilidade e obstáculos que devem passar as políticas públicas na fase da execução. Por um lado, existem muitos atores envolvidos e agregados para a execução, de diferentes organizações e com interesses variados. Por outro, esses atores interagem entre si e cada um deles expressa sua visão da política em *pontos de decisão* ao longo do processo. Finalmente, os atores mudam com o tempo, de forma que também muda a interação entre todas as pessoas envolvidas, produzindo-se *pontos de descontinuidade* que demandam a realização de novas negociações e ajustes.

As etapas de *acompanhamento e avaliação* visam monitorar a execução da política e analisar os resultados e impactos finais dos programas dessa política, respectivamente. A literatura dessas duas etapas será estudada detalhadamente no seguinte item.

Uma última etapa, que deveria ser adicionada ao modelo de ciclo das políticas públicas de Saravia (2006), é a de *finalização* da política pública. Essa etapa final consiste em

deixar de atender esse problema e situação pelos poderes públicos, o que se traduz na derrogação de uma Lei ou na eliminação dos recursos ou ferramentas que estavam destinados à execução dessa política. Como aponta Secchi (2014), a finalização das políticas públicas foi muito discutida, a partir da década de 1970, com o debate sobre os limites da atuação do Estado e sua participação na economia. A extinção de uma política pública por completo não é simples, pois enfrenta obstáculos derivados das demandas sociais, das estruturas preestabelecidas ou dos custos de definir e aprovar outras iniciativas. A política de ADI estudada pode ser compreendida como um novo direcionamento de uma política anterior, sendo que a avaliação do desempenho dos servidores públicos está presente na agenda dos governos brasileiros, de maneira continuada, desde meados do século XX. Do mesmo modo, considerando que a política continuava vigente no momento da realização desta pesquisa, não foi analisada a etapa de finalização dentro do ciclo da política.

3.4 Avaliação de políticas públicas

O referencial teórico sobre a avaliação de políticas públicas é particularmente relevante nesta tese, pois a pesquisa efetuou, de fato, uma avaliação da política de ADI federal, extraindo orientações da revisão da literatura científica sobre o assunto. Neste item serão expostas uma síntese histórica do desenvolvimento das avaliações de políticas públicas, as interpretações do conceito de avaliação de políticas, o objeto das mesmas, as tipologias existentes e, por último, as principais metodologias e enfoques das avaliações.

A avaliação de políticas públicas iniciou sua expansão na década de 1960 nos Estados Unidos. Com um enfoque *top-down*, era utilizada por formuladores de políticas e altos cargos da administração. Os programas sociais, em particular os programas de combate à pobreza, deviam ser avaliados de acordo com uma metodologia experimental, randomizada e controlada (FARIA, 2005; SILVA, 2013). De forma progressiva, foram substituídos por uma abordagem *bottom-up*, com o surgimento dessa nova metodologia (FARIA, 2005). Essa tendência crescente dos anos 1960 e 1970 teve um declínio na década de 1980, motivado principalmente pelo desmantelamento dos programas sociais efetuado pelo presidente Reagan (SILVA, 2013). Já na década de 1990, com o impulso da *New Public Management*, associado a uma demanda mais exigente e participativa dos cidadãos sobre o desenho e resultado das políticas, a avaliação de políticas públicas

ressurge e começa a se consolidar como uma prática institucionalizada. Dessa forma é como se desenvolve na América Latina, desde inícios de 1990, com forte influência externa por meio dos organismos multilaterais e com financiamento condicionado à gestão por resultados e à avaliação dos programas (RAMOS; SCHABBACH, 2012; SILVA, 2013). Atualmente, no Brasil, os Planos Plurianuais (PPA), instaurados na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015), aos quais se submetem todos os programas e iniciativas da administração federal, são avaliados através do Sistema de Avaliação do Plano Plurianual. Essa ferramenta é a base da avaliação de políticas públicas no país e se estrutura a partir de um órgão encarregado por implementar esse Sistema (Comissão de Monitoramento e Avaliação - CMA), de procedimentos estabelecidos por lei sobre seu funcionamento, de requisitos dos relatórios anuais como forma de monitorar os programas, entre outros aspectos (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Em relação ao conceito de avaliação de políticas públicas, é definido por Ramos e Schabbach (2012), como a “determinação do valor de uma atividade, programa ou política, um julgamento tão sistemático e objetivo quanto possível, efetuada por avaliadores internos ou externos”. As autoras adicionam vários efeitos positivos das avaliações de políticas públicas: melhoram o processo da tomada de decisões; possibilitam a alocação apropriada de recursos; promovem a *accountability* dos governantes diante do parlamento, agências reguladoras e cidadãos; e também permitem que os formuladores e gestores desenhem políticas de maior qualidade, eficazes e eficientes (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Aguilar e Ander-Egg (1994) oferecem uma definição mais extensa e completa que permite analisar todos os seus elementos:

Uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou de guia para a tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 31).

Considerando essa definição, observa-se, em primeiro lugar, como a avaliação resulta sempre em um juízo do avaliador ou dos avaliadores. Em segundo lugar, convém destacar que os resultados das avaliações têm uma finalidade. Neste caso os autores apontam a

tomada de decisões racionais. Silva (2013, p. 14) assinala, por sua vez, que “o foco central das pesquisas avaliativas tem sido a verificação do cumprimento de objetivos (resultado de um programa) ou de impactos, tendo como critérios a eficiência, eficácia e a efetividade”. Mas, como se devem interpretar esses critérios? Silva (2013) diferencia *eficiência*, *eficácia* e *efetividade* nas políticas públicas. O conceito de eficiência estaria ligado à rentabilidade econômica dos programas, comparando os custos dos mesmos com seus resultados. Uma política pública será eficiente se atingir os resultados desejados com um custo baixo. A eficácia, por sua vez, mede o grau de consecução de metas e objetivos dos programas em uma população e tempo determinados. A efetividade, talvez o conceito no qual existem maiores divergências, é considerada pela autora como os resultados, impactos diretos e indiretos, assim como efeitos esperados e não esperados no público. Essa mesma visão é a defendida por Cohen e Franco (1993), que consideram efetividade como o fim último das políticas, as mudanças produzidas na população, indo além dos objetivos dos programas. Outros atores (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994; MOKATE, 2002), equiparam os conceitos de eficácia e efetividade, para os quais ambos se referem ao atingimento de metas e objetivos. Diante do exposto, nesta pesquisa se escolheu o conceito de efetividade sob interpretação de Silva (2013) e de Cohen e Franco (1993). Desta forma, foram medidos os impactos esperados das avaliações de desempenho individual nos servidores públicos. Portanto, não somente são observados os objetivos estabelecidos na normativa, mas também se analisam os resultados e benefícios de um sistema de ADI, que são mais numerosos e abrangentes nas suas dimensões.

É importante diferenciar aqui as avaliações dos programas e as avaliações das políticas públicas. Os programas fazem parte de uma política e, portanto, têm um escopo menor. A avaliação de políticas públicas compreende uma análise mais abrangente e aprofundada. Igualmente, convém distinguir a avaliação do monitoramento. Este último é uma atividade gerencial interna que se realiza ao longo da execução de uma política ou de um programa para acompanhar os avanços dos resultados e indicadores previstos, verificar e corrigir problemas que possam obstaculizar a consecução desses resultados (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Existe, na literatura, várias classificações e tipologias em relação à avaliação das políticas públicas. Com base no momento em que se realiza, Ramos e Schabbach (2012) consideram como avaliação *ex-ante*, ou inicial, aquela que é feita previamente a implementação da política com o objetivo de verificar a sua pertinência, coerência e

rentabilidade econômica. A avaliação realizada *durante* a execução, que visa obter informações sobre o desenvolvimento dos programas e estudar possíveis correções caso não se estejam atingindo os objetivos e metas. Este tipo de avaliação concomitante é também denominado *formativa* (SILVA, 2013). A avaliação *ex-post* é aquela feita depois de ter finalizado os programas, que pode ser desde poucos meses até anos depois (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Nesta última, normalmente se buscam identificar os resultados e impactos da política pública, o que se traduziria em verificar a efetividade dos programas.

As avaliações também são classificadas segundo a importância que se dá à teoria. Existem avaliações que não consideram teoria alguma e que, portanto, observam todos os resultados alcançados pelos programas sem tentar dilucidar as causas dos mesmos. Por outro lado, as avaliações baseadas nas teorias coletam as informações e usam a metodologia necessárias para comprovar se uma determinada teoria explica ou não os resultados de um programa (CANO, 2006).

Cano (2006) realiza a seguinte classificação das possibilidades e do alcance das avaliações de políticas públicas, desde um modelo mínimo até as avaliações mais abrangentes:

- Averiguar se uma política cumpre ou não os efeitos desejados ou em que grau atingiu. Dentro desse tipo de avaliação, pode se distinguir a avaliação de processo ou implementação, que mede se o programa foi implementado de acordo como está planejado; e avaliação de impacto ou de resultado, que mede se os resultados previstos foram alcançados.
- Avaliações nas quais se inclui uma formulação de juízos. O avaliador faz um juízo de valor sobre o programa ou uma questão específica do programa e também realiza recomendações.
- Avaliação que tenta explicar as razões do sucesso ou fracasso de um programa. Neste caso, o avaliador deve conferir se existem deficiências na implementação, se a intensidade do programa é adequada, se as relações entre os processos são corretas, etc.
- Avaliações focadas no uso que se dará à própria avaliação. Pode ser que seja um simples trâmite burocrático ou bem se pretenda melhorar o próprio programa ou outros futuros. O avaliador deverá focar nos destinatários da mesma e no uso que se fará dela.

- Avaliações que não somente medem a consecução dos resultados previstos, senão que também tentam identificar efeitos não previstos ou colaterais. As *avaliações livres de metas* ou as *de necessidades* iriam nessa linha de buscar os efeitos de acordo com a resolução das necessidades da população alvo, independentemente dos efeitos pretendidos inicialmente.
- Outra dimensão que pode ser entendida sobre o processo de avaliação simples, é quem tem o direito de ser informado sobre os resultados da avaliação. Tradicionalmente seria unicamente a entidade que contrata a avaliação, que depois filtrará ou decidirá o que deseja publicar. Uma avaliação mais complexa permitirá ao público em geral acessar essa informação, de forma que todos os grupos interessados nessa política conheçam os resultados da mesma.
- Por último, frente ao modelo mínimo de avaliação, no qual o avaliador é neutro e apresenta as conclusões sem posicionar-se, existem avaliações em que o avaliador expressa sua visão frente à política analisada de forma ativa, com opiniões que refletem valores e ideologias.

Uma outra classificação interessante, que alude às correntes e metodologias de avaliação ao longo da história, é a de Vedung (2010). O autor distingue várias “ondas” ou correntes de avaliação:

- *Onda científica*: durante a década de 1960 e inícios dos anos setenta, com as avaliações e programas públicos em apogeu, as avaliações tinham um marcado caráter científico e eram fruto de uma corrente de racionalismo radical. Existia a percepção de que a maquinaria estatal era capaz, apoiada em pesquisas científicas, de examinar e achar a melhor solução para os problemas antes de atuar.
- *Onda do modelo engenheiro de intervenção pública*: derivado da onda racionalista e coetânea, este modelo era um ideal a ser atingido por um governo que devia ser predominantemente tecnocrata, que tivesse o apoio constante de especialistas e acadêmicos para a tomada de decisão, baseada em uma cadeia de estágios que lograria os melhores resultados. A avaliação é concebida como uma ferramenta neutra que forma parte dessa cadeia técnica de governo.
- *Onda de orientação para o diálogo*: em meados dos anos setentas, após a perda de confiança plena no modelo racional, surge uma corrente que muda o foco da avaliação. A nova onda das avaliações passa a ser menos científica, no sentido

tradicional do termo, abandonando práticas como a dos dois grupos experimentais, para concentrar a atenção nos atores envolvidos nos problemas e nos processos das políticas públicas. A sua perspectiva, interesses e compreensão da realidade são as fontes de informação mais valiosas para a tomada de decisão. Enquanto que a metodologia predominante é o diálogo, a discussão e a deliberação conjunta. Essa visão foi plasmada e consolidada mais tarde, em 1989, na visão construtivista de Guba e Lincoln (2011). Os autores negam a existência de uma realidade objetiva, ela é interpretativa. Desta forma, as avaliações devem pretender justamente elaborar conjuntamente com os atores, por meio do diálogo e da dialética, a construção dessa realidade. Os pesquisadores, por sua vez, não podem ser neutros. Somente pelo seu envolvimento e interação com o objeto de estudo é que será possível criar as informações.

- *Onda neoliberal*: em finais dos anos setenta o neoliberalismo influencia as características e metodologia das avaliações. A Nova Gestão Pública, que surge dessa corrente, promove a limitação do setor público, que passa a ser a causa do problema. O mercado é o novo protagonista e deve ser livre para autorregular-se e atender às demandas. As avaliações passam a ter foco nos resultados, deixando para o lado o estudo dos processos, e são usadas como uma ferramenta para regular o setor privado, pois é essa a função que se lhe designa ao Estado.
- *Onda das evidências*: esta corrente, ainda menos consolidada que a científica e a neoliberal, surge a partir de 1995. Preconiza que “o que importa é o que funciona”, isto é, as avaliações são concebidas como meios para resgatar experiências bem-sucedidas e lições aprendidas de políticas e programas passados. Assim, popularizam-se os estudos de meta-análise, hierarquizando-se os casos pelo tipo de pesquisa avaliativa realizada (sendo as pesquisas experimentais e quase-experimentais as mais valorizadas). A universidade passa a desempenhar um papel importante na elaboração desses estudos, não necessariamente por encargo dos governos. Da mesma forma, os funcionários públicos que realizam serviços de forma direta com usuários (ex.: médicos) devem ser também pesquisadores e coletar informações das suas rotinas de trabalho.

Por último, convém salientar também a proposta de Gussi e Oliveira (2016), que se encaixa na “onda” orientada para o diálogo e na corrente construtivista de Guba e Lincoln

(2011). Os autores advogam por uma abordagem antropológica das avaliações, na qual as pesquisas de campo devem ser feitas em profundidade, considerando a cultura e significados da realidade dos atores e conduzidas pela observação participante do avaliador. Desse modo, os principais delineamentos desta proposta de avaliação são: (i) baseada na experiência empírica das políticas, observando sua execução nas rotinas formais e fora delas; (ii) atenção às trajetórias das políticas, que também estão ligadas às histórias de vida dos atores envolvidos; (iii) compreensão hermenêutica da política, sem julgamentos, por meio da observação participante e considerando as perspectivas das instituições e beneficiários; (iv) articulação da formulação e planejamento da política (texto) com os contextos econômicos, políticos, sociais e culturais; e (v) construção de novos indicadores não necessariamente circunscritos aos resultados da política.

A metodologia e enfoques desta tese, que serão apresentados no próximo capítulo, contém elementos comuns em relação às perspectivas menos ortodoxas das avaliações, ainda que mantenha práticas próprias da concepção cientista-racional. Assim, esta pesquisa, por um lado, considerou a perspectiva dos atores protagonistas com uma estratégia qualitativa; aproximou-se ao ambiente no qual se desenvolve a política por meio da observação participante; interpretou a realidade à luz do contexto cultural e político; analisou os processos desde uma abordagem de baixo para cima; e identificou as causas dos obstáculos da política, sugerindo recomendações para a sua melhoria. Por outro lado, concomitantemente, possui aspectos tradicionais, tais como a neutralidade do pesquisador; a busca de informações objetivas que permitam extrair conclusões sobre a efetividade da política; ou a não integração na realidade da política e de seus atores, pois o pesquisador atuou como avaliador externo ao processo de ADI, o que limitou essa aproximação. Contudo, considerando também os limitantes que condicionaram a metodologia que foi usada na pesquisa de campo (tempo e recursos), a tese se inclina mais para a perspectiva construtivista do que para a racional-positivista.

4. NORMATIVA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INDIVIDUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

Com base no estudo da normativa federal sobre a avaliação do desempenho dos servidores públicos e artigos selecionados da literatura nacional, foi feita uma revisão histórica da produção normativa na esfera da União, ao longo do século XX e até a atualidade. A revisão da normativa é parte da dissecação histórica e atual da política de ADI, contribuindo para a compreensão das mudanças realizadas, as melhorias e as diretrizes gerais da sistemática em vigor. Da mesma forma, a comparação da normativa atual com as anteriores políticas foi um dos temas tratados nas entrevistas. Assim, depois de salientar a literatura sobre a avaliação de desempenho e em relação à análise das políticas públicas, é necessário também dedicar um capítulo à normativa de ADI, como parte do referencial teórico no qual se encaixa esta tese.

As fontes principais deste referencial normativo foram legais. Assim, foi analisada a Constituição e suas emendas, assim como as leis, decretos, planos diretores, medidas provisórias e instruções relativas aos sistemas de ADI na administração federal. Alguns artigos, de produção nacional, foram procurados e selecionados no Portal de Periódicos Capes para completar a interpretação desse corpo legislativo.

4.1 Análise histórica da normativa sobre avaliação de desempenho individual

O primeiro marco desta análise se acha na década de 1930, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) na órbita do Estado Novo, durante o governo do Presidente Vargas. Neste contexto, já se observam alguns pequenos passos na direção de uma gestão de desempenho individual. A criação do DASP, em 1938 com o Decreto-Lei N° 579 (BRASIL, 1938), foi uma iniciativa que buscava implementar uma burocracia racional na administração brasileira, lutando assim contra as práticas clientelistas e patrimonialistas (BRASIL; CEPÊDA; MEDEIROS, 2014). Nessa linha, entre os objetivos do Decreto-Lei 579/1938 se inclui “promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União” (BRASIL, 1938, art. 2, inciso E) e “inspecionar os serviços públicos” (BRASIL, 1938, art. 2, inciso H). A norma institui também várias divisões dentro do DASP, sendo uma delas a *Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento* (BRASIL, 1938, art. 3). Além deste Departamento centralizado e

dependente da Presidência, o Decreto-Lei cria *Comissões de Eficiência* em cada Ministério, dependentes tecnicamente do primeiro.

Nos fins estabelecidos para essas Comissões, também se observam algumas linhas relativas à gestão de recursos humanos das que se infere uma necessidade de avaliar o desempenho dos funcionários:

- (...) c) encaminhar ao Ministro de Estado as propostas de promoções de funcionários, na forma das leis e regulamentos;
- d) opinar sobre transferências, remoções e permutas; (...)
- f) opinar nas propostas de admissão, recondução e dispensa de pessoal extranumerário; (...)
- h) inspecionar os serviços do Ministério e propor as medidas que julgar necessárias à sua racionalização (BRASIL, 1938, art. 17).

Com o fim do primeiro período de Getúlio Vargas, em 1946, o DASP é esvaziado de poder e fica como um simples órgão de assessoramento. Após várias mudanças na sua configuração e funções, é finalmente extinto em 1986 e substituído pela Secretaria da Administração Pública da Presidência da República (SEDAP) (BRASIL; CEPÊDA; MEDEIROS, 2014).

Em 1960, durante o governo de Juscelino Kubitschek, observam-se os primeiros critérios de avaliação para os servidores públicos federais, porém enquadrados nos mecanismos para as promoções e não como uma sistemática de ADI propriamente. Foram incluídos na Lei Federal nº 3.780 (BRASIL, 1960), que dispunha sobre a “Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo”. Nela, estabeleciam-se comportamentos básicos dos trabalhadores que serviam como medição e valorização para as promoções (SILVEIRA; PINHEIRO; ANTUNES, 2012). Assim, indicava que a promoção seria feita com base em critérios de merecimento e antiguidade de classe, aclarando no artigo 30, no capítulo dedicado às promoções, esses critérios: “demonstração positiva pelo funcionário, durante sua permanência na classe, de pontualidade e assiduidade, de capacidade e eficiência, espírito de colaboração, ética profissional e compreensão dos deveres e, bem assim, de qualificação para o desempenho das atribuições de classe superior” (BRASIL, 1960, art. 30). Portanto, a referida normativa somente elenca alguns critérios a considerar na promoção dos servidores públicos, mas não cria uma ferramenta objetiva de avaliação.

Durante o período da ditadura militar, a Lei 5.645 (BRASIL, 1970) deu lugar à regulamentação, a partir do Decreto Federal nº 80.602 (BRASIL, 1977), o qual instituiu a avaliação da chefia superior (COELHO JR., 2013). Já a Lei 5.645, cujo fim principal também foi estabelecer diretrizes para a classificação dos cargos dos funcionários

públicos, no seu artigo número 6, especifica que “a ascensão e a progressão funcionais obedecerão a critérios seletivos, a serem estabelecidos pelo Poder Executivo, associados a um sistema de treinamento e qualificação destinado a assegurar a permanente atualização e elevação do nível de eficiência do funcionalismo” (BRASIL, 1970). O Decreto 80.602, que devia determinar os critérios seletivos para essa progressão funcional, não estabeleceu nenhum critério de avaliação, mas sim uma gradação de pontos, o que deixava espaço para a subjetividade (SILVEIRA; PINHEIRO; ANTUNES, 2012). Assim, o artigo 16 indicava (BRASIL, 1977): “não haverá instrumento específico para a avaliação, a qual será representada pelo resultado do exclusivo julgamento da chefia, em função do desempenho da unidade administrativa ou do comportamento funcional do servidor”. O Decreto inclui um capítulo específico sobre a avaliação do desempenho no qual, pela primeira vez, se estabelecia uma diferenciação entre a avaliação do grupo e o do indivíduo. A avaliação, para ambos, seria anual e sobre o conceito amplo de *desempenho*, que podia ter as seguintes valorações e pontuações: Muito bom, 7 pontos; Bom, 4 pontos; e Regular, 1 ponto (BRASIL, 1977, art.22). Dependendo da valoração e pontuações obtidas de um ano para outro, os servidores deviam permanecer mais ou menos tempo na classe da carreira a que pertenciam, no que se denomina interstício (BRASIL, 1977, art.23). Além disso, do Decreto 80.602 convém destacar que estabelecia uma técnica de *distribuição forçada* para a avaliação grupal, pela qual os avaliadores estavam obrigados a classificar uma porcentagem de funcionários por grupos em uma ou outra valoração e pontuação (BRASIL, 1977, art.24).

O Decreto Federal nº 84.669 (BRASIL, 1980), também regulamentador da Lei 5.645 (BRASIL, 1970), revogou o Decreto 80.602 (BRASIL, 1977). Detalhou mais o método de avaliação, que devia ser usado tanto para as promoções horizontais quanto verticais. As progressões funcionais horizontais se definiram, no artigo 2, com as mudanças que acontecem dentro da mesma classe, enquanto que as progressões funcionais verticais são aquelas que implicam mudança de classe. As progressões horizontais se deram por meio da avaliação de desempenho e pela antiguidade, também considerando os interstícios ou tempos para ser efetiva essa progressão (BRASIL, 1980, artigos 3 e 4). O desempenho funcional devia, de forma semelhante ao decreto anterior, ser avaliado pelo chefe imediato, mas desta vez medido através de um modelo de ficha de avaliação, que definia dimensões a serem avaliadas: qualidade e quantidade do trabalho, iniciativa e cooperação, assiduidade e urbanidade, pontualidade e disciplina e antiguidade. Para cada dimensão,

adicionava-se uma breve explicação do conteúdo e alcance desses conceitos, disponibilizando várias pontuações. No artigo 12, inciso 2, o Decreto 84.669/80 também determina uma distribuição forçada das pontuações, pois somente 50% dos servidores de cada categoria funcional poderiam obter mais de 75 pontos na ficha de avaliação. Contudo, este Decreto de 1980 realiza um avanço significativo ao determinar, pela primeira vez, os critérios de avaliação de desempenho. Não incluía, porém, explicações do significado e alcance de cada uma das pontuações.

A Lei 8.112, de 1990 (BRASIL, 1990) - que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais - marca as linhas principais da avaliação de desempenho dos servidores durante a fase de estágio probatório. Essa regulação está motivada, por sua vez, pelo artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2015), que se refere ao acesso ao emprego público (COELHO JR., 2013). Na Seção IV da Lei 8.112/90, intitulada *Da posse e do Exercício*, o artigo 20 estabelece que os servidores públicos nomeados para cargos de provimento efetivo deverão passar por um período de estágio probatório de 24 meses, no qual o seu desempenho será avaliado considerando cinco competências como critério: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade (BRASIL, 1990, art. 20).

A partir de 1994 proliferaram as regulações sobre os planos de trabalho e as gratificações por desempenho nas diferentes carreiras dos servidores públicos federais. Também incluíam a distribuição forçada como técnica de avaliação, sem conseguir os objetivos que ela pretendia. Assim, segundo Velasco e Silva (2011), as gratificações de desempenho até então criadas se desvirtuaram ao longo de tempo e finalmente passaram a ser pagas a todos os servidores públicos com valores fixos, devido à inexistência de mecanismos eficazes de avaliação.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, impulsionado pelo então Ministro da Reforma do Estado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, Bresser Pereira, abre uma nova fase de mudanças na administração dirigida ao combater do “retrocesso burocrático sem precedentes” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 20) que trouxe a Constituição de 1988, segundo a redação do próprio Plano. No PDRAE, já se anuncia uma nova política de recursos humanos que vai orientar “o desenvolvimento de pessoal, um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho através de incentivos” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995,

p. 63). Este Plano impulsiona o contrato de gestão, onde o Estado assina acordos com entidades que devem atingir resultados pré-pactuados. Este tipo de contratos afeta indiretamente às ADI, pois obriga a uma medição dos resultados em todos os níveis administrativos das organizações que se erigem como agências executivas (SUZUKI; GABBI, 2009).

Pela Medida Provisória nº 1.548, de 18 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), foi aprovada a Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP), convertida na Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998 (BRASIL, 1998), que recuperou o conceito da Avaliação do Desempenho como base na remuneração, como também consolidou um modelo e um referencial que passou a ser seguido por muitas carreiras que adotaram gratificações do mesmo tipo.

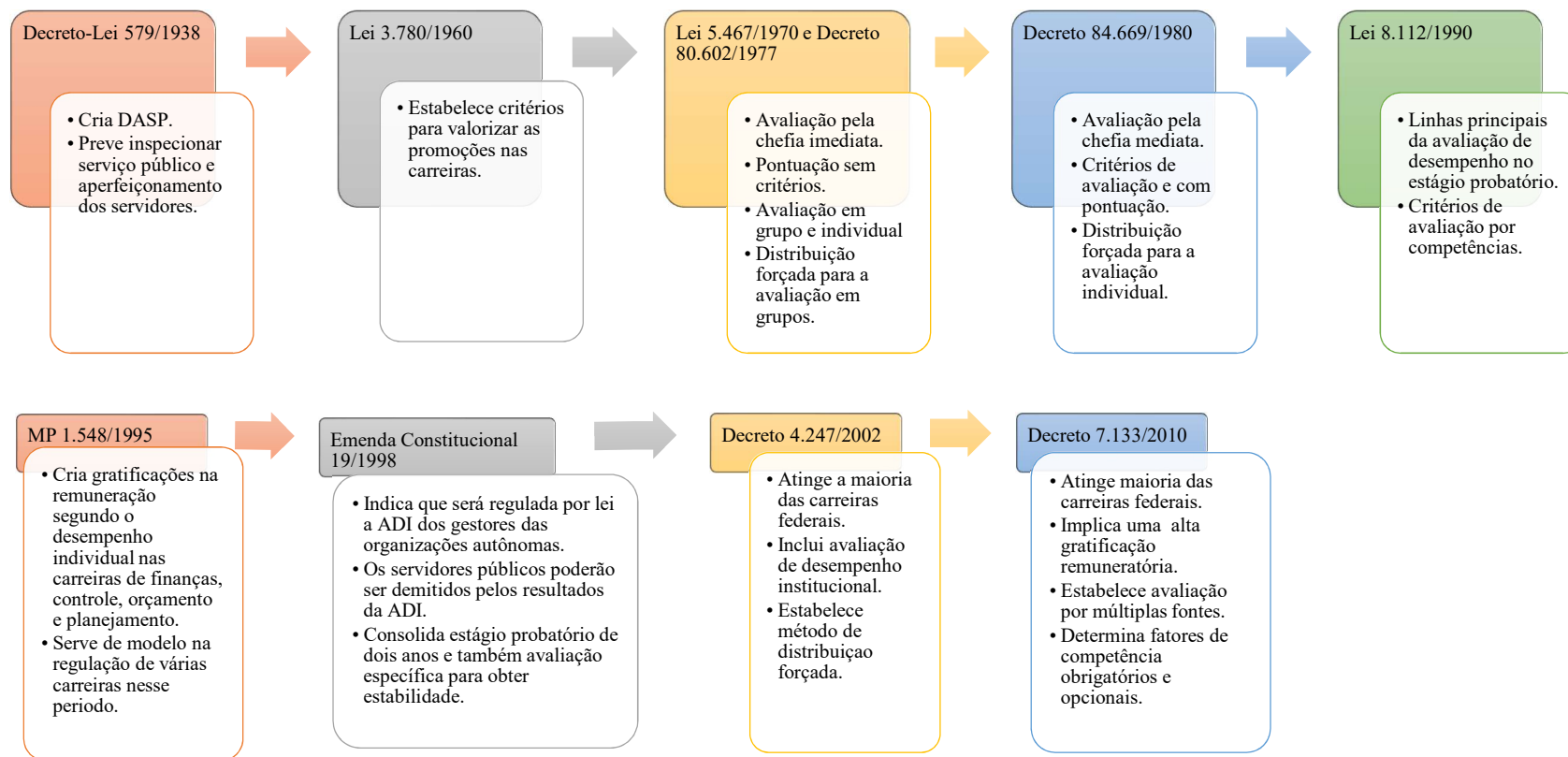
A mudança mais importante que trouxe o PDRAE foi a da Emenda Constitucional 19, de 1998, que também incluiu mudanças no âmbito da gestão de desempenho individual (SILVEIRA; PINHEIRO; ANTUNES, 2012). Em primeiro lugar, entre as modificações promovidas no artigo 37 da Constituição (BRASIL, 2015), estabelece que serão regulados por lei os critérios da avaliação de desempenho dos dirigentes de entidades com autonomia gerencial por contratos de gestão (BRASIL, 1998, art. 3). Em segundo lugar, sinaliza, na nova redação do artigo 41, que os funcionários estáveis poderão perder o cargo, entre outros motivos, por resultados negativos em avaliações de desempenho realizadas periodicamente (BRASIL, 1998, art. 6). Na mesma modificação do artigo 41 do texto constitucional, indica-se que, para que os servidores públicos obtenham a estabilidade, “é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade” (BRASIL, 1998, art. 6). Em terceiro lugar, a nova redação do artigo 173 estabelece que será regulado por lei o estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, devendo considerar também avaliação de desempenho dos administradores (BRASIL, 1998, art. 22). Finalmente, o artigo 28 da emenda em discussão confirma o estágio probatório de dois anos para que os servidores públicos adquiram a estabilidade, sem prejuízo da avaliação já citada na nova redação do artigo 41 (BRASIL, 1998, art. 28).

A gratificação de desempenho para as carreiras de Auditoria (BRASIL, 1999), implementada em junho de 1999, combina na pontuação uma avaliação de desempenho individual e uma avaliação de desempenho institucional, o que é uma novidade no desenvolvimento normativo federal da ADI. Esse modelo foi repetido nos anos seguintes

em vários sistemas de gratificação. Em 2002, foi instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA), pela Lei 10.404 (BRASIL, 2002), que atingiu aproximadamente 300.000 servidores públicos administrativos de entidades federais, autarquias de fundações públicas (VELASCO; SILVA, 2011). A GDATA é regulamentada pelo Decreto 4.247/2002 (BRASIL, 2002b), e também considera uma pontuação distribuída entre a avaliação institucional e a avaliação individual, sendo preponderante o peso da última na gratificação (85%). O regulamento deixou em aberto a determinação dos fatores e critérios de avaliação à adaptação das entidades federais, embora tenha determinado dois requerimentos no cômputo da pontuação individual: a média das avaliações dos servidores deve ser menor ou igual a 65 pontos e o desvio padrão entre as avaliações de cada grupo maior ou igual a 5 (BRASIL, 2002b, art. 7). Essas exigências tentaram promover uma avaliação rigorosa na administração federal.

Diante do exposto, constata-se como as mudanças na normativa para um sistema completo e efetivo de ADI no nível federal discorreram de forma paulatina e pouco contundentes ao longo da segunda metade do século XX. No quadro 9, podem-se observar os marcos normativos principais que propiciaram essas mudanças. Assim, a partir de 1960, com a Lei Federal nº 3.780 se instaura formalmente um mecanismo de ADI, ainda que muito básico no seu desenho. Nas décadas posteriores, o Decreto Federal nº 80.602, de 1977, e mais tarde, em 1980, o Decreto 84.669, estabelecem critérios mais claros de avaliação e mecanismos de pontuação mais efetivos. Porém, todas essas iniciativas viraram práticas burocráticas esvaziadas do seu propósito de avaliar os servidores, passando a ser percebidos como um pagamento fixo complementar (VELASCO; SILVA, 2011). Somente a partir de 1995, impulsionados pelas reformas da administração federal, é que se implementam sistemas de ADI mais operantes, em diferentes carreiras da administração federal e já ligados aos sistemas de gratificações. A partir do início do século XX até atualidade, destacam a Lei nº 11.784 (BRASIL, 2008b) e o Decreto nº 7.133 (BRASIL, 2010), que serão analisados na seguinte seção.

Quadro 9 - Análise histórica da normativa sobre ADI na administração federal brasileira nos séculos XX e XXI.



Fonte: elaboração própria.

4.2 Normativa federal atual sobre avaliação de desempenho individual

A base normativa que regula os mecanismos de avaliação de desempenho individual para a maioria das carreiras surge no ano 2008, com Lei Federal nº 11.784 (BRASIL, 2008b), originária da Medida Provisória nº 431 (BRASIL, 2008a), que dedica o seu capítulo 2 à avaliação de desempenho. Estabelece as pautas gerais da sistemática para as avaliações de desempenho para os servidores em cargos de provimento efetivo e também para os cargos de provimento em comissão. O sistema inclui a administração direta federal, órgãos autárquicos e as fundações públicas. Regula 49 carreiras e se aplica em 80 entidades da administração federal.

Os objetivos da Lei 11.784 estão definidos no artigo 140:

- I.- promover a melhoria da qualificação dos servidores públicos; e
- II.- subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal (BRASIL, 2008b, art. 140).

A Lei 11.784/2008, estabelece, no artigo 161, um Comitê Gestor de Avaliação de Desempenho dentro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com os seguintes objetivos:

- I - propor os procedimentos gerais referentes à operacionalização da avaliação de desempenho, os instrumentais de avaliação e os fatores a serem considerados, bem como a pontuação atribuída a cada um deles;
- II - revisar e alterar, sempre que necessário, os instrumentais de avaliação de desempenho em período não inferior a 3 (três) anos;
- III - realizar, continuamente, estudos e projetos, visando a aperfeiçoar os procedimentos pertinentes à sistemática da avaliação de desempenho (...). (BRASIL, 2008b, art. 161).

As disposições sobre a sistemática de avaliações de desempenho da Lei 11.784/2008 são desenvolvidas pelo Decreto nº 7.133 (BRASIL, 2010), o qual “regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho”, de acordo com o título da norma. A Lei 11.748/2008 já é bastante específica e o Decreto, em muitos casos, repete o texto da própria Lei.

O Decreto 7.133/2010 se constitui como a normativa mais recente e abrangente, no âmbito federal, sobre avaliação de desempenho na administração, tanto institucional quanto individual, e, portanto, será objeto de análise nesta tese. No artigo nº 2, define-se avaliação de desempenho, atrelando o desempenho individual ao institucional: “monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades de lotação dos servidores integrantes dos planos de cargos e

de carreiras (...), tendo como referência as metas globais e intermediárias destas unidades” (BRASIL, 2010, art. 2). O Decreto estabelece que a avaliação será feita de acordo com as competências dos trabalhadores, refletindo as tarefas e atividades atribuídas a cada funcionário. E indica que haverá metas de desempenho individual além das competências (BRASIL, 2010, art. 4). Posteriormente, enumera o que denomina como “fatores” mínimos a serem avaliados, junto a outros complementares. A seguir são listados os fatores mínimos ou obrigatórios:

- I - produtividade no trabalho, com base em parâmetros previamente estabelecidos de qualidade e produtividade;
- II - conhecimento de métodos e técnicas necessários para o desenvolvimento das atividades referentes ao cargo efetivo na unidade de exercício;
- III - trabalho em equipe;
- IV - comprometimento com o trabalho; e
- V - cumprimento das normas de procedimentos e de conduta no desempenho das atribuições do cargo (BRASIL, 2010, art. 4).

Inclui, portanto, aspectos relativos às tarefas atribuídas, aos conhecimentos, à forma de trabalhar em grupo ou dentro das unidades, ao comprometimento e ao cumprimento das normas internas. O Decreto 7.133/10 dispõe que se poderá adicionar um ou mais fatores de forma facultativa dentre os seguintes:

- I - qualidade técnica do trabalho;
- II - capacidade de autodesenvolvimento;
- III - capacidade de iniciativa;
- IV - relacionamento interpessoal; e
- V - flexibilidade às mudanças. (BRASIL, 2010, art. 4).

Um dos novos elementos apontado pelo Decreto é a instituição da avaliação por múltiplas fontes, na qual participam o próprio funcionário, os colegas dele e a chefia imediata, tendo a avaliação de cada ator um peso diferente no cômputo global: 15% o avaliado, 60% o gerente e 25% a média dos pontos das avaliações dos colegas da unidade de trabalho (BRASIL, 2010, art. 4).

O artigo 5 evidencia as principais indicações sobre a avaliação de desempenho institucional, especificando que ela “visa aferir o alcance das metas organizacionais” (BRASIL, 2010, art. 5). Essas metas organizacionais, fixadas anualmente, deverão conter *metas globais*, de acordo com os planos plurianuais e as designações orçamentárias; e *metas intermediárias*, dependentes das primeiras e atribuídas a cada equipe de trabalho. O parágrafo 6º do artigo 5 estabelece a conexão entre as metas de desempenho individual e as institucionais: “as metas de desempenho individual e as metas intermediárias de desempenho institucional deverão ser definidas por critérios objetivos e comporão o

plano de trabalho de cada unidade do órgão ou entidade de lotação (...)” (BRASIL, 2010, art. 5). Neste mesmo parágrafo, adiciona-se uma chamada a que esse processo seja participativo: “(...) salvo situações devidamente justificadas, serão previamente acordadas entre o servidor, a chefia e a equipe de trabalho” (BRASIL, 2010, art. 5). As metas, critérios, metodologia, procedimentos específicos e gratificações da avaliação de desempenho individual e institucional deverão ser estabelecidos pelo dirigente máximo de cada órgão anualmente (BRASIL, 2010, art. 7). Assim, a importância deste Decreto 7.133/2010 é dupla, no sentido de que obriga as entidades federais a realizar um planejamento estratégico sério, ao tempo que regula as avaliações dos servidores.

Quanto às gratificações, reguladas nos artigos 8 e 9, serão pagas de acordo com uma pontuação entre 30 e 100 pontos, sendo que um máximo de 20 pontos corresponderá aos resultados da avaliação de desempenho individual e os outros 80 aos resultados institucionais obtidos (BRASIL, 2010, art. 8). Portanto, o Decreto 7.133/10 acrescentaria 20 pontos adicionais de gratificações àquelas institucionais existentes e já pagas. Os valores das gratificações, segundo a pontuação total, resultarão do estabelecido em leis específicas e conforme ao nível da carreira de cada servidor (BRASIL, 2010, art. 9).

A regulamentação determina, igualmente, um ciclo de avaliação de 12 meses e indica as etapas do mesmo: 1) publicação das metas globais; 2) estabelecimento de compromissos de desempenho individual e institucional; 3) acompanhamento do processo de avaliação; 4) avaliação parcial dos resultados para realizar ajustes; 5) apuração final das pontuações e obtenção dos resultados obtidos; 6) publicação do resultado final da avaliação; e 7) retorno aos avaliados (BRASIL, 2010, art. 10).

Esse ciclo será monitorado pela Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho ou CAD, que será instituída em cada entidade e deverá atender também os recursos, em segunda instância, dos resultados das avaliações (BRASIL, 2010).

Em relação às capacitações, que deveriam estar ligadas às avaliações de desempenho individual como parte da gestão do desempenho, o Decreto 7.133/2010 não dá muitos detalhes sobre sua operacionalização, mas sim que as considera. O artigo 12 especifica que as avaliações de desempenho “serão utilizadas como instrumento de gestão, com a identificação de aspectos do desempenho que possam ser melhorados por meio de oportunidades de capacitação e aperfeiçoamento profissional” (BRASIL, 2010, art. 12). Também prevê as capacitações nos casos de desempenho deficiente, sendo que os

servidores públicos que obtiverem uma pontuação inferior a 50 pontos deverão ser alvo de um processo de capacitação ou de análise de adequação funcional (BRASIL, 2010).

Convém destacar, finalmente, o artigo 21 do Decreto 7.133 (BRASIL, 2010), no qual se faz ênfase em dois elementos essenciais na avaliação de desempenho individual, como a participação e a informação:

Aos ocupantes dos cargos de provimento efetivo (...) é assegurada a participação no processo de avaliação de desempenho, mediante prévio conhecimento dos critérios e instrumentos utilizados, assim como do acompanhamento do processo, cabendo ao órgão ou entidade de lotação a ampla divulgação e a orientação a respeito da política de avaliação dos servidores (BRASIL, 2010, art. 21).

No Quadro 10, apresentam-se, sintetizadas, as principais características do Decreto 7.133/2010.

Quadro 10 - Principais características do sistema ADI estabelecidas no Decreto 7.133/2010.

| Caraterística | Conteúdo |
|--|---|
| Critérios de avaliação | Metas e competências mínimas (art. 4). |
| Método de medição | Deve ser determinado por cada entidade (art. 7). |
| Ferramenta de planejamento | Plano de trabalho da unidade de avaliação (art. 6). |
| Quem avalia | Múltiplas fontes – 360° (art. 4). |
| Conexão com objetivos organizacionais | Metas individuais ligadas às metas intermediárias da unidade e estas às metas globais anuais da Organização (art. 5). |
| Participação | Conhecimento de critérios e instrumentos usados, acompanhamento do processo e indicação para divulgar e orientar (art. 21). |
| Direito de recorrer | Um pedido de reconsideração para chefia imediata e recurso final ao CAD (art. 22). |
| Gratificação | Atrelado à gratificação, 20 pontos pelo desempenho individual, 80 pontos pelo institucional (art. 8); o valor de cada ponto será determinado por normativa específica (art. 9). |
| Uso da informação | Capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal, mas sem detalhar procedimentos (art. 12 Decreto 7.133 e art. 140 Lei 11/784) |
| Órgãos criados | Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho (CAD) (art. 23). |

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto 7.133 (BRASIL, 2010).

Velasco e Silva (2011 p. 47) assinalam que esta nova regulação está "inspirada na democratização das relações de trabalho e no espírito de valorizar os servidores públicos e inovar os processos de trabalho". Em 2013, a Secretaria de Gestão do Ministério de

Planejamento publicou um guia orientador para implementar, nas diferentes entidades, o estipulado no Decreto 7.133. Uma das questões ressaltadas por este guia considera que a boa aplicação do sistema de ADI depende fundamentalmente de elaborar um planejamento adequado, o qual esta nova política incentiva, como mais tarde será frisado. Igualmente, considera que a nova normativa implica uma mudança de cultura na administração pública (COELHO JR., 2013). Palvarini (2010) também sugere que para aplicar corretamente a sistemática de ADI é necessário integrar um ciclo de inovação onde se pretende introduzir as melhorias; uma comunicação adequada dentro da organização e entre todos os envolvidos para difundir essa inovação; e sustentabilidade na implementação do sistema, de forma que a inovação se perpetue.

A regulamentação da nova política de ADI pode ser considerada a mais completa entre as iniciativas federais examinadas. Teve um empenho em detalhar a maioria dos aspectos envolvidos em um processo de ADI, deixando pouca margem de manobra às adaptações internas dos órgãos federais. Da mesma forma, contém elementos inovadores que até esse momento não se tinham explicitados no nível legislativo, - tais como o alinhamento do planejamento institucional com os das equipes de trabalho e destes com o individual, assim como a avaliação por múltiplas fontes. Finalmente, em termos de impacto remuneratório, também é a normativa de ADI que comporta uma gratificação mais significativa.

5. METODOLOGIA

5.1 Opção teórico-metodológica

A primeira questão que convém sublinhar, em relação à opção teórica, é o conceito de *efetividade* assumido nesta pesquisa. Como foi adiantado, analisou-se a efetividade da política de ADI federal de acordo à concepção de Silva (2013), que considera efetividade como o fim último e o impacto das políticas, além dos objetivos formais estabelecidos nas normativas. Nesse sentido, estudou-se a existência dos efeitos esperados da avaliação de desempenho individual apontados na literatura científica selecionada (CLEVELAND; MURPHY; WILLIAMS, 1989; COELHO JR., 2013; GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 2001; LEITE; GONDIM, 2005; ODELIUS, 2000; SCHIKMANN, 2010; TZINER et al., 2010; VÁZQUEZ, 2007).

A análise da política de ADI foi desenvolvida segundo o modelo do ciclo da política proposto por Saravia (2006), entretanto com algumas modificações. Denominou-se “planejamento” a fase de implementação e estudaram-se conjuntamente as etapas de acompanhamento e avaliação. Dessa forma, foram consideradas seis etapas: 1) entrada do problema na agenda política; 2) elaboração; 3) formulação; 4) planejamento; 5) execução; 6) acompanhamento e avaliação. A fim de examinar o processo da política pública, selecionaram-se três referentes teóricos principais que explicaram, de forma mais ajustada, a realidade da implementação da política de ADI. Em primeiro lugar, os condicionantes para a efetividade das políticas foram identificados e contrastados com o caso estudado, de acordo com os conceitos propostos por Sabatier e Mazmanian (1979, 1981) a partir de uma abordagem *top-down*. Em segundo lugar, desde uma perspectiva *bottom-up* complementar, consideraram-se as teses de Pressman e Wildavsky (1998) sobre as dificuldades da implementação motivadas pela multiplicidade de atores, com interesses diferentes, e que devem tomar decisões em vários pontos ao longo da cadeia sequencial da política. Por último, e também com uma visão de baixo para cima, a visão de Lipsky (2010) sobre o papel dos burocratas da linha de frente serviu para explicar os comportamentos dos servidores públicos em relação à nova política de ADI.

Em relação ao exame do funcionamento do ciclo da avaliação de desempenho nas entidades federais estudadas, vários dos referentes teóricos, apresentados no capítulo 2, foram tomados como orientadores, tendo em vista que assinalam os condicionantes existentes para a efetividade das sistemáticas (COELHO JR., 2011; 2013; DESTLER, 2016; FOLGER; KONOVSKY; CROPANZANO, 1992; GETNET; JEBENA;

TSEGAYE, 2014; KIM; HOLZER, 2014; LAWLER; BENSON; MCDERMOTT, 2012; ODELIUS, 2010; ODELIUS; SANTOS, 2007; OLAZ; BRÄNDLE, 2013).

5.2 Método, estratégia de pesquisa e técnicas de coleta de dados

A abordagem metodológica da tese é qualitativa. A pesquisa qualitativa, de acordo com as concepções de Denzin e Lincoln (2006), é composta por um conjunto de atividades interpretativas e é usada por múltiplos paradigmas teóricos, sem que, com isso, pertença a uma disciplina em concreto. Os autores apontam que a palavra *qualitativa* implica “uma ênfase sobre as qualidades das entidades e sobre os processos e os significados que não são examinados ou medidos experimentalmente (se é que são medidos de alguma forma) em termos de quantidade, volume, intensidade ou frequência” (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 23). Assim, a pesquisa qualitativa evidencia a natureza da realidade socialmente construída, com uma íntima relação entre o pesquisador e o objeto de estudo (DENZIN; LINCOLN, 2006).

A pesquisa pode ser classificada, segundo os seus objetivos, como exploratória, na medida em que se constitui como uma abordagem, escassamente identificado na literatura, sobre a política de avaliação de desempenho individual na administração pública federal brasileira, desde a perspectiva da análise de política pública e das suas etapas. Conforme Gil (2002), a investigação exploratória pretende proporcionar familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito, e tem como objetivo o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições.

Do mesmo modo, também de acordo com seus objetivos, esta análise teve caráter avaliativo, dado que apreciou a efetividade da política de ADI federal. A pesquisa avaliativa é entendida por Silva (2013, p. 43) como uma “aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa para acessar a conceptualização, o desenho, a implementação e as utilidades de programas sociais de intervenção”. Conforme à classificação do alcance das avaliações de políticas públicas de Cano (2006), expostas no referencial teórico, esta investigação foi além do modelo mínimo de análise da consecução dos objetivos esperados, adicionando juízos sobre a sua efetividade e recomendações, analisando as razões que obstaculizam os efeitos esperados da política de ADI e também observando outros fatores externos que influenciaram na sua efetividade. De igual forma, a avaliação será de processos e de impactos. Segundo Silva (2013), a avaliação de impactos acontece

quando se estudam as mudanças acontecidas em uma determinada população motivadas por ações governamentais e também pelo uso da efetividade como critério de análise.

Dentro da abordagem qualitativa, adotou-se o estudo de caso como estratégia da pesquisa, mais especificamente a política de ADI no governo federal brasileiro. Yin (2001) considera que o fim do estudo de caso é conhecer o contexto em detalhe no qual acontece um fenômeno, analisando as suas dimensões e o peso específico de cada uma delas, a fim de desvelar questões ainda desconhecidas. Posteriormente, o estudo de caso permite triangular, possibilitando a descrição de como os fatores estão inter-relacionados no contexto do fenômeno, ultrapassando a função de uma mera atividade exploratória. Yin (2001) indica três situações nas quais se recomenda o uso da técnica do estudo de caso: quando um caso é crítico para comprovar empiricamente uma teoria existente; quando ocorre um caso o fato excepcional ou único; e nos casos aos quais, até então, os pesquisadores não tiveram acesso. Segundo Gondim et al. (2005), o essencial para analisar nos estudos de caso é a tensão entre a singularidade do caso escolhido e a representatividade do mesmo, isto é, o que é comum a outros casos e por que se justifica a escolha. Nesse sentido, existiriam três tipos de estudo de caso (STAKE, 2000):

- *Intrinseco*: o objetivo é ter uma maior compreensão de um fenômeno que acontece no caso escolhido, sem pretender construir uma teoria.
- *Instrumental*: neste tipo de estudo de caso espera-se obter *insights* ou descobertas sobre algum tema para construir modelos teóricos que possam ser generalizados no futuro.
- *Coletivo*: seria aquela pesquisa que toma vários estudos de caso, com características similares, para pesquisar um fenômeno, procurando padrões comuns.

De acordo com Gondim et al. (2005), o estudo de caso não é uma amostra que pretenda a generalização empírica. O objetivo é a generalização teórica que, pela sua vez, não é automática, senão que requer o refinamento conceitual dessa teoria e a adequação no futuro a outros contextos.

No caso desta pesquisa, segundo a classificação de Stake (2000), o estudo de caso escolhido é instrumental, na medida em que se aspira a obter descobertas sobre os problemas que obstaculizam a efetividade da política de ADI na administração federal brasileira. Tais conhecimentos poderão ser ampliados e generalizados posteriormente.

Por sua vez, atendendo à justificação de Yin (2001) para o uso do estudo de caso, na política federal brasileira de ADI existiram elementos excepcionais no seu desenvolvimento, como depois se explicará.

Em relação às técnicas utilizadas para a coleta de dados, realizaram-se entrevistas, análises documentais e observação participante - ferramentas estas comuns na abordagem qualitativa. Quanto às entrevistas, Gaskell (2002) considera como qualitativas aquelas que se caracterizam por ser semiestruturadas, dirigidas a uma pessoa ou a um grupo de pessoas (grupos focais). Ainda segundo o autor, a entrevista qualitativa permite obter informações básicas para compreender as relações entre os atores sociais e uma determinada situação, possibilitando assim obter “esquemas interpretativos dos atores em termos mais conceituais e abstratos, muitas vezes em relação a outras observações” (GASKELL, 2002, p. 65) e “explorar o espectro de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão” (GASKELL, 2002, p. 68).

A análise documental também formou parte da pesquisa qualitativa. Como afirma Gil (2002, p. 45), tal ferramenta “vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Nesse sentido, houve uma seleção inicial de documentos que guardassem proximidade com o objeto do estudo. Posteriormente, após a realização das entrevistas, foram adicionados outros novos a fim de completar e entender melhor os achados, muitos daqueles por recomendação direta dos entrevistados.

A terceira ferramenta para coleta de dados utilizada foi a observação participante. Segundo Vianna (2003), esta técnica é fundamental na pesquisa qualitativa quando se refere ao estudo de comportamentos complexos. Ainda de acordo com o autor, esta técnica pode ser mais valiosa do que a entrevista ou o questionário, caso estes últimos sejam usados isoladamente. Na observação participante “o observador é parte da atividade objeto da pesquisa, procurando ser membro do grupo, e na observação não participante o observador não se envolve nas atividades do grupo sob observação e não procura ser membro desse grupo” (VIANNA, 2003, p. 18). Neste caso, o pesquisador participou como avaliador externo em uma comissão avaliativa de uma entidade autárquica federal. A participação aconteceu nos anos 2016 e 2017, durante quatro períodos entre 5 e 10 dias cada ano. O papel do pesquisador foi a revisão da qualidade dos planos individuais de um grupo de servidores dessa entidade e a posterior avaliação do cumprimento dos mesmos por meio da apreciação de um relatório de atividades. Essa

atividade, que foi realizada junto com um grupo, composto por cerca de 10 pessoas, sob orientações dos responsáveis pela coordenação da ADI na Organização. Ao longo dos períodos de observação participativa, registraram-se notas úteis ao objeto da pesquisa. Essa experiência permitiu, além disso, entender as dinâmicas internas do processo de avaliação, esclarecer o contexto cultural e organizacional em que a mesma se desenvolve e compreender melhor a visão e as alusões realizadas pelos atores durante as entrevistas. Gondim afirma que a validade teórica de um estudo de caso pode ser reforçada com a triangulação (2005). Neste estudo, a coexistência de vários tipos de técnicas de coleta de dados, unido à análise da literatura e comparação com casos similares, permitiram a triangulação de dados, o que reforçou a validade da pesquisa.

5.3 Caracterização do caso, participantes e amostra de documentos

O estudo de caso desta pesquisa centrou-se na política federal de ADI iniciada em 2008. Em coerência com a análise do ciclo da política, foi estudado o papel das entidades e atores protagonistas em cada etapa. Assim, coletaram-se informações relativas aos momentos iniciais da construção da agenda e elaboração da proposta de normativa por meio de pessoas vinculadas a esse processo, examinando o papel das instâncias de planejamento do governo. Igualmente, foi explorado o processo decisório no Congresso Nacional, tanto na conversão da medida provisória aprovada pelo Presente da República até a publicação do regulamento que iniciou a implementação da política. O planejamento e ações preparatórias da execução nas entidades federais foram esquadrihados, principalmente, pelas entrevistas realizadas com atores que estiveram envolvidos naquela época nesse processo. Em todas essas fases, a análise de documentos programáticos do governo e do Ministério do Planejamento foi fundamental para completar os achados. Já na fase de execução, foram realizadas entrevistas com os responsáveis pelo acompanhamento da política, no nível geral, e também do processo interno em três organizações federais. Além disso, procurou-se uma interação mais intensa com as dinâmicas internas da ADI e com os níveis inferiores da administração. Com esse objetivo, conseguiu-se a permissão para realizar uma pesquisa mais aprofundada em uma entidade federal autárquica, a mesma onde teve lugar a observação participante. Foi nela onde se realizou a maioria das entrevistas.

O nome e as características específicas dessa autarquia não são explicitadas pois se preservou a identidade de todas as entidades estudadas, assim como dos atores entrevistados. Pode-se adiantar que seu sistema de avaliação de desempenho teve um desenvolvimento maior do que em outras entidades federais, sendo recomendado como Organização a ser estudada pelos responsáveis do monitoramento da política no Ministério de Planejamento. A excepcionalidade da sistemática de ADI nesta Organização, além desse amadurecimento maior, explica porque houve certas reticências dos servidores à implementação do sistema, incluindo a existência de documentos formais de rejeição ao procedimento, o que era de interesse para a análise da aceitação dos sistemas entre os trabalhadores. Por outro lado, nessa entidade estava realizando, durante 2017, uma reflexão participativa para melhorar o processo atual, de forma que a pesquisa pode servir para diagnosticar os principais problemas e oferecer recomendações úteis para esse fim. Portanto, ainda que essa Organização autárquica possuísse um processo de avaliação mais avançado que o funcionamento padrão na União, e inclusive tenha uma normativa particular em relação a da maioria das carreiras federais (se bem que os traços principais lhe são similares), considerou-se que, pelas razões mencionadas, havia potencial para gerar mais aprendizagens do que em outras entidades públicas mais representativas, nas quais o sistema de ADI virou um trâmite administrativo protocolar.

Em relação ao número de entrevistas, Gaskell (2002) aponta que dependerá de aspectos como a natureza do objeto de estudo, os diferentes ambientes relevantes e os recursos disponíveis, entre outros. O autor aconselha a realização de entrevistas até que as interpretações e versões da realidade se repitam entre os entrevistados, atingindo um ponto de saturação no qual já não se acharão novidades com novos entrevistados. Esse foi o critério usado para determinar o número de entrevistas a serem realizadas. Assim, efetuaram-se 20 entrevistas, sendo uma delas constituída por 3 pessoas, totalizando-se 22 pessoas entrevistadas. O critério de seleção dos atores participantes foi, principalmente, o das recomendações sucessivas dadas pelos próprios entrevistados. As pessoas contatadas na investigação preliminar foram as primeiras em assinalar os contatos dos atores envolvidos nas etapas iniciais da política desde 2007 e também outros chave na atualidade. Em alguns casos, especialmente em relação aos especialistas acadêmicos, foram indicados pela orientadora desta tese. Por fim, na entidade autárquica, as pessoas envolvidas na coordenação da ADI foram as quais realizaram as sugestões, sempre com a orientação de selecionar atores de diferentes responsabilidades e funções dentro do

processo de avaliação. Desse modo, no Quadro 11, elencam-se a descrição dos atores entrevistados e a definição do seu papel na política de ADI, lembrando que foi preservado sua identidade e, portanto, se apresentam de forma genérica, identificando-se mediante os códigos definidos na última coluna.

Quadro 11. Atores entrevistados e papel na política.

| Descrição dos atores | Papel | Denominação |
|---|--|--------------------|
| Coordenador(a) da política de AD em instâncias de planejamento do governo na época da formulação | Elaborador / Planejador | E-3 |
| Especialista acadêmico assessor(a) na elaboração e adaptação da regulamentação | Especialista acadêmico | E-2 |
| Especialista acadêmico assessor(a) na adaptação da regulamentação | Especialista acadêmico | E-18 |
| Coordenador(a) atual da política de AD em instâncias de planejamento do governo | Planejador | E-21 |
| Coordenador(a) do processo da AD na entidade federal 1 | Coordenador | E-19 |
| Coordenador(a) do processo da AD na entidade federal 2 | Coordenador | E-14 |
| Coordenador(a) do processo da AD na entidade federal 3 | Coordenador | E-5 |
| Servidor(a) público(a) envolvido(a) na coordenação do processo da AD na entidade federal 3 | Coordenador | E-8 |
| Servidor(a) público(a) envolvido(a) na coordenação do processo da AD na entidade federal 3 | Coordenador | E-16 |
| Diretor(a) de gestão de pessoas em uma escola de governo federal | Escola de governo | E-15 |
| Diretor(a) de uma confederação sindical representante dos servidores federais | Sindicato | E-20 |
| Planejador da entidade autárquica federal na época em que foi formulada a normativa interna de AD | Planejador | E-11 |
| Chefia e anteriormente diretor(a) de gestão de pessoas na entidade autárquica federal | Gestor de pessoas / Chefia | E-7 |
| Coordenador(a) do processo da AD na entidade autárquica federal | Coordenador | E-1 |
| Chefia na entidade autárquica federal | Chefia | E-12 |
| Chefia na entidade autárquica federal | Chefia | E-13 |
| Chefia na entidade autárquica federal | Chefia | E-6 |
| Servidor(a) público(a) membro da comissão avaliadora da entidade autárquica federal | Avaliador colegiado / Apreciação Recursos | E-4 |
| Servidor(a) público(a) envolvido(a) na coordenação da ADI na entidade autárquica federal | Coordenador | E-22 |
| Servidor(a) público(a) na entidade autárquica federal | Servidor público | E-17 |
| Servidor(a) público(a) na entidade autárquica federal | Servidor público | E-9 |
| Representante sindical da entidade autárquica federal | Sindicato | E-10 |

Fonte: elaboração própria.

No capítulo dos resultados serão expostas as perspectivas de cada um desses entrevistados, que opinaram sobre as diferentes dimensões do processo da ADI e que expuseram suas opiniões sobre o transcorrer da política em todas suas etapas. Cabe mencionar que, embora o fato de preservar a identidade dos entrevistados tenha limitado a descrição e caracterização dos mesmos, por outro lado facilitou que os mesmos tivessem mais disposição para aceder à entrevista e também que se expressassem livremente, sem receio de retaliações pelas suas declarações.

Por último, no que respeita à amostra de documentos, a tipologia dos textos foi variada, sendo a maioria públicos e acessíveis pela internet. Citam-se, a seguir, de forma genérica, os documentos que foram analisados: leis, regulamentos, portarias internas, manuais, programas políticos, estatutos das organizações, planilhas de avaliação, relatórios de consultoria, relatórios de eventos, apresentações em Power Point, matérias de imprensa, atas de reuniões, resoluções sindicais e planos institucionais. Alguns desses documentos serão apresentados, de forma explícita, no capítulo dos resultados. Outros, ainda não sendo assinalados, serviram para entender e interpretar os achados das outras fontes de coleta de dados.

5.4 Instrumento

O instrumento utilizado para a coleta de dados por meio das entrevistas foi um roteiro das entrevistas semi-estruturadas. Segundo Gaskell (2002, p. 66), o roteiro ou tópico-guia “[se]fundamentará na combinação de uma leitura crítica da literatura apropriada, um reconhecimento de campo (...), discussões com colegas experientes, e algum pensamento criativo”. Ainda determina que o tópico-guia “não é uma série extensa de perguntas específicas, mas ao contrário, um conjunto de títulos de parágrafos”. Gaskell (2002) também assinala como esse tópico-guia, mesmo que requeira uma boa preparação inicial, deve ter um certo grau de flexibilidade, de forma que possa ser modificado ao longo das entrevistas, pois assim como poderão surgir novos tópicos de interesse não planejados, também serão descartados outros que não sejam de interesse para o recorte da realidade. De acordo com esses delineamentos, foram elaborados diferentes roteiros para os distintos atores entrevistados. Muitas dos temas foram similares para todos os participantes, mas também se incluíram tópicos específicos para cada grupo de atores atendendo ao papel assumido no desenvolvimento da política. Esses roteiros mantiveram,

na prática, esse sentido orientador aludido por Gaskell (2002), pois se deixou fluir o direcionamento das entrevistas para os temas que os atores consideraram mais relevantes. O roteiro base não foi modificado ao longo da realização das entrevistas, mas foram incorporados alguns questionamentos adicionais, intrínsecos a cada tópico, que foram indagados com mais profundidade. Os roteiros foram testados previamente por meio da realização de três entrevistas, o que acarretou em correções na formulação de algumas perguntas e também no descarte de alguma delas. No Apêndice A, expõe-se o conjunto dos tópicos-guia. Já no Apêndice B, incluem-se os diferentes roteiros utilizados nas entrevistas. Como pode ser observado, cada entrevista estava composta de aproximadamente sete tópicos. Antes do início da entrevista, solicitaram-se informações relativas à formação e trajetória profissional dos participantes, o que ajudou a interpretar os dados compartilhados e também a entender as suas preferências e interesses em relação à política. Por último, antes de finalizar os encontros, solicitaram-se aos entrevistados sugestões de análise de documentos ou recomendações de pessoas que pudessem adicionar informações relevantes para a pesquisa.

De forma suplementar ao roteiro das entrevistas, elaborou-se um modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C), que foi assinado por todos os participantes.

5.5 Procedimentos de coleta de dados

A fim de conseguir a autorização da entidade autárquica onde se fizeram as pesquisas relativas à etapa da execução, enviou-se uma solicitação formal à diretoria desse organismo, conforme a instruções particulares. Obteve-se resposta favorável depois de quatro meses desde o início da tramitação. Sublinha-se que houve uma recepção positiva e aceitação dos gestores de recursos humanos e coordenadores da ADI para a realização da pesquisa, uma vez que os resultados lhes serão úteis para aprimorar seus processos avaliativos.

O contato para a realização das entrevistas na entidade autárquica foi propiciado, primeiramente, por um e-mail enviado pela coordenação da ADI do órgão, que acompanhou a pesquisa. No caso daquelas realizadas nas demais entidades federais, foi feito um primeiro contato direto por e-mail, às vezes precedido por uma chamada

telefônica para determinar a identidade da pessoa à qual se desejava entrevistar ou/e para obter o endereço de correio eletrônico.

A partir da aceitação das pessoas em realizar a entrevista, lhes foi enviado um novo e-mail agradecendo sua disponibilidade e explicando as linhas gerais e objetivos do estudo. De igual forma, foram anexados o roteiro dos temas que iriam se tratar e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Decidiu-se enviar com antecedência o tópico-guia a fim de conseguir uma reflexão mais aprofundada por parte dos entrevistados. Dessa forma, não se priorizou a busca de uma resposta espontânea, mas a transmissão da maior informação possível. De fato, ainda não sendo requerido, muitos dos entrevistados levaram notas sobre o roteiro para guiar suas respostas no dia da entrevista.

Posteriormente, agendou-se um horário para a realização da entrevista. A duração média dos encontros foi de aproximadamente uma hora, sendo a mais longa de uma hora e meia e a mais curta de meia hora. Todas as entrevistas foram presenciais e efetuadas nas cidades de Rio de Janeiro e Brasília. Nos minutos iniciais, lhes foi explicado o procedimento da entrevista, o caráter confidencial da mesma e a indicação da preservação da sua identidade. Igualmente, lhes foi transmitido o conteúdo do TCLE, o qual imediatamente foi lido e assinado pelos participantes. As entrevistas foram gravadas, sendo que os dados pessoais, bem como aqueles relativos à formação e trajetória profissional foram preenchidos diretamente na planilha do roteiro. Ao longo das entrevistas, o pesquisador tomou notas com o fim, por um lado, de acompanhar e caracterizar os matizes do discurso dos atores e, por outro, para considerar certos dados relevantes nas seguintes conversas. Uma vez finalizadas as entrevistas, em alguns casos, os participantes mandaram por e-mail informações complementares, tais como sugestões de leituras ou os dados de contato de pessoas recomendadas para contribuir na pesquisa.

Quanto à análise documental, para aceder a certos documentos da entidade autárquica solicitou-se formalmente a permissão às pessoas responsáveis pelo acompanhamento da pesquisa. No que se refere à coleta de dados por meio da observação participante, realizaram-se anotações ao longo dos diferentes períodos nos quais se assistiu como avaliador externo na comissão da entidade autárquica. Em primeiro lugar, relacionadas com os pontos positivos e negativos observados no procedimento que foi experimentado e no desenho das ferramentas. Em segundo lugar, foram também registradas as diferentes reflexões surgidas nas conversas informais mantidas entre os membros da comissão e

entre os servidores públicos que monitoravam o exercício. Por último, aproveitou-se, igualmente, para resolver dúvidas com os servidores da Organização e com os membros externos que tinham mais experiência na comissão avaliadora.

Convém destacar, antes de encerrar este item, as vantagens da complementação e aprofundamento dessa pesquisa com a participação do pesquisador na autarquia como avaliador externo durante dois ciclos avaliativos. Por um lado, essa colaboração facilitou a disposição dos servidores interlocutores para a realização da pesquisa, sobretudo por meio do fornecimento de contatos de futuros entrevistados ou de suporte logístico. Por outro lado, os entrevistados se sentiram mais livres para tratar detalhes muito específicos do processo de ADI, pois sabiam que o pesquisador conhecia bem toda a dinâmica do ciclo avaliativo por ter participado diretamente nos últimos ciclos, permitindo coletar informações minuciosas do assunto objeto de estudo e não somente de perspectivas gerais sobre o mesmo.

5.6 Análise dos dados e informações

De acordo com Mozzato e Grzybovski (2011), a análise de conteúdo é uma técnica cada vez mais usada nas pesquisas no campo da administração, particularmente para a análise de dados qualitativos. Assim, no caso das entrevistas semi-estruturadas e da análise documental, foi considerada essa ferramenta com a finalidade de examinar e interpretar os dados coletados, segundo a metodologia de análise de conteúdo proposta por Bardin (2004). Conforme a referida autora, este método é um “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2004, p. 33). Indica, igualmente, que a análise de conteúdo se desenvolve em três etapas: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a interferência e a interpretação. Na fase de pré-análise, e em relação à análise de conteúdo dos documentos, foram observadas também as orientações de Cellard (2012). Dessa forma, efetuou-se uma avaliação crítica prévia à análise que tomou em consideração, em relação aos documentos examinados: i) o contexto; ii) o autor ou os autores; iii) a autenticidade e confiabilidade do texto; iv) a natureza do texto.

Para a análise documental, foi criado um registro, com uma classificação por tipologia, com o objetivo de armazenar os distintos textos selecionados. Da mesma forma, em uma tabela Excel, indicou-se quais de cada uma das categorias da análise de conteúdo

correspondia a cada texto. Posteriormente, durante a redação dos resultados, foi incorporado à tese o exame dos documentos e sua significância em relação a cada categoria.

Na etapa de pré-análise do conteúdo das entrevistas, foram realizadas as transcrições e preparados esses textos para a sua exploração. Posteriormente, a sistematização foi efetuada em uma planilha de Excel, na qual se criaram categorias e subcategorias, encaixando os trechos das transcrições em cada uma delas. Nesse sentido, as categorias foram criadas a posteriori, à luz das informações coletadas e tendo como referência as etapas do ciclo da política. Igualmente, atenderam-se os requisitos apontados por Puglisi e Franco (2005) na elaboração das mesmas: exclusão mútua, pertinência, objetividade e fidedignidade e produtividade. Ao longo desse processo, as categorias foram revisadas e agrupadas, de forma que a análise fosse mais simples. A interpretação foi desenvolvida por meio da triangulação de dados (GONDIM, 2005), isto é, estudando conjuntamente a informação coletada nas entrevistas, na análise dos documentos e na observação participante.

Os resultados da pesquisa serão apresentados, no próximo capítulo, na ordem das etapas do ciclo da política pública, discutindo em cada uma delas as categorias criadas a partir da análise de conteúdo. Dessa forma, além de estudar o processo da política e o ciclo da ADI nas entidades federais, também foi identificado o grau de presença dos efeitos das avaliações de desempenho frisados pela literatura e seus obstáculos. Finalmente, em uma última seção, foi elaborada uma síntese dos resultados e também serão apresentadas as principais conclusões da tese, sempre em contraste e comparação com as opções teóricas assumidas. Para encerramento deste capítulo, na Figura 4, apresenta-se um esquema das linhas principais da metodologia da pesquisa descrita.

Figura 4 - Esquema da metodologia da pesquisa.

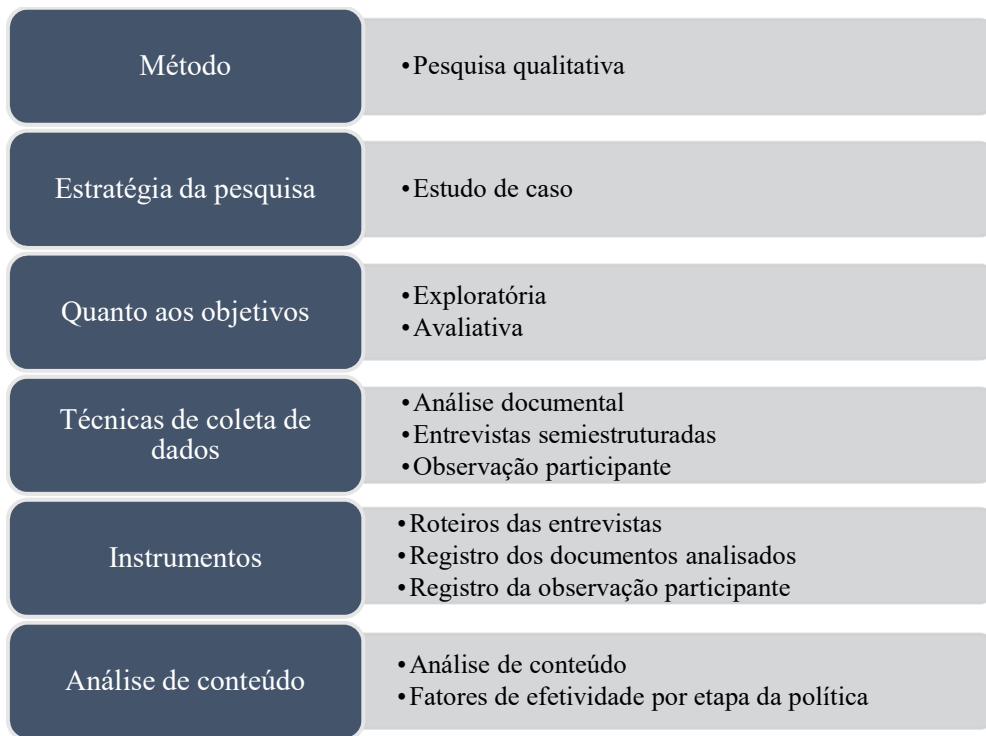


Diagrama de metodologia da pesquisa apresentado em uma tabela com seis linhas. Cada linha possui um cabeçalho em um retângulo escuro azul e uma lista de itens em um retângulo cinza claro.

| | |
|-----------------------------|---|
| Método | <ul style="list-style-type: none">• Pesquisa qualitativa |
| Estratégia da pesquisa | <ul style="list-style-type: none">• Estudo de caso |
| Quanto aos objetivos | <ul style="list-style-type: none">• Exploratória• Avaliativa |
| Técnicas de coleta de dados | <ul style="list-style-type: none">• Análise documental• Entrevistas semiestruturadas• Observação participante |
| Instrumentos | <ul style="list-style-type: none">• Roteiros das entrevistas• Registro dos documentos analisados• Registro da observação participante |
| Análise de conteúdo | <ul style="list-style-type: none">• Análise de conteúdo• Fatores de efetividade por etapa da política |

Fonte: elaboração própria.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão relatados os resultados da pesquisa e a discussão sobre a análise da efetividade da política federal brasileira de ADI. Conforme mencionado na opção teórica, foi considerado o ciclo da política pública como guia para essa análise, contemplando, dessa forma, o *modelo sequencial* de análise de política pública, que torna mais compreensível a complexidade da ação pública (ARAÚJO; RODRIGUES, 2016). De acordo com o indicado no capítulo anterior, foram seis as etapas do ciclo da política analisadas, sob inspiração do modelo de Saravia (2006): 1) entrada do problema na agenda política; 2) elaboração; 3) formulação; 4) planejamento; 5) execução; 6) acompanhamento e avaliação. Como aponta Saravia (2006, p. 11), “a distinção é necessária porque cada uma das etapas mencionadas é campo para tipos diferentes de negociação”.

Em cada etapa se descreverá como foi o processo da política, que se iniciou em 2008 com a Medida Provisória 431, de 14 de maio (BRASIL, 2008a), e que continua vigente até a atualidade, início do ano 2018. Serão caracterizados, igualmente, os atores que participaram das entrevistas e seu papel em cada uma das fases da política. A fim de manter o anonimato das entidades e das pessoas entrevistadas, os atores serão identificados por meio de uma numeração distribuída de forma aleatória, de modo que a sequência não revele o órgão para o qual trabalhavam ou a ordem em que as entrevistas foram realizadas. Igualmente, com o intuito de não identificar seu sexo, serão denominados “E”, junto com a numeração (ex.: E-2). Na mesma linha, nos casos em que os depoimentos sejam particularmente críticos, essa numeração será omitida e será substituída pelo termo “pessoa entrevistada”.

Serão expostas e examinadas as categorias que retratam a política de ADI à luz da análise de conteúdo resultantes das entrevistas, da análise documental e da observação participante desenvolvidas durante a pesquisa de campo. Essas categorias, junto com as suas subcategorias, se expõem no Quadro 12, distinguindo seu encaixe nas distintas etapas do ciclo da política.

Quadro 12. Categorias identificadas na análise da política de avaliação de desempenho individual.

| ETAPA | CATEGORIA | SUBCATEGORIA | |
|----------------------------|--|---|---|
| Entrada na agenda política | Definição do problema | | |
| | Contexto político | | |
| | Atores que influenciaram na entrada na agenda política | | |
| Elaboração | Participação no processo de elaboração | | |
| | Definição de alternativas | | |
| Formulação | Tomada de decisão | | |
| | Definição da política | | Sujeitos e fontes da avaliação |
| | | | Fatores pessoais |
| | | | Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho (CAD) |
| | | | Uso dos resultados da ADI para direcionar as capacitações. |
| | | Gratificação remuneratória pelos resultados da ADI | |
| Percurso legislativo | | | |
| Planejamento | Divulgação e capacitação | | |
| | Preparação para a implementação | | |
| Execução | Elaboração e formulação nas entidades públicas | Definição de alternativas e participantes | |
| | | Adaptação interna à regulamentação | |
| | Planejamento nas entidades públicas | | |
| | Planejamento do trabalho | Planejamento institucional | |
| | | Planejamento das equipes de trabalho e individual | |
| | Execução e acompanhamento | | |
| | Avaliação de desempenho e retorno | Avaliação de desempenho | |
| | | Comitê de Avaliação de Desempenho | |
| | | Recursos pelos resultados da avaliação | |
| | Uso dos resultados da avaliação | Vinculação com a capacitação e com a adequação funcional. | |
| | | Vinculação com as promoção e progressão. | |
| | | Vinculação com outros processos da gestão de pessoas | |
| | Aceitação do processo da ADI | Percepção geral do processo de ADI | |
| | | Percepção da justiça no processo da ADI | |
| Contexto da avaliação | Cultura e estruturas da administração pública | | |

| | | |
|----------------------------|--------------------------|--|
| | | Ausência de processos administrativos ou organizacionais |
| Acompanhamento e Avaliação | Monitoramento e Controle | Monitoramento interno e externo |
| | | Controle interno e externo |
| | Avaliação intermediária | |

Fonte: elaboração própria.

No primeiro item deste capítulo serão apresentados os resultados da análise da efetividade da política de ADI. Essa análise será feita, por um lado, em relação aos seus impactos. Como já foi apontado, irá estudar a presença dos efeitos esperados de uma ADI efetiva, de acordo com a literatura científica. Por outro lado, a análise também estará focada no processo. Será analisada a forma em que foi desenvolvida a política em cada uma das suas etapas e, igualmente, como transcorre o ciclo da avaliação de desempenho. Em ambos casos, serão discutidos e confrontados os achados com os principais referenciais teóricos da literatura sobre a análise de política pública e sobre a avaliação de desempenho individual no trabalho. No último item deste capítulo será exposta uma síntese dos resultados apresentados.

6.1 Análise da efetividade da política federal brasileira de avaliação de desempenho

6.1.1 Entrada da política na agenda política

A primeira etapa do ciclo da política é a *entrada do problema na agenda política*, também conhecida na literatura como *construção da agenda*. De acordo com Kingdom (1995), a agenda política é um conjunto de problemas que, em um determinado momento, são foco de atenção pelos decisores políticos. Quais temas são escolhidos como parte da agenda, de que forma entraram, que fatores influenciaram para que fossem incluídos e como se definiram esses problemas são os elementos principais a considerar nesta etapa. A forma em que se realizou a montagem da agenda do problema que é caso objeto de estudo, a avaliação de desempenho dos servidores públicos federais, foi determinante para a posterior elaboração e formulação da política e, também, para a efetividade da mesma. Como Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 103) sublinham, “o que acontece nesse estágio inicial tem um impacto decisivo em todo o processo político (...) A maneira e a forma como os problemas são reconhecidos, são determinantes fundamentais de como eles serão, afinal, tratados pelos *policy-makers*”.

A definição do problema e o processo de entrada do problema na agenda política aconteceram nos anos anteriores a 2008, onde se iniciou a etapa da formulação da política com a Medida Provisória 431 (BRASIL, 2008a), por iniciativa do governo executivo. Convém salientar que, como foi exposto no capítulo dedicado à revisão da normativa histórica da ADI, a política está presente na administração pública brasileira desde 1938 de maneira indireta e a partir dos anos 1970 como uma sistemática de ADI propriamente. Portanto, não é um problema que é assumido pela agenda governamental pela primeira vez, mas sim que é percebido, nesses anos que precederam a Medida Provisória 431/2008, que essa política precisava uma mudança ou revisão em forma de uma nova lei, como depois será evidenciado.

A fim de conhecer como se efetuou esse processo foram realizadas entrevistas a três atores que participaram das primeiras etapas de elaboração da nova política de ADI federal, tendo um deles protagonismo na exposição dos resultados devido a seu protagonismo nesses estágios. Esses atores formaram parte, ao menos no período compreendido entre 2005 a 2008, de entidades federais de planejamento e também de instâncias de planejamento de entidades autárquicas que igualmente preparavam a regulação da ADI nesse período. Da mesma forma, são tomados depoimentos de três chefias de entidades federais em relação ao funcionamento da ADI anterior à nova revisão. Igualmente, foi entrevistado um ator representante sindical dos servidores públicos federais que acompanhou esse processo. Por último, foi considerado o depoimento de dois especialistas acadêmicos que influenciaram na construção da agenda e que foram consultados pelos decisores políticos, em aquela época, sobre várias iniciativas de reforma da administração pública.

A primeira categoria elaborada nesta etapa é denominada *definição do problema*, entendida com a delimitação de uma situação na qual a sociedade demanda uma ação política para modificá-la ou finalizá-la. Não foram identificadas subcategorias neste caso. No Quadro 13 apresenta-se esta categoria, junto com a sua definição operacional.

Quadro 13 Categoria: Definição do problema.

| CATEGORIAS NA ENTRADA DO PROBLEMA NA AGENDA POLÍTICA | |
|--|--|
| Categoria: DEFINIÇÃO DO PROBLEMA | |
| Definição | Delimitação de uma situação na qual a sociedade demanda uma ação política para modificá-la ou finalizá-la. |

Fonte: elaboração própria.

A definição do problema é o primeiro passo para a sua inclusão na agenda política. Tal como foi operacionalizada esta categoria, o problema deve ter repercussão no coletivo, não entrará na agenda se for um problema privado que afete a uma única pessoa física ou pessoa jurídica, deve ter implicações em um número significativo de pessoas. Quanto à magnitude do problema, ela será determinada qualitativamente pela percepção subjetiva da sociedade ou dos decisores políticos. Assim, um problema não é sempre uma situação de gravidade extrema que possa afetar a integridade das pessoas, como poderiam ser as consequências de uma catástrofe natural, senão que pode ser derivado de uma comparação entre o estado atual de uma situação com um cenário melhor que é desejado. Por sua vez, um problema reconhecido socialmente durante anos como grave e com repercussão pública não necessariamente entrará na agenda política (SECCHI, 2014).

A delimitação do problema e as explicações das causas e variáveis que criam essa situação determinarão posteriormente as soluções trazidas durante a fase de elaboração e a escolha final, traduzida na formulação de uma lei (SABATIER; MAZMANIAM, 1979, 1981). Um dos aspectos apontados foi a *existência de uma ADI federal que era deficiente e disfuncional na maioria das carreiras federais*. A pessoa entrevistada nº 3 (doravante denominada E-3) afirmou que em 2006, alguns anos antes de iniciar a nova política de ADI, “*não se pensava no processo de gestão de desempenho, (...) haviam alguns processos de avaliação de desempenho. Então era um processo tradicional, que uma vez por ano o gestor tirava o formulário da gaveta, muitas vezes ele não conversava com o subordinado, com a pessoa que ele estava avaliando, preenchia aquele formulário muitas vezes unilateralmente e entregava lá no departamento de pessoal para dar uma nota*”, mas reconheceu que “*não se percebia nenhuma efetividade nesse processo, você não tinha nenhum resultado, o chefe não conversava com o subordinado, (...) o processo não era efetivo, isso foi durante muito tempo*”. Na mesma linha, a E-13 apontou que a ADI que existia não tinha nenhum impacto real: “*sempre existiu uma avaliação de desempenho. (...) Todo o chefe tinha que fazer uma avaliação de 0 a 10, se eu não me engano, e tinha uma nota média obrigatória entre os seus servidores e o desvio padrão obrigatório. (...) Algo muito bizarro, na verdade. E obviamente não avaliava nada, porque não tinha nenhum compromisso com plano de trabalho, com relatório de desempenho, era simplesmente o valor que se dava (...), não tinha nenhuma importância, era só uma burocracia que existia*”. A avaliação de desempenho antes de 2008 passou tão desapercibida em algumas entidades federais que algumas das pessoas entrevistadas

não tinham certeza da sua existência, tal como a n° 14, que declarou: “*eu não lembro de nenhum tipo de processo avaliativo, a gente recebia simplesmente a gratificação sem nenhum tipo de avaliação, se existia eu não passei por ele. (...) Eu só lembro mesmo de ter sido avaliada no estágio probatório, que não tem nenhuma relação com isso. O processo de avaliação em si mesmo começou só a partir de 2009*”.

Além da pouca importância que se dava a ADI, que virou um processo protocolar ou unicamente ligado às progressões, também essa sistemática sofria manipulação para fugir da técnica da curva forçada, justamente usada para obrigar ao avaliador a julgar de maneira real os seus colaboradores. Assim, por acordo dentro das unidades, iam se alternando os servidores que obtinham a melhor pontuação, de forma que a gratificação ou as pontuações eram distribuídas equitativamente ao longo dos anos sem nenhuma consideração ao desempenho de cada funcionário: “*a curva forçada foi utilizada muito tempo para efeito de progressão, porque a medida que você ia caminhando nos níveis salariais na sua carreira todo ano você tinha um processo de progressão que se você tirasse um conceito A você subia um nível, se você tirasse conceito B você não subia, e não era todo mundo que podia ser progredido na carreira. E aí acontecia isso (...), as pessoas combinavam, esse ano eu vou, ano que vem vai um grupo e ano que vem vai outro grupo, para todo mundo poder ir junto, ou seja, não se percebia nenhuma efetividade nesse processo*”, manifestava a E-3. Lembrar que a Lei 10.404 de 2002 (BRASIL, 2002), que atingiu a uma grande parte das carreiras federais, estabelecia um sistema geral de divisão de pontos em relação ao número de servidores ativos em cada nível administrativo, sendo que cada carreira devia regular os critérios para implementar esse sistema de atribuição dos pontos (BRASIL, 2002).

Portanto, embora existisse uma política dirigida a gerenciar o desempenho dos servidores públicos federais, ela não atingia os resultados esperados de uma política de ADI, virando um processo administrativo protocolar e até sofrendo uma distorção intencional dos trabalhadores que impediam seu funcionamento. À luz dos achados sobre a ADI, observa-se no período anterior a 2008, uma *pseudopolítica*, conforme à tipologia de políticas de Gustafsson (1983), pela qual os decisores políticos têm interesse em resolver um problema, mas não existe a capacidade para um desenho de soluções adequado, tendo como resultado uma política esvaziada de efeitos e que não resolve o problema. Outra leitura que convém salientar dessa distorção intencional é que a nova política de ADI teve como desafio modificar essas práticas entre os servidores. Segundo Sabatier e

Mazmaniam (1979,1981), quanto maior for a magnitude da modificação de comportamento requerida por uma lei, mais dificuldades terá para que sua implementação seja efetiva. Assim, o ponto de partida na nova normativa era um comportamento contrário aos objetivos da ADI por parte dos executores e destinatários da política, os servidores federais.

Outro elemento que define o problema existente foi a *ausência de um planejamento estratégico formal* na maioria das entidades federais. Segundo Bryson (2004, p.6), o planejamento estratégico é definido como um “esforço disciplinado para produzir decisões e ações fundamentais que definem e guiam como é uma organização, o que faz e por que o faz”, existindo um ciclo do planejamento estratégico composto por dez etapas: (1) início e acordo sobre o processo de planejamento estratégico; (2) identificar os mandatos organizacionais; (3) Esclarecer a missão e valores institucionais; (4) Avaliar os ambientes externos e internos para identificar as fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças; (5) identificar os assuntos estratégicos que a entidade enfrenta; (6) Formular estratégias para gerenciar esses assuntos; (7) revisar e adotar as estratégias ou o plano estratégico (BRYSON, 2004, p. 12). Considerando a complexidade e procedimentos do planejamento estratégico, uma das pessoas entrevistadas, envolvidas no planejamento federal naquela época, e que acompanhava os processos estratégicos de outras entidades federais, afirmou que, mesmo existindo algumas entidades com um planejamento formal, na maioria dos casos não era uma ferramenta real para a gestão dos resultados nem ligada à gestão do desempenho. Igualmente, o planejamento institucional na era um tema prioritário na administração pública federal: “*a gente não tinha muitos modelos, inclusive pouquíssimos modelos, (...) na época não se falava muito em planejamento estratégico no governo, muito menos planejamento estratégico mesmo como uma ferramenta mesmo de gestão*”. Como depois será observado, um dos aspectos mais bem avaliados da nova normativa federal de ADI é o fato de compelir a todos os servidores públicos a realizar seu planejamento individual, que deverá estar ligado ao planejamento das unidades e da instituição.

O último elemento a ser destacado nesta categoria da identificação do problema é a *percepção de que o servidor público não estava suficientemente capacitado*. Uma das funções da ADI é justamente detectar as deficiências de desempenho dos trabalhadores e, nos casos em que seja devido a carências formativas, ativar processos de capacitação (QIU et al., 2017; VÁZQUEZ, 2007). De acordo com a E-3, existia a percepção, naquele

período, de que o servidor da administração federal não estava acostumado a trabalhar por resultados e que tinha uma qualificação profissional menor que a dos funcionários do âmbito privado: “na época (...) eles falavam: -servidor público não é capacitado, o servidor público se ele sair hoje do serviço público ele não encontra (...) trabalho no mercado privado porque ele é pouco qualificado, não está acostumado a trabalhar com metas e resultados...-. Então tinha esse (...) modelo mental, (...) então -vamos fazer vários cursos...-, mas não tinha um planejamento da capacitação, o planejamento voltado para o resultado, para o que se quer alcançar (...)”.

Considerando esses elementos, foram vários os elementos explicativos do problema. Porém, o problema não foi concretizado por meio de uma avaliação da política de ADI naquele momento, que pudesse extrair um diagnóstico claro dos problemas e obstáculos existentes. Portanto, pode-se afirmar que a definição do problema foi imprecisa, no sentido de que não se delimitaram as falhas da sistemática de ADI, que devia ser o ponto de partida para a etapa de elaboração de soluções.

A segunda categoria criada para expressar os resultados obtidos da pesquisa é o **contexto político**. Esta categoria, de grande complexidade e multidimensional, é entendida como as circunstâncias socioeconômicas, ações políticas e a forma em que a estrutura do sistema político determinam o objeto e direcionamento das políticas públicas.

Quadro 14. Categoria: contexto político.

| CATEGORIAS NA ENTRADA DO PROBLEMA NA AGENDA POLÍTICA | |
|--|---|
| Categoria: CONTEXTO POLÍTICO | |
| Definição | Circunstâncias socioeconômicas, ações políticas e a forma em que a estrutura do sistema político determinam o objeto e direcionamento das políticas públicas. |

Fonte: elaboração própria.

A fim de explicar as repercussões desta categoria da etapa da entrada do problema na agenda política, é pertinente realizar uma análise das linhas gerais do sistema político brasileiro e o contexto socioeconômico nos anos anteriores a 2008.

Brasil se constitui em uma república federativa, democrática e de direito, com divisão de poderes, presidencialista e com quatro níveis administrativos autônomos: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 2015). Possui uma estrutura legislativa bicameral e um sistema de partidos multipartidário. O sistema eleitoral, por sua vez, é nominal e com representação majoritária no caso das eleições para a Presidência da República, governadores e prefeitos; e por representação proporcional e

listas abertas para a eleição de deputados federais e estaduais e vereadores. O multipartidarismo brasileiro obriga aos partidos a buscar amplas coalizões, às vezes frágeis, tanto no poder executivo quanto no legislativo (FELISBINO, 2011). O sistema presidencialista também exige ao governo federal negociar e ganhar apoios no Congresso Nacional, tornando mais complexo e difícil o processo de formulação e aprovação de políticas, em comparação com o sistema parlamentarista, no qual uma maioria eleitoral permite o controle pelo governo das câmaras legislativas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Nenhum desses obstáculos para a governabilidade no Brasil, porém, afetou a política de ADI que, como será examinado, teve um percorrido legislativo simples e rápido.

Em outubro de 2006, a candidatura Lula – Alencar obteve, no primeiro turno das eleições presidenciais, 48% dos votos. No segundo turno, ganhou com um apoio de 60%, dando lugar a um novo mandato de Lula, que governou até 2011 junto com uma coalizão conformada por doze partidos. Nas eleições para o Congresso Nacional, o PT alcançou 15% dos votos na Câmara dos Deputados e 19% no Senado, o que lhe situou longe da maioria simples e obrigou a buscar aliados para a aprovação das iniciativas legislativas originadas no governo (TSE, 2017). Os dados econômicos no primeiro mandato de Lula e até 2008 foram positivos, com um crescimento do PIB de 5,6% anual de média, a inflação controlada e o desemprego em redução, ainda sempre maior do que 9% (IBGE, 2017).

Em relação à agenda governamental, existiam quatro iniciativas que interagiram e estiveram ligadas à nova política de ADI. Em primeiro lugar, a *Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal* (PNDP), descrita no Decreto 5.707 de 23 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006). Esse decreto do executivo, cuja lógica responde ao elemento da categoria anterior, *percepção de que o servidor público não estava suficientemente capacitado*, é justificado pela regulamentação dos artigos 87 e dos incisos IV e VII do artigo 102 da Lei 8.112/2010, que aborda o regime jurídico dos servidores públicos federais. Esses artigos fazem referência aos mecanismos de capacitação dos servidores. A PNDP tem os seguintes objetivos:

- I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- II - desenvolvimento permanente do servidor público;
- III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
- IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e

V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação (BRASIL, 2006, art.1).

Da mesma forma, a normativa da PNDP, que está composta apenas por 14 artigos, estabelece diretrizes e instrumentos para implementar a política de desenvolvimento dos trabalhadores da União. Incluído nessas diretrizes, o inciso VII do artigo 3 alude a avaliação do desempenho e liga as ações de capacitação com o desempenho dos servidores públicos: “considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si” (BRASIL, 2006, art. 3).

“Em 2006 (...) havia uma forte intenção, naquela época, de fazer uma revisão desses processos de gestão. Já se tinha feito, (...) a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, PNDP. (...) Esse decreto ele já trazia algumas sinalizações em relação à gestão de pessoas, em relação a (...) incorporar, modernizar esses processos de gestão de pessoas que ainda não estavam instalados dentro do governo”, apontou a E-3, que também explicou que foi criado um grupo de trabalho, por iniciativa do Ministério do Planejamento, para definir as principais orientações da política antes da sua formulação. Assim, a normativa do Decreto 5.707/2006, denominada de *política* de maneira explícita, instaura vários propósitos de reforma da administração central e foi o ponto de partida de várias iniciativas políticas que terão lugar nos anos seguintes à sua publicação, tal como foi a Medida Provisória nº 431 de 2008.

O segundo elemento verbalizado nesta categoria é o seguinte: *gestão por competências era a tendência nas administrações públicas em outros países*. Uma pessoa entrevistada envolvida no planejamento federal nesse período expressou essa ideia da seguinte maneira: *“a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas ela já traz a base para você começar a trabalhar com a gestão por competências. Então o processo também da gestão de desempenho ele começa primeiro com a discussão da gestão de competência, que estava na França muito avançado, outros países já tinham implementado..., mas aqui a gente não tinha nenhum modelo no governo federal, e era um modelo pensado justamente para a questão do alinhamento da gestão por competências com todo o processo de capacitação, de qualificação, capacitação do empregado...Você teria uma ferramenta capaz de identificar os gaps de competência e propor planos anuais de capacitação para atender esses gaps, para que você pudesse melhorar justamente a entrega das suas competências no final”*. Assim, uma das diretrizes desta política era *“incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais”* (BRASIL, 2006, art. 3)

e um dos instrumentos estabelecidos foi o *sistema de gestão por competências*, que devia ser desenvolvido e implementado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2006). Também o Programa do Governo 2007-2010 (GARCIA et al., 2006), difundido durante a campanha presidencial de Lula em 2006, evidencia que a gestão por competências era um assunto que prometia ser abordado e que devia estar ligado com a gestão por resultados e com a gestão de desempenho dos servidores públicos. Em um item intitulado *Gestão*, se estabelece a promessa eleitoral de “fortalecer a função pública, visando o desenvolvimento e a retenção de competências dentro da máquina pública, a responsabilização de dirigentes e servidores por resultados e a implementação de um sistema de méritos” (GARCIA et al., 2006, p. 24).

A influência de políticas estrangeiras, neste caso o exemplo citado da administração pública francesa, onde a gestão por competências era um processo avançado na época, traz também uma dimensão que convém destacar, que é a referência de modelos externos para produzir a entrada de uma demanda na agenda política. Como indica Secchi (2014), um problema não é necessariamente uma degradação de uma situação em concreto, pode surgir de uma melhoria de outro contexto externo, que serve de comparação e de ideal a ser atingido. Neste caso, a comparação da administração federal brasileira com a de outros países influenciou ao governo a impulsionar a gestão por competências por meio da PNDP. Assim também, a gestão de competências formava parte do trinômio da agenda governamental de modernização da administração pública: política de desenvolvimento, política de avaliação de desempenho e política de gestão por competências.

Outra iniciativa da agenda do governo e da categoria contexto político é a *ênfase na democratização das relações de trabalho*. A E-3 expôs a influência dessa iniciativa na entrada na agenda da nova política de ADI: “*um outro foco importante do governo também nessa época (...) foi a questão da democratização das relações de trabalho (...). Era um governo, digamos, mais à esquerda, querendo trazer mais a participação democrática do empregado nos processos de gestão de pessoas (...), para o servidor também ele entender (...) que é importante para ele, desenvolvimento dele, para ele perceber a participação, (...) o desenvolvimento dele durante a vida profissional... Então o modelo foi pensado, assim... que isso seria bom para o empregado, ele ser mais participativo na sua equipe. Não era mais aquele empregado que ia chegar, sentar no seu cantinho, fazer o seu trabalho, ninguém vê... Não é mais assim, nós vamos ter que*

planejar em conjunto os resultados da nossa equipe, nós vamos ter que conversar. Se você não tiver um resultado vai ter um impacto no meu trabalho. Então o modelo pressupunha isso, participação". Dessa forma, esta vinculação se denota também na própria formulação da Lei 11.784/2008, pois institui uma avaliação de desempenho por múltiplas fontes, onde as chefias também são avaliadas assim como é considerada a avaliação dos pares, dos colegas das divisões, o que é uma novidade na normativa histórica da ADI na União. Da mesma forma, esta dimensão promotora da nova política de ADI também permite observar a pretensão do governo federal de sublinhar na nova política um dos efeitos das ADI referidos na literatura (COELHO JR., 2013), incentivar a participação dos trabalhadores e democratizar os processos de decisão. Está igualmente estipulado na normativa da nova política de ADI, no artigo 21 do Decreto 7.133/2010, que garante aos servidores públicos "a participação no processo de avaliação de desempenho, mediante prévio conhecimento dos critérios e instrumentos utilizados, assim como de acompanhamento do processo". Por fim, o Programa do Governo 2007-2010 (GARCIA et al., 2006, p. 18) da coalizão liderada por Lula já determinava o propósito de "dar continuidade à democratização das relações de trabalho, com a aprovação da Reforma Sindical e encaminhamento do debate sobre a atualização da legislação trabalhista (...)".

O último elemento desta categoria que explica o contexto político da época em que a nova política de ADI entrou na agenda política é o *propósito de aumentar a remuneração do servidor público* por parte do governo federal. Tal como apontou uma das pessoas entrevistadas envolvidas no planejamento federal naquele período, "em 2006 (...) uma das diretrizes de governo era o fortalecimento da remuneração do servidor público, porque precisava se dar uma renovada mesmo (...) Era um momento, (...) de recomposição dos quadros de pessoal dos órgãos de governo, fortalecimento das carreiras, principalmente dessa parte de remuneração, e o governo se empenhou fortemente nisso. (...) Então várias carreiras foram reestruturadas nesse período com salários que foram negociados e que tiveram, (...) aumentos expressivos". Cabe lembrar que o governo de Fernando Henrique Cardoso, no contexto das medidas políticas que estavam enquadradas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), reduziu o quadro dos servidores públicos federais e congelou a revisão dos salários (ANDREWS, 2010). Dessa forma, o governo de Lula teve, justamente, como um dos seus principais projetos no âmbito da administração federal, corrigir essa situação e reajustar

os salários. Assim, desde 2002 até 2008, foram autorizados 108.000 concursos públicos e a despesa média por funcionário público federais aumentou 64,8%, de R\$ 2.784, em 2002, para R\$ 4.588 em 2008 (FOLHA, 2008). “*Na verdade, foi uma decisão de governo para que as carreiras pudessem ser mais atrativas, porque foram abertos muitos concursos e foi uma maneira de também atrair o cidadão a fazer concurso, a abrir portas e a gratificação de desempenho tinha um pouco esse foco também*”, ponderou a E-3 em relação às justificativas sobre o aumento salarial e de que forma a gratificação pela ADI também respondia à mesma lógica da agenda governamental.

Por conseguinte, como foi evidenciado, a política de ADI entrou na agenda do governo de Lula motivada por várias iniciativas relativas a reformas na administração federal. Dessa maneira, o programa de governo não era reformar a ADI, como iniciativa autônoma, com o objetivo principal de avaliar e melhorar o desempenho dos funcionários públicos, senão que teve um viés acessório ou subsidiário de outras políticas. Essa subsidiariedade tem um reflexo claro na formulação da política de ADI pela Lei 11.784/2008, onde as iniciativas políticas citadas têm um peso preponderante, como será observado depois, relegando e omitindo o desenvolvimento de elementos do processo de ADI propriamente. Tal como observa Saravia (2006, p. 13), “*toda política pública está integrada dentro do conjunto de políticas governamentais e constitui uma contribuição setorial (...). Cada política, pela sua vez, inclui diferentes aspectos aos que outorga prioridade em função de urgências e relevâncias*”.

A última categoria identificada nesta etapa do ciclo da política pública é *atores que influenciaram na entrada na agenda política*, que está delimitada como os sujeitos ou organizações que contribuem para que um problema com repercussões públicas seja incluído na agenda política, tal como se expõe no Quadro 15.

Quadro 15. Categoria: atores que influenciaram na agenda política.

| CATEGORIAS NA ENTRADA DO PROBLEMA NA AGENDA POLÍTICA | |
|---|--|
| Categoria: ATORES QUE INFLUENCIARAM NA ENTRADA NA AGENDA POLÍTICA | |
| Definição | Sujeitos ou organizações que contribuem para que um problema com repercussões públicas seja incluído na agenda política. |

Fonte: elaboração própria.

O primeiro elemento desta categoria é a *iniciativa do próprio governo federal*, chamando a atenção sobre o protagonismo do governo de Lula na hora incluir na agenda política a revisão dos processos de ADI na administração federal: “*a gente percebia muito que era*

um modelo do governo central mesmo, do governo Lula. (...) Assim, do Ministro do Planejamento, mas uma questão vinculada mesmo ao primeiro mandato do governo Lula: -olha, nós precisamos abrir as mesas de negociação, trazer o servidor como parceiro participante das políticas que a gente quer implementar, desenvolver, pensar no desenvolvimento dele-... (...) Eram questões que eram colocadas”, relatou uma pessoa envolvida em instâncias de planejamento federais naquela época. Para entender melhor esse processo, vale a pena assinalar a tipologia de agenda política de Cobb e Elder (1971). De acordo com os autores, existe uma agenda sistêmica que inclui os temas que preocupam à sociedade, articulados de forma geral e abstrata, e que demandam uma ação dos decisores políticos. Por outro lado, a agenda institucional é aquele conjunto de tópicos que já foram assumidos e definidos pelos decisores políticos. Segundo Cobb e Elder (1971), os dois tipos de agendas terão prioridades diferentes, sendo que a institucional estará sempre atrasada a respeito das demandas sistêmicas e terá uma abrangência menor. A disparidade nos ritmos e nas diferenças entre as duas agendas determinará a intensidade do conflito dentro do sistema político. Igualmente, a distância que um governo consiga manter nessa brecha entre as duas agendas condicionará a sua legitimidade política, pois, como indicam os autores, “a legitimidade, a diferença da legalidade, está sempre condicionada e deve ser ganha e mantida se o sistema quer manter a confiança popular e sua força” (COBB; ELDER, 1971, p. 906). Assim, na agenda sistêmica pode existir uma demanda social de melhorar a eficácia da administração pública ou de aumentar os salários dos servidores públicos, temas articulados de uma forma difusa ou genérica e de forma prolongada no tempo. Na agenda institucional, o governo federal tomou a reforma da política de ADI como uma medida concreta para assumir esses temas, não necessariamente satisfazendo essa demanda sistêmica, nem pela forma de definir o problema nem pela resolução posterior do mesmo.

O fato de que o governo fosse o principal impulsor da nova política de ADI reflete uma forma particular de levar os temas da agenda sistêmica para a agenda institucional, de acordo com os modelos de construção da agenda de Cobb, Ross e Ross (1976). Assim, a política de ADI iniciada em 2008 se desenvolveu segundo o *modelo de acesso interno*, que os autores identificam com sistemas políticos corporativistas. A iniciação é interna, realizada por grupos com influência privilegiada e próximos ao governo e praticamente é simultânea à especificação da solução. Pelo seu caráter técnico ou por vontade de manter longe da atenção pública, não se difunde a iniciativa e é discutida internamente. Neste

caso, foi o Ministério do Planejamento, com a alta direção ligada diretamente com o governo federal, quem impulsionou a solução inicial e a introduz na agenda do executivo; processo comum, por outro lado, nos casos que tem a ver com a modernização da administração pública. Esse modelo implica que não existe uma atenção da mídia excessiva, e acontece, em qualquer caso, uma vez que se inicia a elaboração da política. Pela mesma razão, não existe uma demanda nem pressão externa para que essa política seja implementada adequadamente. Alguns atores parceiros do governo, como os sindicatos, também tiveram influência indireta por meio das mesas de negociação, como a seguir será analisado, mas não se ajusta por isso esse processo ao modelo pluralista liberal de iniciativa externa, onde os grupos estão desligados do governo e realizam ações de reivindicação diante do governo com uma definição concreta do problema e uma proposta geral de solução.

O fato de que a entrada do problema na agenda fosse de acesso interno, sem uma demanda articulada de atores externos ao governo, trouxe duas consequências que condicionaram a nova política de ADI. Em primeiro lugar, contribuiu também na indefinição do problema, pois nenhum grupo de pressão trouxe à luz um diagnóstico claro que levasse ao governo a assumir essa problemática na agenda institucional. Em segundo lugar, a ausência de uma demanda social articulada repercutiu também em uma baixa atenção da mídia, que poderia posteriormente fiscalizar o desenvolvimento da política. Assim, como foi evidenciado na pesquisa de campo, durante a execução da política desde 2010 não houve uma pressão ou fiscalização externa nem da mídia, nem de grupos de pressão, questão que afeta a prioridade que depois é dada pelos altos cargos das entidades federais, materializada no acompanhamento e aprimoramento da execução da política.

O outro elemento identificado nesta categoria é a *influência dos sindicatos nas mesas de negociação*. Essas mesas de negociação estão referidas a um foro, institucionalizado no ano 2003, por iniciativa do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, que serviam de diálogo, socialização e discussão de temas entre o governo federal e os sindicatos representantes dos servidores públicos da União. O nome oficial foi a Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), e estava composta pelo governo, através de representante de quatro ministérios (Planejamento, Orçamento e Gestão; Fazenda; Previdência Social; e Trabalho), da Casa Civil e da Secretaria Geral da Presidência da República; e pelos sindicatos, estando subscritos inicialmente 12 organizações sindicais e com um limite máximo de 18, segundo a análise realizada dos estatutos do órgão. A

MNNP Operava por comissões temáticas (direitos sindicais, diretrizes de carreira, seguridade social ou política salarial, entre outros). Além dessa mesa principal, foram criadas mesas setoriais em vários ministérios (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2015b). Esse espaço de participação será analisado com mais detalhe na etapa da elaboração da política, mas é interessante sublinhar como várias pessoas entrevistadas aludiram aos sindicatos e às mesas de negociação para a entrada do problema na agenda política. A E-20, envolvida em um sindicato de servidores federais comentou: *“tínhamos um instrumento que eram as mesas de negociações que as entidades sindicais participavam e faziam essa avaliação crítica, (...) para discutir concurso público, para discutir qualidade de vida, saúde do trabalhador, estruturação de carreira, enfim, várias condições de trabalho, era uma mesa nacional constituída pelo executivo, centrais sindicais e as entidades nacionais que representam o conjunto dos servidores, então era uma mesa bem macro, e as mesas setoriais por entidades sindicais para discutir as especificidades de cada setor”*.

Segundo a E-3, a intenção do governo federal, por meio do Ministério do Planejamento, era *“trazer todas as discussões relacionadas à gestão de pessoas para a mesa de negociação, fazer com que o servidor participasse no processo de aprovação, do entendimento de todas essas políticas de gestão de pessoas”*. Portanto, existia uma via institucionalizada de diálogo com os representantes dos servidores públicos, que expressaram as suas pretensões em relação à política de ADI e de outros aspectos do serviço público ligados a ela. A visão deles, a respeito da formulação final da política, foi crítica, como depois será relatado, mas era observada positivamente a existência dessas mesas de negociação pelos sindicatos.

Por último, nessa análise dos atores que influenciaram na entrada da política na agenda do governo, se observou também a *influência do âmbito acadêmico*. Além dos grupos de pressão, que neste caso veriam representados principalmente pelos sindicatos dos servidores federais, também existem outros atores acadêmicos como a universidade, os especialistas consultores de política pública, os *think tanks* e as organizações de pesquisa que atuam no sistema político e que contribuem para a construção da agenda política (SILVA, 2013; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2014). Em relação à Universidade, *“ela pode auxiliar na formação da agenda com a sua visão técnica, sobre a demanda pela qual a agenda vai ser elaborada”*, afirmava a E-2, vinculada à docência universitária na área da administração pública. Também indicou que às vezes essa

influência não era sempre técnica, pois também existem interesses particulares para que uma política se direcione de uma forma determinada: “*a universidade tem todo potencial de participar e de auxiliar, não pode envolver paixão, e paixão também travestida de interesses. Pensar numa determinada política porque fulano tem uma empresa de consultoria que faz aquilo e aí ele pode ser beneficiado, até isso tem (...)*”. Outra pessoa entrevistada, a E-18, apontava também a importância da participação em foros públicos e das publicações e pesquisas, destacando a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) como organismo de pesquisa: “a participação nessas mesas redondas, ou as vezes publicações, a própria pesquisa da ENAP são coisas que contribuíram para isso. Então a publicação acaba sendo interessante porque é um meio que você divulga, você pesquisa e divulga para as pessoas”. E também ressaltou a influência direta do âmbito acadêmico por meio das consultorias. Embora esta função se ative de forma mais intensa nas fases posteriores do ciclo da política pública, também se observam consultas e colaborações para delimitar o problema e trazer os primeiros direcionamentos da política.

6.1.2 Elaboração da política

A seguinte etapa do ciclo da política pública, a elaboração, acontece depois de que os decisores políticos assumem o problema, momento no qual se propõem e estudam diferentes alternativas antes de tomar uma decisão sobre o direcionamento final da política. De acordo com a definição de Saravia (2006, p. 11), esta etapa “consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades”. Além disso, a elaboração de alternativas levará, em cada caso, a designar um conjunto de ferramentas (instrumentos da política), a realizar uma primeira versão da normativa que articula a ferramenta e decidirá a quem ou a que afetará essa alternativa e quando entrará em vigor (SIDNEY, 2007). Na literatura esta etapa é denominada também como *formulação* da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; JANN; WEGRICH, 2007; SIDNEY, 2007).

A elaboração de alternativas pode vir conjuntamente à entrada do problema na agenda institucional, mas no caso da política de ADI federal, não entrou na agenda nem com uma definição clara do problema nem com alternativas concretizadas de soluções.

Normalmente, o debate e discussões sobre as propostas de política acontecem dentro dos foros legislativos, neste caso na Câmara dos Deputados e no Senado ou, externamente, por meio dos grupos de pressão, *think tanks*, especialistas, a mídia ou os burocratas, que tentam influenciar os decisores políticos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). A reforma da política de ADI, que se iniciou em 2008, teve um passo pelo Congresso Nacional sem dificuldades, sem emendas ou propostas alternativas substanciais ao conteúdo original do capítulo da Medida Provisória 431 (BRASIL, 2008a) dedicado à avaliação de desempenho. Dessa forma, a discussão de alternativas que pode ser estudada é a que teve lugar no interior do governo executivo, por meio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que criou um grupo de trabalho para elaborar uma proposta a ser apresentada à Casa Civil e à Presidência do Governo.

Os achados da análise desta etapa são resultantes das entrevistas realizadas e da análise de documentos. Foram considerados os depoimentos de duas pessoas ligadas a instâncias de planejamento federal, ao menos durante o período 2005-2008, que participaram da fase de elaboração da política de ADI. Igualmente, contribuíram para o estudo desta etapa as declarações de uma pessoa ligada ao âmbito universitário que assessorou as pessoas que eram responsáveis pelo planejamento da ADI federal nessa época, assim como um dirigente representante dos servidores públicos federais.

A primeira categoria da análise desta etapa é denominada ***participação no processo de elaboração***. Esta categoria faz referência ao percurso e descrição dos atores que estiveram envolvidos na construção de alternativas de soluções para a nova política de ADI federal. Não foram conformadas subcategorias nesta categoria.

Quadro 16. Categoria: participação no processo de elaboração.

| CATEGORIAS NA ELABORAÇÃO DA POLÍTICA | |
|---|---|
| Categoria: PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO | |
| Definição | Percurso e descrição dos atores que estiveram envolvidos na construção de alternativas de soluções para a nova política de ADI federal. |

Fonte: elaboração própria.

A revisão da política de ADI foi impulsionada pelas diretrizes do governo executivo, com uma agenda institucional que tinha um conjunto de iniciativas para melhorar a gestão pública, como foi observado na etapa da construção da agenda. O processo de discussão técnica e do estudo das alternativas foi um *processo interno* desenvolvido principalmente na Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento. A E-3 relatou: “foi

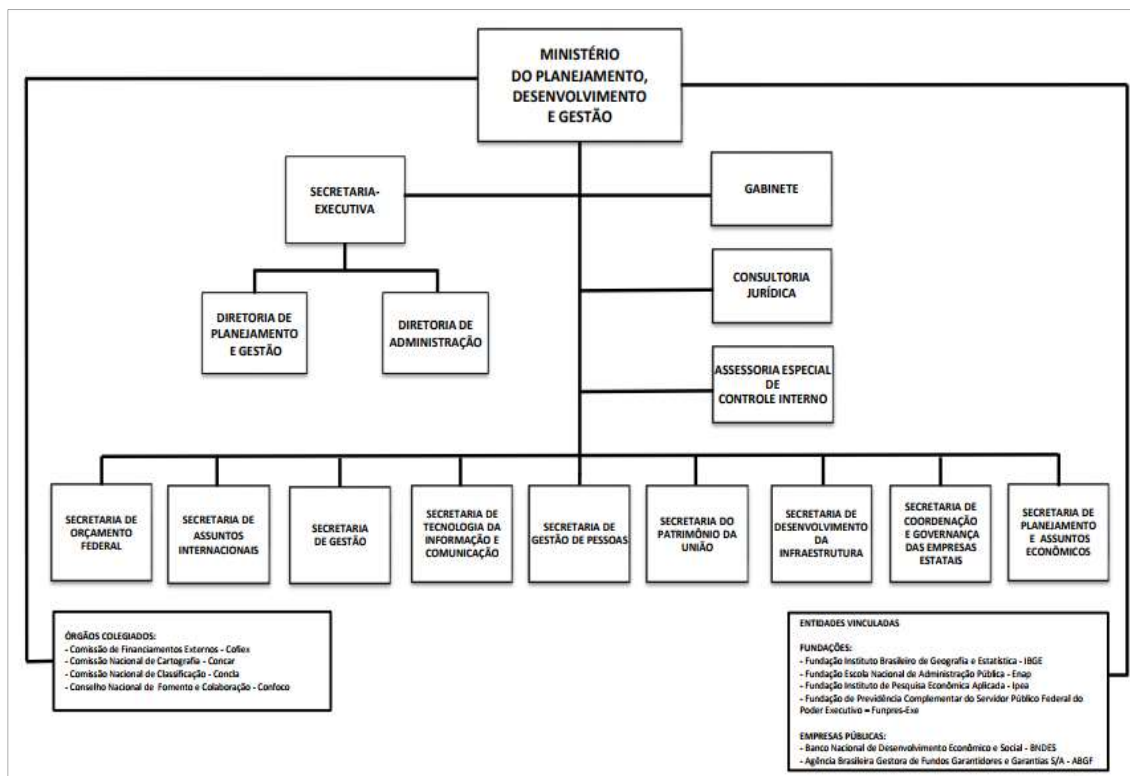
*um trabalho mais de equipe interna mesmo, com os técnicos internos (...) Não foi contratada consultoria”. (...) As chefias iam trazendo essas questões para a gente discutir junto com os secretários de recursos humanos: como que esse desejo do governo ia se concretizar, quais os caminhos que a gente ia percorrer... (...) Eu senti um forte empenho do secretário de recursos humanos”. Portanto, não foi realizado um estudo de avaliação de alternativas *ex-ante* nem uma consultoria externa que marcasse os principais delineamentos ou diretrizes da normativa. Houve reuniões iniciais compostas por servidores que ocupavam cargos de coordenação e chefias de divisão na Secretaria de Recursos Humanos em 2007, o ano anterior à aprovação da Medida Provisória 431/2008 (BRASIL, 2008a), segundo os depoimentos dos entrevistados. No primeiro período de reuniões, se produziu uma primeira versão da norma, que foi submetida à Casa Civil para a sua revisão. Subsequentemente, houve outra série de reuniões técnicas com funcionários do Ministério do Planejamento junto com os da Casa Civil, responsáveis pela análise do texto, das quais surgiu o texto definitivo que foi enviado à Presidência do Governo.*

Dessa forma, convém destacar a natureza interna da elaboração da política, pois foi um *processo marcadamente burocrático* e técnico, onde a participação pública foi reduzida ou inexistente. Existiu uma socialização dos avanços dos trabalhos com os sindicatos dos servidores públicos por meio das comissões especializadas das mesas de negociação, mas os representantes sindicais não participaram propriamente na construção das alternativas da política: *“nas mesas isso tudo era discutido, os sindicatos eles não participavam diretamente nas propostas, mas foi discutido com eles”*. Embora este fato possa ser percebido como uma deficiência no processo da política de ADI, a literatura observa que é bastante comum que a discussão de alternativas seja mais discreta e afastada da opinião pública que a etapa da entrada na agenda e também da posterior tomada de decisão. É frequente que aconteça em grupos de trabalho reduzidos, com frequência técnicos burocratas ou especialistas acadêmicos (SIDNEY,2007).

O *perfil dos atores* que coordenaram o processo de elaboração da proposta normativa retrata a vinculação estreita com o governo executivo. A E-3 deu ênfase ao papel dos secretários do Ministério do Planejamento e da sua ligação com a presidência: *“eu senti um forte empenho do Secretário de Recursos Humanos. Os secretários eles são, (...) principalmente no Ministério do Planejamento, que é um órgão central de pessoal...a folha de pessoal está toda lá, as políticas de gestão de pessoas, a remuneração do servidor ela é centralizada no planejamento, autorizada, negociada toda lá...Então,*

assim, os secretários eles têm uma força enorme, eles são bem próximos do ministro, bem próximos do presidente”. Normalmente o Ministério do Planejamento está composto por aproximadamente uma dezena de secretarias, que estão hierarquicamente abaixo do Gabinete do Ministro e da Secretaria-Executiva, conforme à Figura 5, sendo que a Secretaria de Gestão e a Secretaria de Gestão de Pessoas são ativas na elaboração de propostas normativas naquelas políticas que atingem mudanças na gestão pública das entidades federais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2015a).

Figura 5. Estrutura organizacional do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.



Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/estruturaorganizacional>; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2015).

Hoje em dia, segundo a web do Ministério (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2017b), a Secretaria de Gestão de Pessoas tem como desafio “aperfeiçoar a gestão de pessoas no âmbito do Poder Executivo Federal. (...) Suas atribuições são alinhadas à formulação de políticas e diretrizes que englobem todo o ciclo de gestão de pessoas desde o ingresso do servidor na administração pública até a conclusão da sua vida funcional”. Da mesma forma, em 2017 a Secretaria de Gestão de Pessoas era composta por seis departamentos: (1) Departamento de Legislação e Provimento de Pessoas; (2) Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas; (3) Departamento de Remuneração e Benefícios; (4) Departamento de Relações de Trabalho no Serviço Público; (5) Departamento de Gestão dos Sistemas de Pessoal; (6) Departamento de

Órgãos Extintos e de Gestão de Folha de Pagamento. No interior do Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas existe a Coordenação de Avaliação de Desempenho e Desenvolvimento de Pessoas (CADDP), que é a que planeja e monitora, de forma mais imediata, a política de ADI em todas as entidades federais da União. Nas reuniões de elaboração da proposta da nova lei de ADI participaram diferentes diretores e coordenadores desses departamentos, com protagonismo das divisões dedicadas à ADI. Dessa forma, é claro o perfil burocrático desse processo de elaboração, pois a maioria dos participantes das reuniões era servidor público ou cargo de confiança, com trabalhos e estudos delegados ao interior de cada coordenação e divisão durante o tempo em que aconteceram as discussões. Como já foi indicado, também não estiveram envolvidos diretamente consultores especialistas ou acadêmicos. O papel dos servidores públicos no processo da política pública e ressaltado habitualmente durante a etapa da execução, particularmente pela sua autonomia e discricionariedade na tomada de decisões (LIPSKY, 2010), mas neste caso tem igualmente um papel protagonista na fase da elaboração. Howlett, Ramesh e Perl (2013) trazem algumas apreciações que são facilmente extrapoláveis a este estudo de caso. Os autores salientam que a burocracia atualmente vai além de ajudar aos governos a implementar políticas, de “servir” ao público, possuindo uma capacidade notável para influenciar no sistema político. Algumas das razões que atribuem são as seguintes:

- A complexidade e quantidade de questões que os governos modernos atualmente administram faz com que devam delegar na burocracia, já não é mais o gabinete do governo o que desenha e executa as políticas.
- O governo executivo é a Organização, de forma individual, que mais gasta e que conta com um orçamento maior na maioria dos países, pelo que concede muito poder aos administradores públicos.
- A administração pública é um corpo numeroso e especializado em múltiplas disciplinas do conhecimento, com um acesso à informação privilegiado, o que resulta em uma instituição de grande valor para a sociedade.
- A estabilidade dos cargos públicos possibilita longas carreiras especializadas, conferindo, em ocasiões, uma vantagem em relação aos membros do governo e seus cargos de confiança, que têm caráter temporal.
- Finalmente, a burocracia é um ator de maior homogeneidade e autonomia que outros atores que influenciam no processo da política pública, o que lhe permite

uma maior concentração de poder, reduzindo o risco de conflito interno (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Assim, a influência da burocracia pode ser determinante, já inclusive desde as primeiras etapas do ciclo da política pública, como é o caso da atual política federal de ADI. Porém, o papel da burocracia não foi perceptível diante da mídia e da sociedade, podendo ser identificados, de acordo com a concepção de Kingdom (1995), como *atores invisíveis*, onde também estariam incluídos especialistas, acadêmicos, ou funcionários dos grupos de pressão. Dentre os *atores visíveis*, que recebem atenção dos meios de comunicação e o público, encontram-se os políticos no governo, no legislativo, a mídia e os partidos políticos, entre outros. Como aponta Kingdom (1995), os atores visíveis são os que normalmente definem a agenda política, enquanto que os atores invisíveis influenciam principalmente na escolha de alternativas.

A segunda categoria desta etapa de elaboração, que foi inferida dos resultados da pesquisa, é ***definição de alternativas***. Esta categoria apresenta a delimitação das diferentes propostas que foram discutidas durante os trabalhos para a elaboração de uma primeira versão da normativa. Neste caso não foram identificadas subcategorias.

Quadro 17. Categoria: definição de alternativas.

| CATEGORIAS NA ELABORAÇÃO DA POLÍTICA | |
|--------------------------------------|---|
| Categoria: DEFINIÇÃO DE ALTERNATIVAS | |
| Definição | Delimitação das diferentes propostas que foram discutidas durante os trabalhos para a elaboração de uma primeira versão da normativa. |

Fonte: elaboração própria.

Os depoimentos dos entrevistados permitem observar as principais linhas orientadoras da discussão, as limitações existentes, a ferramenta política e alternativas escolhidas e também as reações externas a esse processo burocrático de construção de alternativas.

Em primeiro lugar, existiram várias *orientações do governo executivo* que deviam ser trabalhadas no Ministério do Planejamento e que foram transmitidas principalmente pelo Secretário de Gestão de Pessoas aos membros do grupo de trabalho. Essas orientações se relacionavam também com o conjunto de ações setoriais dirigidas a melhorar a gestão pública, que foram analisadas na etapa da entrada na agenda política. De acordo à E-3, “o que se tinha no planejamento eram as diretrizes, quais eram essas diretrizes? Você tem uma avaliação institucional, você tem um planejamento estratégico, você tem que vincular gestão de desempenho a esse resultado, você tem que trazer numa perspectiva

da democratização das relações de trabalho, não ser de maneira nenhuma um processo unilateral”.

Em segundo lugar, convém destacar que, ao longo das discussões, foram aparecendo *limitações* a algumas das alternativas preliminares. A ideia inicial foi tomar as diretrizes do governo e criar uma sistemática de ADI mais abrangente e ambiciosa, onde a avaliação estivesse ligada à gestão por competências e às ações de desenvolvimento dos servidores públicos. Igualmente, pretendia-se unificar os ciclos de avaliação de todas as entidades federais afetadas e os diferentes tipos de avaliações que se realizam na administração federal (avaliação do estágio probatório e avaliação para as promoções e progressões). A E-2 indicou que *“a primeira proposta que eles tinham lá era de criar uma coisa conjunta com gestão de competências, conjunta com trilhas de aprendizagem, conjunta com estruturação de plano de carreira”*. A E-3 declarou ainda que *“(...) essas pessoas entrariam e passariam por um processo de gestão das suas competências num processo de gestão do desempenho e que isso tudo fosse vinculado às estratégias da Organização com a participação do servidor no processo entregando resultado. (...) E que a sua capacitação fosse feita com base nas necessidades também estratégicas”*. Porém, a equipe de trabalho achou vários impedimentos que levaram a redirecionar a nova política para um modelo mais simples. Uma pessoa vinculada ao âmbito acadêmico e que deu assessoramento durante o processo recomendou que seria melhor que a política fosse incremental, pois ainda existiam restrições relativas à falta de amadurecimento da cultura de avaliação de desempenho: *“vamos dar um passo atrás para ir trabalhando aos pouquinhos, e depois integra. (...) Vamos começar primeiro pensando no desempenho. Desempenho é a chave mestra, desempenho é o carro chefe. Depois que a gente entender essa complexidade que é desempenho aí a gente consegue estabelecer interface. É mais ou menos o médico que vai fazer uma cirurgia e ele primeiro tem que lavar as mãos, tem que esterilizar. (...) Para a gente mexer com desempenho, primeiro a gente tem que lavar as mãos, a gente tem que entender o que é, como é que funciona a metodologia para a gente conseguir fazer as pontes”*. Alguns aspectos concretos, como a unificação dos processos de avaliação nas diferentes carreiras também foram descartados: *“(...) se discutiu também, mas a gente não conseguiu avançar muito, (...) os vários processos de avaliação e desempenho em função das várias carreiras que foram criadas, (...) tem um problema na fragmentação de carreiras. (...) São muitas carreiras e várias delas tem modelos de gratificação diferentes (...). Tem gratificações de exercício que precisam de*

avaliação de desempenho para você receber, tem a gratificação de desempenho vinculada a sua remuneração da sua carreira, tem a avaliação de desempenho do estágio probatório... (...) Isso realmente é um problema porque o chefe, ele tem que fazer várias avaliações para vários objetivos e vários modelos diferentes, (...) desde aquela época já se veio pensando nisso, mas nunca se conseguiu fazer”. Assim, ainda hoje na maioria das carreiras federais existem modelos diferentes para a avaliação de desempenho, a avaliação para as promoções e progressões e a avaliação do estágio probatório, desvinculadas entre si. Ademais, outro desafio que não pôde ser abordado foi a unificação dos ciclos de avaliação nas diferentes carreiras e entidades federais, que teria possibilitado um monitoramento geral e homogêneo no serviço federal. A E-3 comentou: *“outra questão era unificar os ciclos de planejamento também porque vários órgãos trabalham com ciclos diferentes, isso foi um projeto (...). Tem órgãos que começam em fevereiro, outros em março, cada um tinha um ciclo diferente, e isso dificultava o ciclo do próprio planejamento estratégico. (...) Um projeto de pelo menos (...) ter um ciclo único porque até para a gente monitorar seria mais fácil você ter um sistema único, (...) e a partir desse monitoramento poder propor também ações de desenvolvimento de processos juntos aos órgãos. (...) Não sei se continuou sendo discutido, eu acredito que sim, só não conseguiram implementar ainda”.*

Essas limitações nas alternativas da política de ADI podem ser classificadas tanto como *restrições substantivas* quanto como *restrições procedimentais* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). As restrições substantivas são derivadas do próprio problema e da incapacidade de resolvê-lo ou redefini-lo com uma política. Assim, podem existir deficiências nas informações, requerer políticas que criariam outros problemas, existir deficiências técnicas ou tecnológicas para ser implementada, exigir uma alta quantidade de trabalhadores para implementar a política ou simplesmente pode acontecer que o estado não conte com os fundos suficientes para resolver o problema. As restrições procedimentais, por sua vez, estão relacionadas com estruturas do próprio sistema político que impedem ou fazem muito difícil acionar uma determinada alternativa política. Essas estruturas podem ser encontradas no procedimento legislativo, no sistema eleitoral e de partidos, na divisão de competências entre os diferentes níveis administrativos, etc. Assim, uma sistemática ambiciosa de ADI, talvez tivesse restrições substantivas segundo a percepção dos elaboradores, pois acreditavam que ia a complicar mais o problema. A proposta de unificação de todos os processos de avaliação de desempenho e de todos os

ciclos de avaliação provavelmente respondeu mais a restrições procedimentais, a dificuldades para modificar e unificar as diferentes leis envolvidas, o que teria arriscado a aprovação inteira da proposta. Dessa forma, nem todas as alternativas foram viáveis, os participantes da elaboração tiveram que descartar algumas opções que eram ideais, mas não factíveis.

Em terceiro lugar, é importante destacar os elementos que foram tomados em consideração como *escolhas* viáveis a serem incluídas na proposta final. A eleição de um ou outro direcionamento foi feita principalmente por meio de conjecturas, que de acordo com Secchi (2014, p. 50), são “juízos de valor criados a partir de aspectos intuitivos ou emocionais dos *policymakers*”. Os outros mecanismos na escolha de alternativas são, segundo o autor, as avaliações *ex-ante*, as projeções e as predições, que requerem mais tempo e recursos para poderem ser usadas como elementos de deliberação pelos elaboradores de políticas. Neste caso, os elaboradores contaram com algumas informações originárias de pesquisas pessoais simples ou consideraram estudos realizados em âmbitos próximos, como afirmou uma pessoa que acompanhou o processo, segundo a qual “o grupo que trabalhou nisso pesquisou os modelos, pesquisou as bibliografias na época, porque veio de um estudo que já havia sido feito aqui na política nacional de desenvolvimento de pessoas e que foi tipo uma continuação desses estudos”. Porém, essas iniciativas não correspondem com nenhum dos mecanismos citados mais complexos, que exigem processos mais abrangentes de coleta de dados e um tratamento empírico. Assim, as conjecturas são as mais comuns nos processos da política pública, que se expõem por meio de reuniões, foros, debates ou exercícios como a tempestade de ideias. Secchi (2014) assinala que o mecanismo das conjecturas é típico das políticas elaboradas pela burocracia, que conta com a experiência direta dos *burocratas da linha de frente*, como foi o caso do processo de elaboração da política de ADI.

Os elementos principais que foram considerados para definir a alternativa final foram os seguintes, de acordo com os depoimentos de E-3:

a) Remuneração variável com base no desempenho:

“Tinha um modelo de remuneração, (...) o governo estava pensando em acabar a curva forçada. (...) Era um modelo de remuneração variável com base no desempenho”.

Uma vez observada a experiência falha da técnica da curva forçada das sistemáticas anteriores, optou-se por uma técnica de escala gráfica de classificação, com pontuações

para cada fator atitudinal ou meta planejada, excluindo qualquer tipo de variável comparativa entre os funcionários (BRASIL, 2008b).

b) Fortalecimento do salário dos servidores públicos por meio da gratificação de desempenho;

“Os modelos de remuneração já estavam no forno para sair. Esses modelos novos de remuneração saíram em 2006. (...) Tinha um caminho para que tudo saísse no mesmo tempo. (...) Essa estruturação foi muito forte, foram dois momentos forte. (...) 2006 começou essa reestruturação, esses aumentos, todo esse fortalecimento das carreiras, e em 2008 viram as gratificações de desempenho já na lei, já na medida provisória, já como composição dessas remunerações (...), que fosse atrativa para o governo atrair pessoas para o concurso”.

Como foi descrito na análise da etapa da construção da agenda, a política de ADI estava integrada em um conjunto de iniciativas governamentais que pretenderam fortalecer a remuneração do servidor público federal e, como é citado no depoimento, atrair às pessoas a realizar os concursos que naquela época foram abertos. A E-3 reconheceu a magnitude da gratificação por desempenho, que podia ser tão ampla como o próprio salário básico e opinou que produziu uma distorção: *“a gente estudou vários modelos de remuneração variável para poder propor. No final de toda essa distribuição do orçamento que foi feito ela ficou muito grande. A gente teve casos (...) que a gratificação de desempenho ela era maior do que o salário base, e aí você cria uma distorção mesmo. (...) Você tem um salário de mil reais e a sua gratificação é mil e duzentos, então, assim, é uma distorção”.*

c) Avaliação por múltiplas fontes.

“Não era mais um modelo verticalizado, o próprio empregado também ia poder fazer sua autoavaliação, a equipe...O modelo de múltiplas fontes ele também (...) forçaria essa participação da equipe também no processo, traria uma equipe mais coesa, mais junta, em busca dos mesmos resultados. (...) Isso era o que a gente discutia o tempo todo, isso, assim, era muito constante (...), de modo que ficasse uma avaliação mais fidedigna”.

A avaliação por múltiplas fontes foi uma das principais novidades da nova política de ADI federal. Estabelecida no artigo 147 da Lei 11.784 (BRASIL, 2008b), o cômputo dos resultados considera a avaliação do próprio avaliado, da chefia imediata e dos colegas das unidades de trabalho. Igualmente, as chefias são avaliadas pelos subordinados. Embora não esteja contemplado especificamente na Lei, está esclarecido na Orientação Normativa

nº 7 (BRASIL, 2011), emitida pelo Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento. Brandão et al. (2008) ressaltam que este tipo de avaliação, por meio de vários sujeitos, pressupõe uma avaliação mais completa e fidedigna, pois a responsabilidade é compartilhada entre mais pessoas e também pode compensar os erros de juízo eventuais de algum dos avaliadores.

Em quarto lugar, outra questão que deve ser examinada nesta categoria de definição de alternativas, é a escolha do *instrumento político* para aplicar a política. Salamon (2000, p. 1641) concebe o instrumento político como “um método identificável através do qual a ação coletiva é estruturada para resolver um problema”. A escolha de um instrumento ou outro requer uma análise de acordo com critérios de efetividade, eficiência, equidade, capacidade, realização e legitimidade e viabilidade política (OLLAIK; MEDEIROS, 2011). Atendendo à classificação de instrumentos de Howlett, Ramesh e Perl (2013), este caso corresponderia à tipologia de *instrumentos políticos baseados na Organização* e, dentro dela, à modalidade de *provisão direta*, que são aquelas políticas que o governo implementa por meio da sua administração, sendo que é também o serviço público o objeto alvo da política de ADI. Como apontam os autores, “grande parte do produto político-administrativo do governo é produzido por ele mesmo e por sua burocracia” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 141), o que se ajusta à realidade do caso estudado. Na mesma linha, e de acordo com Ollaik e Medeiros (2011), é importante diferenciar o instrumento político da técnica. Assim, a técnica serve para operacionalizar o instrumento. Neste caso, a técnica foi uma medida provisória: “*optou-se por ser medida provisória, porque (...) já teria força de lei*”, declarou a E-3, vinculada ao Ministério do Planejamento naquela época. A medida provisória é uma forma de iniciativa legislativa que pode ser adotada pelo presidente do governo. Está regulada no artigo 62 da Constituição Federal (BRASIL, 2015). Pode ser usada em casos de urgência ou relevância, produzindo efeitos imediatos, mas deve ser aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado para que seja transformada em lei. Caso seja aprovada, é reenviada à presidência, que pode vetar as eventuais modificações realizadas. É, portanto, uma técnica bastante efetiva e ágil, sempre que o governo tenha os suficientes apoios no Congresso Nacional para aprovar a iniciativa.

Como último elemento desta categoria, cabe mencionar que, ainda sendo um processo de discussão interna, os avanços na escolha de alternativas para realizar a primeira versão da normativa foram *socializados com os sindicatos* dos servidores federais por meio das

mesas de negociação. Diante dessa socialização, os sindicatos se manifestaram contrários ao direcionamento que o Ministério do Planejamento estava dando à nova política de ADI, pois apresentava um caráter marcadamente produtivista e focado na remuneração. Como afirmava um dirigente de um dos sindicatos dos servidores federais, *“desde o momento que foi criada, a gente tem sido crítico nessa sistemática, e hoje a gente percebe que a partir do momento que a gente apresentava essas críticas nós estávamos corretos. (...) Da forma que ela é aplicada hoje, com caráter remuneratório, com caráter financeiro, ele não tem surtido efeito para o qual foi criado esse instituto. (...) Sempre fomos críticos (...) da forma como ele foi instituído, porque na nossa visão o serviço público não trabalha na forma de produtividade, é prestação de serviço de qualidade. (...) Os efeitos tem sido (...) somente com caráter financeiro, não da prestação da qualidade do serviço como era o objetivo”*. Também as fontes entrevistadas que participaram do processo mencionaram essa desconformidade dos sindicatos: *“quem nunca foi favorável aos processos de gestão de desempenho foram os próprios sindicatos. (...) Assim, os representantes dos empregados eles sempre colocaram que era, como é que eles falam... -são gratificações positivistas, isso é o modelo da iniciativa privada, não tem que trazer para a iniciativa pública-...Teve resistência sim, não dentro do governo, mas, assim, fora do governo os sindicatos sempre bateram contra”*. Segundo os atores entrevistados envolvidos nesse processo de elaboração, uma das organizações sindicais que lideraram esse posicionamento contrário foi a CONDSEF (Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal), ligada à CUT (Central Única dos Trabalhadores), se bem no âmbito da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) e suas comissões também se manifestaram mais de uma dezena de organizações sindicais que conformavam esse órgão, de acordo com a análise dos seus estatutos. Cabe lembrar que a sindicância no Brasil está reconhecida no artigo 8 da Constituição Federal (BRASIL, 2015) e regulada na CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) (BRASIL, 1943), que distingue uma relação hierárquica de organizações de acordo à categoria profissional e o nível territorial. Segundo esse critério, existem quatro tipos de organizações: os sindicatos, que estão ligados às negociações diretas com os empregadores; as federações, que reúnem vários sindicatos (um máximo de cinco por setor) e podem ser regionais ou nacionais; as confederações nacionais, conformada por, ao menos, três federações de um mesmo segmento profissional; e as centrais sindicais, também no âmbito nacional e que podem agrupar sindicatos de diferentes setores. Como será estudado na etapa da execução, a discordância dos sindicatos pode ter influenciado

na aceitação da nova sistemática de ADI, o que implica um obstáculo fundamental para a efetividade da política.

Contudo, o processo de definição das alternativas, embora existindo as limitações que foram expostas, foi relativamente simples e ágil. Os fatores principais que facilitaram o processo foram, em primeiro lugar, o caráter interno e o perfil burocrático das discussões, que impediu um debate público mais demorado e, em segundo lugar, a escolha das alternativas fundamentada em conjecturas, que também aligeirou a seleção das diferentes opções. Porém, essa simplificação do processo gerou dois condicionantes na efetividade da política a serem salientados. Por um lado, não houve estudos técnicos na escolha das alternativas, o que pode ter afetado a qualidade do desenho da normativa. Por outro lado, os elaboradores da política não conseguiram a anuência dos sindicatos em relação à alternativa escolhida, lembrando que são atores chave para legitimar políticas que afetam os direitos dos trabalhadores.

Esta etapa da elaboração finaliza quando a proposta de normativa é enviada à Presidência da República para que decida o direcionamento definitivo da política, momento em que começa a etapa da formulação.

6.1.3 Formulação da política

De acordo com Saravia (2006, p. 12), a etapa da formulação consiste na “seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de uma declaração que explicita a decisão adotada”. Adiciona o autor que em administrações formalistas, como é o caso do Brasil, essa decisão se traduz em uma norma jurídica. Nesta fase, os atores envolvidos na aprovação de uma das alternativas discutidas na etapa anterior serão normalmente os atores políticos que possam tomar decisões vinculantes; embora possam existir ações externas de persuasão para modificar a direção do voto desses decisores (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). No caso estudado, o exame desta etapa compreende a adoção pelo governo federal da alternativa proposta pelo Ministério do Planejamento e seu grupo de trabalho, por meio da apresentação da Medida Provisória 431/2008 (BRASIL, 2008a), seu posterior percurso legislativo, com a conversão na Lei 11.784/2008 (BRASIL, 2008b) e sua regulamentação no Decreto 7.133/2010 (BRASIL, 2010).

A primeira categoria identificada nesta etapa, relevante para a análise da efetividade da política de ADI federal, é denominada **tomada de decisão**, entendida como a explicação da forma como os decisores políticos determinam e escolhem uma alternativa de solução que definirá o desenho da política.

Quadro 18. Categoria: tomada de decisão.

| CATEGORIAS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA | |
|--------------------------------------|--|
| Categoria: TOMADA DE DECISÃO | |
| Definição | Explicação da forma como os decisores políticos determinam e escolhem uma alternativa de solução que definirá o desenho da política. |

Fonte: elaboração própria.

Primeiramente, é necessário assinalar que o estudo desta categoria, consistente na *caraterização da forma em que foi realizada a tomada a decisão*, é particularmente interpretativa, pois não deriva dos depoimentos das pessoas entrevistadas nem da análise documental de forma direta, senão que se infere do conjunto de categorias estudadas. Ademais, essa categorização implica uma escolha entre as principais teorias que descrevem como acontece a tomada de decisão política, não existindo uma clareza na delimitação e na exclusividade de cada uma dessas teorias, pois se podem identificar, em alguns casos, concomitância de duas o mais delas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Como foi apresentado na revisão da literatura (SECCHI, 2014; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; JANN; WEGRICH, 2007; SOUZA, 2006), os modelos de racionalidade absoluta nas decisões políticas foram superados, na literatura, por modelos incrementalistas e, posteriormente, por outras propostas sistêmicas e multivariáveis (modelo dos fluxos múltiplos, modelo da lata de lixo ou modelo das coalizões de defesa).

Tendo esses elementos em consideração, e atendendo às características da elaboração de alternativas do processo legislativo e do conteúdo da normativa, a tomada de decisão da nova política de ADI federal se encaixa no *modelo incremental* de Lindblom (1959, 1979). Segundo este modelo, apresentado em um artigo em 1959 intitulado *The Science of “Muddling Through”*, que poderia se traduzir como a *ciência da “improvisação”* ou *“de se virar”*, faz referência com esses termos a que a tomada de decisão não é racional nem otimizadora de todas as possíveis alternativas senão, pelo contrário, limitada na sua preparação, no seu alcance, e determinada pelo contexto da política. Segundo este modelo, a margem de decisão está limitada por políticas anteriores e pelas instituições formais e informais existentes, sendo que a decisão implica ajustes e adaptações das

políticas já existentes. A escolha não é a melhor, mas sim a resultante do consenso alcançado diante das discussões e forças dos diferentes grupos de interesse em diferentes momentos. Os decisores políticos realizam, na hora de tomar uma decisão, o que Lindblom denomina de *comparações sucessivas limitadas*, pela qual comparam alternativas com base a experiências do passado com as quais estão familiarizados e que, igualmente, contêm valores que consideram desejáveis. Essas comparações acontecem ao longo do tempo, a política não tem pretensão de ser definitiva, ela irá se ajustando no futuro: “é um processo de sucessivas aproximações a certos objetivos desejados nos quais o que é desejado propriamente continua mudando a cada reconsideração” (LINDBLOM, 1959, p. 86). Outro elemento importante do modelo incremental, apontado pelo autor, é que, na tomada de decisão, existe uma preocupação analítica maior em relação aos males que tentam se resolver do que com a realização dos objetivos positivos perseguidos pela política (LINDBLOM, 1979). Portanto, o modelo incremental é oposto à escolha racional, onde os decisores políticos realizam uma análise pormenorizada de cada alternativa, conhecendo seus custos e benefícios e optando pela política mais adequada para resolver um problema. Igualmente, na visão incremental, as políticas não trazem mudanças radicais em relação ao status quo, senão pequenas modificações.

Em virtude dessas características e sistematizando os resultados obtidos, a tomada de decisão da política de ADI pode ser explicada de acordo com esse modelo incremental pelas seguintes razões:

- O estudo das alternativas e a proposta final aprovada no governo federal foi fruto de um trabalho interno burocrático baseado principalmente na experiência dos servidores públicos que participaram desse processo e de acordo com conjecturas, pelo que não foi um processo de análise racional com um estudo técnico dos impactos potenciais de várias alternativas.
- A definição final da política trouxe várias novidades na sistemática anterior a 2008 existente nas diferentes carreiras federais, tais como a avaliação por múltiplas fontes, a definição dos instrumentos de planejamento ou a gratificação pelo desempenho individual de acordo com a pontuação pessoal, mas não implicou um câmbio radical, ao menos formalmente, dos processos existentes até o momento, pelo que é possível considerá-la uma política incremental.
- As novidades da nova política respondem a modificações em aspectos concretos do processo de ADI que se identificaram no passado como falhos, de acordo com a

experiência dos burocratas envolvidos na definição de alternativas, pelo que se identifica essa prática das comparações sucessivas.

- Tal e como é descrito o processo de decisão no modelo incremental de Lindblom (1959), os traços principais da política estão marcados por valores desejáveis pelo governo federal nesse momento: democratização das relações de trabalho, valorização do serviço público por meio do aumento salarial ou a melhoria no desenvolvimento profissional dos funcionários federais.
- De acordo com o desenho resultante da nova normativa, se infere que houve um foco maior em resolver certas falhas das políticas anteriores que em atingir os objetivos e efeitos desejáveis de uma sistemática de ADI.
- Por último, a regulamentação da ADI nas entidades federais, que foi inicialmente adaptada por meio de portarias internas, foi alvo de diferentes modificações ao longo dos anos. Esses câmbios tentaram corrigir deficiências que somente foram identificadas durante a execução, o que também é uma das dimensões apontadas por Lindblom (1959).

Devemos entender, portanto, que a política de ADI se ajusta mais a este modelo incremental, sem pretender optar por esta caracterização teórica como explicativa da tomada de decisão política geral ou compreensiva para qualquer política, tal como pretendeu Lindblom (1959) originalmente. Como salientam Howlett, Ramesh e Perl (2013), o modelo incremental se ajusta a determinados estilos de política e é mais próprio de políticas que tentam resolver problemas mais constantes ou sistêmicos, tal como é o caso da política estudada, que persegue melhorar, em último termo, a eficácia da administração pública.

Uma vez analisada como foi realizada a tomada de decisão, é conveniente olhar pelo conteúdo mesmo da política, expressada na normativa salienta do governo executivo, primeiramente, e do Congresso Nacional, posteriormente. Nesse sentido, a seguinte categoria é denominada *definição da política* e pretende descrever os principais elementos do conteúdo da normativa derivada da política de ADI a partir de 2008. Esta categoria inclui seis subcategorias, as quais compõem as linhas principais da política, conforme o Quadro 19.

Quadro 19. Categoria: definição da política.

| CATEGORIAS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA | |
|---|---|
| Categoria: DEFINIÇÃO DA POLÍTICA | |
| Definição | Descrição dos principais elementos do conteúdo da normativa decorrente da política pública. |
| Subcategorias | (i) Sujeitos e fontes da avaliação. (ii) Fatores pessoais. (iii) Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho (CAD). (iv) Uso dos resultados da ADI para direcionar as capacitações. (v) Gratificação remuneratória pelos resultados da ADI. |

Fonte: elaboração própria.

A nova política de ADI se materializou na Medida Provisória 431 (BRASIL, 2008a), publicada em 14 de maio de 2008, aprovada no Congresso Nacional e convertida em lei quatro meses depois, com a Lei nº 11.784 (BRASIL, 2008b), em 22 de setembro de 2008. Um ano e quatro meses depois, em 19 de março de 2010, o governo federal regulamentou a ADI com o Decreto 7.133 (BRASIL, 2010). Tanto a Medida Provisória 431/2008 quanto a Lei 11.784/2008 dispõem sobre reestruturações de vários planos de carreira (16 carreiras), dirigidas principalmente a aumentar o salário dos servidores públicos adscritos a essas carreiras, afetando a 780.000 funcionários federais (SOFIA, 2008). Esses aumentos são realizados, por meio do salário básico, nos diferentes níveis e cargos e também pelas gratificações de desempenho, assim como por outras gratificações particulares de algumas carreiras. Já na parte final dessas normativas, desde o artigo 140 até o 163 está incluído um capítulo intitulado “Da avaliação de Desempenho”.

Por sua vez, o Decreto 7.133/2010 está dedicado exclusivamente a regular os “critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho” (BRASIL, 2010, p. 1). O regulamento atinge a uma grande parte das carreiras do serviço público federal, incluindo 48 gratificações e afetando a 80 entidades federais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010). Tem, com resultado, uma vocação unificadora de critérios de avaliação das gratificações de desempenho existentes na administração federal. O Decreto 7.133 contém, praticamente de forma íntegra, o conteúdo do capítulo da ADI da Lei 11.784, além de adicionar novos elementos. Dessa forma, essas foram as principais normativas examinadas com o propósito de entender a definição da política de ADI. Existem modificações posteriores pontuais que, considerando sua escassa relevância e

impacto sobre o conteúdo dessas normativas, não foram objeto de análise (Lei n° 12.702/2012 e Decreto n° 7.849 /2012).

(i) Sujeitos e fontes da avaliação.

Uma das questões da normativa mais destacadas pelos entrevistados foi a delimitação dos sujeitos que devem ser avaliados e os que devem realizar as avaliações, isto é, os *sujeitos e as fontes da avaliação*. Primeiramente, em relação aos sujeitos que a norma indica que devem ser avaliados, o Decreto 7.133 (BRASIL, 2010) determina que as gratificações por desempenho das carreiras dependem da avaliação institucional e individual, com uma distribuição de 80 pontos para a primeira e 20 para a segunda. Dessa forma, a avaliação das equipes de trabalho não é considerada. A regulamentação faz referência às metas intermediárias, referidas às de cada unidade de trabalho, como parte integrante da avaliação institucional, junto com as metas globais. Igualmente, dedica o artigo 6 para definir os elementos que devem compor os planos de trabalho das unidades de trabalho, que deverão conter também metas individuais de cada um dos servidores da unidade. Destarte, embora a normativa ligue o desempenho individual com o planejamento das unidades de trabalho, a efeitos da gratificação pelo desempenho desconsidera as equipes como sujeitos de avaliação. Isto é, não é avaliada a unidade de trabalho pelo cumprimento das metas planejadas. De acordo com a E-18, vinculada ao âmbito acadêmico e especialista na ADI, colocar o foco na avaliação individual, na grupal ou na institucional tem diferentes vantagens e inconvenientes, sendo que o ideal é que a avaliação seja referida aos três níveis: “(...) *pode ser que em algumas organizações você ter o foco na questão da equipe seja muito interessante, só que para outros talvez isso não seja o ideal. (...) Envolve tanto questões culturais quanto questões do próprio contexto. (...) Quando você tem o foco só na equipe, pode acontecer que tem alguém lá na equipe que não tem o desempenho que deveria ter e se encosta nos outros, (...) vai causar o problema na equipe. Então uma combinação de uma avaliação que é individual, outra que é do grupo, e outra que é da Organização, e as três inter-relacionadas, acaba sendo algo que eu acredito que seja mais efetivo. Não adianta ficar só no indivíduo, ou só na equipe, ou só na Organização, tem que pensar no conjunto, porque eles são interdependentes*”. A normativa também exclui do processo estagiários, terceirizados e contratados por um tempo determinado. As pessoas que ocupam cargos de confiança estão sujeitas à nova regulamentação (BRASIL, 2011).

Quanto às fontes de avaliação, como já se adiantou na análise da etapa de elaboração, a avaliação por múltiplas fontes é um dos elementos inovadores da nova política de ADI. O Decreto 7.133/2010 determina um peso diferente para cada tipo de avaliador (BRASIL, 2010): a autoavaliação representa 15% da pontuação total; a avaliação pela chefia 60%; e a dos pares ou a dos subordinados, 25%, que será calculada pela média dos pontos dados pelos servidores. Dessa forma, a avaliação da chefia é a mais determinante, sendo que as chefias normalmente devem avaliar tanto as metas quanto os fatores pessoais de competência, enquanto que a dos pares e a autoavaliação estão referidas unicamente aos fatores individuais (BRASIL, 2011). De acordo às esclarecimentos da Orientação Normativa nº 4 de 2011, do Ministério do Planejamento, a avaliação dos pares será como mínimo de três servidores (BRASIL, 2011). A avaliação por múltiplas fontes, embora a literatura reconheça que melhora a objetividade da avaliação (BRANDÃO et al., 2008), também tem alguns riscos, como a possibilidade de criar revanchismos entre as diferentes partes avaliadoras, como apontou a E-18, dependendo de “*se as pessoas estão preparadas ou não para isso, se é um momento em que a Organização já está preparada para isso, senão fica uma coisa de revanchismo. (...) Você fez isso e aquilo e agora eu vou fazer a tua avaliação, vou te colocar lá embaixo (...). Então, se as pessoas estiverem preparadas para isso e a cultura permitir, ótimo, (...) e as pesquisas indicam que traz bons resultados*”.

(ii) Fatores pessoais.

Outra subcategoria identificada é aquela referida aos *fatores pessoais*. Além da avaliação das metas, a avaliação individual compreende também uma série de fatores que, segundo o Decreto 7.133 (BRASIL, 2010, art. 4), refletem “as competências do servidor”. A normativa determina cinco fatores mínimos obrigatórios (produtividade no trabalho, conhecimento de métodos e técnicas, trabalho em equipe, comprometimento com o trabalho e cumprimento das normas), outros cinco opcionais (qualidade técnica do trabalho, capacidade de autodesenvolvimento, capacidade de iniciativa, relacionamento interpessoal e flexibilidade às mudanças) e também permite que cada entidade federal adicione fatores específicos de acordo à natureza do seu trabalho. Assim, primeiramente pode-se observar que a denominação de *fatores* é imprecisa quanto a seu conteúdo, pois não são qualificados como *competências*, que teria mais sentido dada a ligação da política de ADI com a gestão de competências. Porém, esses fatores sim que devem refletir as competências dos servidores, de acordo à redação da regulamentação. “*A gente até*

discutiu isso, (...) eu queria chamar dimensões, (...) mas aí saiu fatores. (...) Alguns órgãos poderiam confundir até a competência trabalho em equipe, que pode ser transversal, com a dimensão de desempenho trabalhar em equipe. (...) Então, dentro da nossa própria ideia é que os gestores associassem por si só o que é competência trabalho em equipe e que, uma vez implementado, deveria ter sua definição, e que poderia ser utilizada para instrumentalizar a dimensão de trabalho em equipe pensando nas atribuições, nas possibilidades”, afirmou a E-2, envolvida no processo de elaboração da normativa. Também a E-18 reflexionou sobre o conceito escolhido pela normativa, apontado que o conceito de competência não é facilmente aplicável na prática: “ninguém sabe muito bem o que é competência, como que está definindo competência (...). E aí se falava da questão de competências, sem ninguém saber direito o que era competência. (...) Acaba tendo uma dificuldade muito grande de saber o que é competência. Tem uma lei específica que é de capacitação que fala das competências, mas só fala competência para capacitação, então isso também leva um monte de problemas”.

Outra questão que gerou reações entre os entrevistados são os fatores mesmo sugeridos pela normativa. Uma pessoa entrevistada especialista em ADI em administração pública criticou alguns desses fatores: “*por exemplo, conhecer o trabalho e a técnica (...) não é desempenho, é um requisito para o teu desempenho. (...) Trabalho em equipe: o que é trabalho em equipe? Não tem lá definição, e na hora que os órgãos vão definir cada um dá sua maneira. (...) Comprometimento e outro que também teria que ter uma definição para saber se faz ou não faz sentido. Cumprimento de normas e condutas: também não é desempenho, não é resultado, pode ser a maneira como o sujeito está fazendo, mas será que isso é o mais importante? (...) Assiduidade: não é sujeito estar ou não estar no trabalho que vai definir se ele fez o trabalho ou não, mas tem muita Organização que ainda tem como critério de avaliação. (...) Capacidade de autodesenvolvimento: capacidade é um potencial, (...) eu tenho capacidade de me autodesenvolver... (...) Capacidade de iniciativa: (...) para qualquer pessoa que você pergunte o que é iniciativa, vão te dar cada um uma definição diferente, (...) iniciativa depende do sujeito ter competência ou não para aquilo. Ele pode até ter uma iniciativa que é extremamente desastrosa, (...) e se não é uma atribuição dele também, e aí acaba sendo um problema do serviço público. Como é que você vai cobrar que o sujeito faça algo que não está dentro das atribuições dele? (...) Você pode inclusive algumas vezes usar critérios que são específicos e mais assertivos para fazer avaliação do que de repente o que está lá na*

norma”. Às dificuldades para determinar esses fatores, também se somou à interpretação que as entidades federais deviam fazer para internalizar esses conceitos e operacionalizá-los quando adaptassem a normativa. A E-2 expressou os problemas “*de operacionalizar alguns daqueles fatores mínimos que o decreto coloca: produtividade, trabalho em equipe, comprometimento...(...) Você chega nos órgãos e as pessoas não sabem...comprometimento, beleza, mas como é que eu vou medir isso? (...) Tem que desenvolver, você precisa desenvolver dimensões associadas ao comprometimento. (...) Ai fica uma coisa difícil de ser tangibilizada*”. Segundo os entrevistados, as entidades federais não souberam interpretar e desenvolver esses fatores que estabelece o Decreto 7.133/2010 (BRASIL, 2010). No estudo da fase de elaboração e formulação nas entidades federais será estudada esta questão com mais detalhe, observando alguns exemplos de como esses fatores foram efetivamente operacionalizados.

(iii) Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho (CAD).

A terceira subcategoria constatada é *Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho (CAD)*, que faz referência ao órgão estabelecido na normativa com a função de acompanhar o processo de avaliação e, sobretudo, julgar, em segunda e última instância, os eventuais recursos dos servidores discordantes com os resultados da avaliação (BRASIL, 2010). Já no artigo 22 do Decreto 7.133/2010 se recolhe o pedido de reconsideração dos servidores em primeira instancia, que irá encaminhado à chefia imediata por meio da unidade de recursos humanos. Este mecanismo de recurso é essencial, de acordo com a literatura, para a aceitação e percepção de justiça sobre o processo de ADI entre os trabalhadores. Nesse sentido, Folger, Konovsky e Cropanzano (1992) criaram uma classificação de eixos e elementos que um processo de ADI devia conter para que fosse percebido como justo, sendo que a possibilidade de apelar pelos resultados e solicitar uma revisão é um dos elementos do terceiro desses eixos, denominado *juízo baseado em evidências*. Assim, a normativa prescreve a criação de um órgão específico para estudar esses recursos, além de possibilitar a revisão dos resultados pela chefia imediata. A E-14 explicou o funcionamento do CAD na sua entidade federal e também a sua experiência como membro dessa Comissão, na qual, em uma ocasião, teve que mudar a avaliação realizada pela chefia: “*ela é demandada quando o servidor entra com o processo de reconsideração e a chefia, ou não reconsidera, mantém a nota, ou reconsidera e o servidor mesmo assim não concorda. (...) Ai a comissão ela tem autoridade para julgar (...), não cabe recurso em nenhuma outra*

instância. (...) Pode mudar a nota da avaliação, se ela achar conveniente. (...) Eu já fiz parte dessa comissão, (...) a gente chegou a ter que chamar as partes separadamente para conversar (...). A comissão teve que alterar a nota, porque não se chegou a um consenso (...). A comissão se reuniu e mudou a nota à revelia da chefia”. Outra pessoa entrevistada, a E-19, pertencente a outra entidade federal, indicava que o funcionamento do CAD era bastante esporádico, pois a maioria dos servidores atingia pontuações altas e não precisava recorrer os resultados: *“ela é pouca usada. No processo avaliativo (...) poucos chegam numa análise de recurso por conta dessa prática da avaliação estar no topo, na pontuação máxima (...). Ela tem pouco funcionamento por conta desse histórico de pontuação máxima”.* A composição do CAD deverá ser formada, de acordo à normativa (BRASIL, 2010), por pessoas indicadas pelo dirigente máximo de cada entidade federal e também por membros indicados pelos servidores públicos. Desse modo, delega a determinação exata da sua composição à cada órgão federal na adaptação interna da normativa.

(iv) Uso dos resultados da ADI para direcionar as capacitações.

Uso dos resultados da ADI para direcionar as capacitações é outra das subcategorias da definição da política. O desenvolvimento dos servidores públicos era uma das iniciativas da agenda do Governo de Lula para modernizar a administração federal, sendo a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal a sua carta de intenções. O artigo 12 do Decreto 7.133 (BRASIL, 2010) indica que a ADI deve ser um instrumento de gestão, que esteja ligado às capacitações dos servidores: *“com a identificação de aspectos de desempenho que possam ser melhorados por meio de oportunidades de capacitação e aperfeiçoamento profissional”.* É uma prescrição geral, mas não esclarece como realizar esse vínculo entre a avaliação de desempenho e as capacitações. Já no artigo 19 (BRASIL, 2010), o regulamento é mais preciso, pois estabelece que os servidores que obtiveram um resultado na avaliação de desempenho individual menor que 50% da pontuação total deverão passar por um processo de capacitação ou de adequação funcional. Portanto, a normativa incide nesse vínculo com a capacitação em casos de um desempenho particularmente baixo, oferecendo também a opção de revisar as funções e responsabilidades do trabalhador como outra opção para corrigir essa situação deficitária. O regulamento delega aos órgãos federais a responsabilidade de operacionalizar essas ações. Uma pessoa especialista acadêmica, referindo-se à redação do artigo 15, afirmou que o instrumento de ADI definido na normativa não tem a capacidade para diagnosticar e detectar os déficits de

desempenho dos funcionários: *“na realidade, como instrumento de gestão, deveria ser feito um diagnóstico para saber por que isso está acontecendo. Porque se o sujeito foi, passou por um processo seletivo que foi bem feito, teve treinamento no dia a dia para realizar o trabalho, está tendo uma supervisão, um acompanhamento e orientação adequada no dia a dia, tem os recursos para fazer o trabalho, sabe qual é o trabalho que é feito, por que não consegue fazer o trabalho? Então, isso (...) que permitiria ser um instrumento de gestão. (...) A partir do momento que eu faço esse diagnóstico eu tomo decisões para que o problema se resolva e o resultado seja alcançado. E aí tem o foco mais na capacitação e na gratificação do que de fato no instrumento de gestão”*.

(v) Gratificação remuneratória pelos resultados da ADI.

A última subcategoria e aspecto destacado pelos entrevistados da definição da política é a *gratificação remuneratória pelos resultados da ADI*. Como foi observado na análise da etapa da construção da agenda, a política de ADI nasce ligada à iniciativa do fortalecimento salarial dos servidores públicos federais. A Lei 11.784 (BRASIL, 2008b) traz, além das linhas gerais da nova ADI, a reestruturação de várias carreiras federais, com aumentos significativos no vencimento básico do salário, na gratificação por nível de formação ou de escolaridade, em outras gratificações específicas em alguns casos e também no valor das gratificações de cada ponto obtido nos resultados da avaliação de desempenho. Além desse aumento dos valores de cada ponto, em muitas carreiras é adicionada a avaliação individual à já existente gratificação pelo desempenho institucional. *“(...) Quando os servidores ingressaram (...) eles só recebiam 80% da sua gratificação, e posteriormente à regulamentação, (...) o restante do que faltava, esse 20%”*, relatou a E-19, vinculada à gestão do desempenho em uma entidade federal. Nesse sentido, o artigo 8 do Decreto 7.133 (BRASIL, 2010) determina que as gratificações serão pagas de acordo com os valores estabelecidos nas tabelas das carreiras por níveis e classes, com uma pontuação máxima de 100 pontos, resultante da avaliação de desempenho, estipulando um mínimo de 30 pontos e uma distribuição majoritária, de 80 pontos, dos resultados da avaliação de desempenho institucional e 20 pontos da individual. Assim, observa-se uma preferência pela manutenção de um peso predominante da parte institucional e menor da individual. A avaliação institucional é resultado da consecução de metas globais, vinculadas aos Planos Plurianuais e às atribuições orçamentárias anuais, e de metas intermediárias, referentes a cada unidade de trabalho. Essas metas serão fixadas anualmente por um ato do dirigente máximo de

entidade federal (BRASIL, 2010). Os pontos totais obtidos na avaliação individual e institucional serão multiplicados pelo valor definido por ponto em cada carreira. A quantia total resultante será percebida mensalmente por um período de 12 meses, que é a duração do ciclo da avaliação (BRASIL, 2010).

O aspecto mais significativo nesta subcategoria, salientado por muitos entrevistados, foi a percepção de que a nova sistemática de ADI tinha um caráter eminentemente remuneratório. Segundo a opinião dos atores envolvidos na política, a normativa coloca o foco principal nos aspectos da gratificação econômica mais do que na ADI como instrumento de gestão:

- *“Desvincularia para que se olhe de fato para o desempenho e não para uma remuneração. (...) Não atrelaria em nenhum momento a questão remuneratória, olharia para o desenvolvimento. Remuneração é concurso público, (...) quanto que você vai ganhar quando você entrou nele. (...) Quando o decreto saiu em 2010 (...) ele veio com esse cunho meramente de compor as gratificações, (...) mas hoje as instituições, de uma forma geral, nos últimos dois anos, ela vem trabalhando muito para essa qualificação, e para esse processo ser olhado como um instrumento de gestão”.* (Depoimentos da E-19, vinculada à gestão de desempenho em uma entidade federal).
- *“Nós observamos que as impropriedades são que o requisito da avaliação, da forma que ela é aplicada hoje, com caráter remuneratório, com caráter financeiro, ele não tem surtido efeito para o qual foi criado esse instituto”.* (Depoimento da E-20, vinculada a um sindicato representante dos servidores públicos federais).
- *“Pela forma em que avaliação tem sido legislada (...), do jeito que ela está desenhada, ela funciona só para que o servidor possa receber um valor referente à gratificação. (...) Não sei se quem fez esse desenho tinha alguma outra intenção, (...). O ponto negativo (...) é esse fato da avaliação estar estritamente ligada à remuneração, (...) porque isso distorce completamente a avaliação. (...) [O ideal] seria desvincular a gratificação de remuneração, (...) fazendo isso outras coisas já aconteceriam por si só, que seria o caso do objetivo, da finalidade da avaliação mesmo, porque ela já não teria a finalidade de fazer com que o servidor recebesse (...) o valor financeiro, ela teria um caráter realmente avaliativo (...), de ver realmente o desempenho do servidor. Então já daria um caráter completamente*

diferente para ela, já daria uma outra cara, um outro significado". (Depoimento da E-14, vinculada à gestão de desempenho em uma entidade federal).

- *“Continua sendo uma questão associada à gratificação. Se você pegar estudos que tratam disso, você vai ver. Quando você associa a avaliação à gratificação você tem uma disfunção, porque a tendência de ter uma manipulação dos resultados acaba sendo muito grande*". (Depoimento da E-18, vinculada ao âmbito acadêmico).

Em suma, foi observada uma visão crítica em muitos entrevistados em relação a ênfase da normativa na gratificação remuneratória e à própria vinculação da ADI com a gratificação. Nas etapas relativas à implementação da política nas entidades federais será examinado, com mais profundidade, em que medida esse elemento discordante do desenho da normativa dificulta que seja um instrumento de gestão. No entanto, pode-se apontar já que os entrevistados assinalam essa vinculação remuneratória como principal impedimento para a efetividade da política.

A última categoria desta fase da formulação da política é denominada ***percurso legislativo***. Faz referência à forma em que a iniciativa política foi tramitada no governo federal e no Congresso Nacional até a publicação da sua regulamentação.

Quadro 20. Categoria: percurso legislativo.

| CATEGORIAS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA | |
|--------------------------------------|---|
| Categoria: PERCURSO LEGISLATIVO | |
| Definição | Descrição da tramitação da iniciativa legislativa nos órgãos decisórios até a consolidação da política. |

Fonte: elaboração própria.

A proposta que foi trabalhada e aprovada no Ministério do Planejamento, como já foi relatado, foi apresentada à Presidência do Governo pelo Ministro de Planejamento daquela época, Paulo Bernardo Silva, que ocupou o cargo desde março de 2005 até janeiro de 2011. Passou a revisão técnica da Casa Civil sem muitas modificações e foi assinada pelo Presidente Lula com muita rapidez, conforme afirmou a E-3, que esteve envolvida nesse processo: *“foi aprovada com poucas modificações. (...) Se trabalhou muito com os técnicos da Casa Civil tirando dúvidas, esclarecendo alguns pontos. (...) Sempre tem alguma coisa...em qualquer projeto é muito difícil não ter nenhuma intervenção, para tirar dúvidas do impacto que vai ter aqui. (...) Uma vez que você alinha todo texto com a Casa Civil vai para o presidente. (...) O texto já foi revisado, está tudo tranquilo, o*

presidente (...) publicou a Medida Provisória. (...) Foi rápido, foi um processo muito rápido, o governo tinha muito alinhamento nisso, (...) já tinha um desejo de trazer esses processos mais participativos e (...) não demorou. (...) Desde as diretrizes, da concepção do modelo, encaminhamento para a Casa Civil e publicação da Medida Provisória...(...), em termos de processo legislativo, foi rápido”. Assim, a Medida Provisória foi aprovada e assinada pelo Presidente da República, Lula, e publicada no Diário Oficial da União no dia 14 de maio de 2008.

Uma vez publicada a Medida Provisória 431/2008 (BRASIL, 2008), foi analisada no Congresso Nacional de acordo com o procedimento comum de aprovação de uma medida provisória. Em primeiro lugar, foi criada uma comissão mista, formada por senadores e deputados, que aprovou um parecer sobre a medida provisória. A partir desse momento, foi enviada ao plenário da Câmara dos Deputados e, posteriormente, ao plenário do Senado. Segundo o disposto no artigo 62 da Constituição Federal (BRASIL, 2015), o prazo de vigência é de sessenta dias, podendo ser prorrogado uma vez pelo mesmo tempo, como aconteceu neste caso, no qual foi adiada a sua aprovação pelo Ato do Presidente da Mesa do Congresso nº 34, o Senador Garibaldi Alves Filho, em 3 de julho de 2008, contando esse novo prazo a partir de 13 de julho de 2008 (BRASIL, 2008c). A Medida Provisória 431/2008 foi aprovada em ambas câmaras com poucas modificações, sobretudo em relação ao capítulo dedicado a avaliação de desempenho. “*Não houve alteração (...). Saiu praticamente limpa, isso que eu vi. A medida provisória, tanto a normativa, inclusive o decreto foi praticamente cópia*”, afirmava uma pessoa entrevistada envolvida no processo de planejamento da política. Assim, foi aprovada pelo Congresso Nacional e transformada no Projeto de Lei de Conversão nº 21 de 2008, que foi enviada para a sua sanção à Presidência da República. Existiu, nessa última fase do processo, um veto parcial que afetou a ADI. Foi motivado pela revisão do Ministério do Planejamento e pelo Ministério de Justiça, e relativo ao artigo 175, que determinava que os efeitos financeiros da gratificação do primeiro período da avaliação de desempenho que gerassem pagos a maior, poderiam ser dispensados. A justificativa do veto presidencial a esse artigo foi, por um lado, por inadequação ao princípio de eficiência no serviço público e, por outro, porque implicaria um aumento de despesa orçamentária (BRASIL, 2008d). Em qualquer caso, essa exclusão não modifica substancialmente o conteúdo da normativa aprovada no Congresso em relação à ADI. Dessa forma, em 22 de setembro de 2008,

quatro meses depois da publicação da medida provisória, foi sancionada e publicada a Lei 11.784 (BRASIL, 2008b) pelo Vice-presidente José Alencar.

Uma vez que foi aprovada a Lei 11.784/2008, a implementação da política ainda não podia ser efetuada, pois faltava a regulamentação que fixasse os detalhes sobre os quais as entidades federais pudessem concretizar seus processos internos de ADI de acordo com a nova política. A E-3, vinculada a esse processo naquela época, contou como foi esse período, admitindo, em primeiro lugar, que existia uma certa preocupação nas entidades federais diante da possibilidade de que o governo nunca chegasse a regular a política, o que teria deixado em suspenso a Lei: *“parecia que o governo...(...) quem trabalhava na área achava que isso não ia acontecer, essa regulamentação. Achava que é um modelo, assim, que -ah! não, mas isso vai ter a lei, mas ninguém vai regulamentar-, parecia, assim, ficou um pouco essa sensação. (...) Tem regulamentações que às vezes demoram para sair por questões de acordos, momento político...às vezes não tem orçamento naquele momento, aí vai demorando um pouco”*. Durante o período entre a aprovação da Lei 11.784/2008 e a aprovação do Decreto 7.133/2010 houve várias ações preparatórias e de sensibilização em vários órgãos federais por iniciativa da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, como será estudado na análise da etapa de planejamento. Igualmente, também no Ministério do Planejamento foi aberto um diálogo com atores externos e criada uma equipe técnica para compor a regulamentação: *“em 2009 (...) o Ministério do Planejamento abriu para o diálogo de todas essas diretrizes que estavam sendo propostas. Concomitantemente, a equipe técnica do planejamento já estava trabalhando na regulamentação”*. Essa equipe de trabalho se apoiou na área de normas do Ministério e, igualmente, como no caso da Medida Provisória 431/2008, teve a revisão da Casa Civil antes de chegar à Presidência da República: *“a área de normas trabalhou muito (...). aí ele passa pela Casa Civil e o presidente já assina, (...) sancionou o decreto, assinou, publicou...já está valendo, aí já é o momento de implementar”*. Assim, em 19 de março de 2010 o Decreto 7.133 é aprovado pelo Presidente Lula e pelo Ministro de Planejamento Paulo Bernardo Silva e publicado no Diário Oficial da União. De acordo com o artigo 84 da Constituição federal (BRASIL, 2015, p. 89) compete privativamente ao Presidente da República “expedir decretos para sua fiel execução”. No inciso VI se acrescenta que disporá por decreto em relação à Organização e funcionamento da administração federal.

Dessa forma, considerando o percurso legislativo da nova política de ADI iniciada em 2008, é possível afirmar que a tramitação foi rápida e não apresentou nem resistências externas ao processo nem discordâncias significativas de natureza política ou técnica no interior das câmaras legislativas. Igualmente, cabe sublinhar que a política foi elaborada e formulada durante o segundo governo de Lula, ao longo do período 2007-2010, portanto dentro de um mesmo mandato presidencial, fator que favoreceu esse percurso rápido até a aprovação da regulamentação da política. No mesmo sentido, existiu uma estabilidade dos altos cargos do Ministério do Planejamento, tanto do Ministro Paulo Bernardo Silva, que ocupou e desempenhou essa responsabilidade desde março de 2005 até dezembro de 2010, quanto do Secretário de Recursos Humanos, Duvanier Paiva Ferreira, que exerceu no posto desde junho de 2007 até janeiro de 2012 (G1, 2012). Essa estabilidade e continuidade desses atores chave no processo impediram qualquer tipo de interrupção ou de novas negociações nas fases iniciais da nova política de ADI, o que Pressman e Wildavsky (1998) denominaram *pontos de decisão* na política pública. Já nas fases da implementação, como depois será estudado, a política se complica mais e entram em jogo uma multiplicidade maior de atores e, por conseguinte, de pontos de decisão. A primeira dessas fases da implementação, que começa justo depois de finalizar o período legislativo, é a de planejamento, que se apresenta a seguir.

6.1.4 Planejamento da política

A etapa do planejamento no ciclo da política pública implica o início da implementação das leis ou normativas definidas nas etapas anteriores. É o momento em que a política, definida pelos decisores políticos, deve ser levada à prática. De acordo com Saravia (2009, p. 2) esta fase está “constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar a política”. Requisita, dessa forma, um protagonismo da administração pública, que deve se preparar para a execução da política. Tal como evidenciaram Pressman e Wildavsky (1998), a definição adequada de uma política pública não garante que atinja os resultados esperados ou resolva os problemas, pois a implementação enfrenta múltiplos desafios de natureza política, técnica, humana ou de recursos, entre outras questões. Somente dentro do serviço público, que é o principal responsável nesta fase, existe uma multiplicidade de atores envolvidos, com diferentes perspectivas, interesses e níveis de decisão.

A implementação da política, que de acordo com o ciclo da política considerado nesta pesquisa incluiriam as etapas do planejamento e da execução, é estudada tradicionalmente sob duas perspectivas da análise (PRESSMAN; WILDAVSKI, 1998; SABATIER, 1986): o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *bottom-up* (de baixo para cima). Na análise *top-down*, se concebe a implementação como um processo dividido entre os decisores políticos e a tomada de decisão (definida normalmente em uma lei) e os burocratas, que devem efetivar a política de acordo com o que está estabelecido nessa normativa. Nesta perspectiva, os problemas estão mais relacionados com questões técnicas referidas à capacidade da administração para fazer realidade a política. Já na abordagem *bottom-up*, os pesquisadores olham mais para os atores envolvidos no serviço público, as decisões que tomam e a capacidade deles de modificar a política ao longo do tempo. Um estudo típico desse modelo seria o de Lipsky (2010), que analisa a autonomia e discricionariedade dos burocratas situados no último grau administrativo na implementação das políticas.

Essas visões, que inicialmente eram excludentes na literatura, foram se integrando e complementando, chegando ao ponto de identificar em quais casos era melhor usar uma ou outra abordagem (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Assim, Sabatier (1986) apontou que a análise *top-down* podia ser mais adequada nas políticas com uma legislação compreensiva sobre seu objeto, onde existisse um interesse pelos recursos utilizados na implementação, e também no caso de pesquisas com fundos limitados. O exame *bottom-up*, seria mais conveniente em casos com normativas fragmentadas, com um grande número de atores interconectados ou quando o interesse fosse estudar diferentes dinâmicas locais. Neste caso, ainda com uma legislação abrangente e recursos limitados, a pesquisa tem uma abordagem mais próxima da *bottom-up*. Por um lado, porque analisar a efetividade da política de ADI exige observar com atenção o funcionamento real dos processos no ambiente administrativo, na etapa da execução, examinando os comportamentos dos servidores públicos, que são implementadores, ao mesmo tempo que objeto da política. Por outro lado, foram usadas técnicas de coleta de dados, como a observação participativa ou as entrevistas semiestruturadas, que permitiram entender as dinâmicas e interações entre os atores nos últimos níveis da sequência do ciclo da política de ADI. Essa perspectiva de baixo para cima não excluiu a realização de um estudo dos atores envolvidos nas primeiras fases da política e dos condicionantes presentes na tomada de decisão.

Assim, considerando essas abordagens teóricas, nesta etapa de planejamento foi analisado o processo de preparação e planejamento da implementação da política desde a aprovação da Lei 11.784 em setembro de 2008 (BRASIL, 2008b). Essas ações prévias à execução da política nas entidades federais aconteceram na Secretaria Executiva e na Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, responsável, esta última, pela coordenação de políticas de gestão no âmbito da administração federal. A fim de conhecer como transcorreram essas ações de planejamento foram entrevistadas duas pessoas envolvidas diretamente no processo. De forma complementar, foram tomados em conta os depoimentos de uma pessoa do âmbito acadêmico que deu assessoramento nesta etapa e de uma pessoa vinculada à ENAP, que também acompanhou a fase de planejamento da política de ADI. A análise documental de vários textos programáticos do Ministério do Planejamento dessa época foram também úteis para respaldar e ampliar as informações transmitidas pelos entrevistados.

A primeira categoria identificada é *divulgação e capacitação*, relativa às ações de difusão, comunicação e instrução realizadas sobre o conteúdo da política e a forma de efetua-la, com o objetivo último de mobilizar e preparar os diferentes atores responsáveis pela execução. Não foram definidas subcategorias para esta categoria.

Quadro 21. Categoria: divulgação e capacitação.

| CATEGORIAS NO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA | |
|--|--|
| Categoria: DIVULGAÇÃO E CAPACITAÇÃO | |
| Definição | Ações de difusão, comunicação e instrução sobre o conteúdo da política e a forma de efetua-la, com o objetivo último de mobilizar e preparar aos diferentes atores responsáveis da execução. |

Fonte: elaboração própria.

Saraiva (2006, p. 12) indica que nesta etapa é “necessário recrutar e treinar o pessoal que terá a seu cargo a execução, a coordenação, o seguimento e a avaliação da política”. Assim, a política de ADI requereu, em primeiro lugar, a difusão das mudanças e repercussões que trouxeram a nova normativa, lembrando que atingiu a maior parte das carreiras federais e isto exigiu um esforço importante por parte do Ministério do Planejamento para conseguir essa comunicação com todos os órgãos afetados no país. Em segundo lugar, também foi fundamental sensibilizar e capacitar os atores envolvidos na execução dos processos de ADI, ao menos os responsáveis pela gestão de pessoas nas diferentes organizações.

Dessa forma, a *divulgação da política* foi realizada em 2009 por meio da *Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal*, iniciativa da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento e apadrinhada pelo governo executivo, que pretendia difundir as iniciativas do Governo Lula em relação à melhoria da gestão pública, sendo a gestão de desempenho uma delas. A denominação da Conferência foi *A democratização das relações de trabalho: um novo olhar sobre a política de gestão de pessoas na Administração Pública Federal*, confirmando a democratização das relações de trabalho como um dos eixos integradores da agenda do governo em relação ao aprimoramento do serviço público. Esse evento teve vocação nacional e local, razão pela qual se desenvolveu em vários encontros regionais, onde estiveram representadas as entidades federais locais, sindicatos e organizações da sociedade civil (SECRETARIA RECURSOS HUMANOS, 2009a). “*Quando a lei saiu, (...) em 2008, em 2009 a gente fez um trabalho de viajar por todo o Brasil, as cinco regiões do país para disseminar toda essa política. Então, a gente fala que se o avião caísse naquela época dessas viagens que a gente fez (...) ia fechar a secretaria de recursos humanos na época...Todos os gestores, as equipes técnicas, todas essas diretrizes de governo [viajaram]*”, relatou uma pessoa envolvida nesse processo. E esclareceu que a iniciativa, impulsionada pelo então Secretário de Recursos Humanos, Duvanier Paiva Ferreira, pretendia também mobilizar as entidades diante da iminente regulação da ADI: “*os órgãos têm que começar a pensar como implementar isso. Só que, assim, (...) quem trabalhava na área achava que isso não ia acontecer, essa regulamentação, achava que é um modelo, (...) -ah! não, mas isso vai ter a lei, mas ninguém vai regulamentar-, (...) ficou um pouco essa sensação. Aí para minimizar isso o secretário Duvanier propôs (...) um grupo de trabalho e planejamento que viajou reunindo empregados, chefias dos órgãos do Brasil inteiro. Então, nós fomos ao Pará, região norte, fomos à Santa Catarina, no Sul, fomos à São Paulo, Minas Gerais...Em cada local um órgão recebeu o planejamento. Por exemplo, em Minas foi a Universidade Federal de Minas Gerais que recebeu para fazer esse evento. No Sul, em Santa Catarina, foi a Universidade Federal também*”. Desse modo, a Conferência esteve composta por seis encontros regionais celebrados entre março e abril de 2009:

- Nordeste: de 11 a 13-3-2009, na Universidade Federal de Pernambuco;
- Sudeste – Minas Gerais e espírito Santo: de 18 a 20-3-2009, na Universidade Federal de Minas Gerais;
- Sul: de 25 a 27-3-2009, na Universidade Federal de Santa Catarina;

- Sudeste – São Paulo e Rio de Janeiro: de 1o a 3-4-2009, na Universidade Federal do ABC;
- Centro-Oeste: de 6 a 8-4-2009, na Universidade de Brasília; e
- Norte: de 14 a 16-4-2009, na Escola de Administração Fazendária de Belém/PA (SECRETARIA RECURSOS HUMANOS, 2009b, p. 23).

A E-3 indicou que nesses encontros participaram “*empregados, sindicatos locais (...), representantes dos empregados e também a sociedade civil organizada, (...) também os órgãos*”. Portanto, foi uma divulgação além do âmbito institucional, pois também foram convidados atores externos ao corpo administrativo.

Foram cinco os eixos das discussões dos encontros, sendo a ADI contemplada entre os temas tratados: democratização das relações de trabalho; diretrizes de carreiras; gestão de competências; avaliação de desempenho; e saúde, previdência e benefícios do servidor (SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS, 2009b). “*A ideia era conversar com quem ia implementar e a quem essas políticas iam se destinar e abrir para o debate, para o diálogo. (...) A gente falou (...) sobre a questão da demanda, relações de trabalho, (...) fortalecimento das carreiras, dos novos modelos de carreira, da questão da parte da remuneração, da gestão por competência, do modelo que o governo estava propondo de implementação, da parte toda da gestão de desempenho, dessa questão da necessidade dos órgãos já pensarem fortemente em estabelecer um planejamento estratégico formal para que facilitasse a comunicação da alta administração com as equipes de trabalho*”, corroborou a E-3, e também assinalou que serviu para ouvir e identificar os desafios que iam ter pela frente durante a execução da política de ADI, uma vez fosse regulamentada: “*cada região do Brasil na qual a gente ia conversando com a gente, ia verificando, assim, as resistências, as dúvidas, os anseios das pessoas em relação àqueles modelos, (...) todo mundo participou*”. Nesse sentido, teve também uma natureza consultiva, do Ministério do Planejamento com os atores vinculados à administração federal, para orientar a regulamentação do Decreto 7.133 (BRASIL, 2010) e adequar a preparação da execução da nova política. Segundo o relatório da Conferência (2009b), houve mais de mil participantes no total dos eventos celebrados, sendo 82% deles servidores públicos, 17% representantes sindicais e 1% membros de organizações da sociedade civil.

Além dessa iniciativa principal de divulgação da nova política de ADI, houve outras ações que tiveram caráter *formativo*, que é outra das dimensões recorrentes da etapa de planejamento, pois se trabalhou “*muito na elaboração de capacitações para o modelo que estava se propondo, no auxílio aos órgãos para implementação da política*”. Assim,

em 2013, três anos depois da aprovação do Decreto 7.133 (BRASIL, 2010), o Ministério do Planejamento elaborou o *Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho*, desta vez sob iniciativa da Secretaria de Gestão Pública (SEGEP). O manual teve como propósito orientar os servidores públicos das entidades federais, sobretudo aqueles diretamente envolvidos na gestão de pessoas, no planejamento e na operacionalização da nova sistemática de ADI. O prefácio do documento especifica que esse propósito visou “fortalecer o ciclo profissionalização-valorização-reconhecimento dos servidores, aliado à excelência na gestão pública” (COELHO JR., 2013, p.3), sublinhando objetivos que não estavam recolhidos na normativa, relacionados com efeitos da ADI focados no trabalhador, diferentes da melhoria do desempenho. Assim, essa profissionalização, valorização e reconhecimento dos servidores contrasta com o objetivo, mais limitado, de “promover a melhoria da qualificação dos servidores públicos e subsidiar a política de gestão de pessoas”, estabelecidos na Lei 11.784 (2008b, art. 140). Portanto, é possível afirmar que esse manual aborda, pela primeira vez desde que iniciou a nova política, a avaliação de desempenho como um processo integral e finalístico e não como subsidiário de um conjunto de políticas, tal como foi observado na análise da etapa da entrada do problema na agenda política.

O manual surge diante das demandas de consultas, ao Ministério do Planejamento, recebidas pelas diferentes entidades federais na hora de adaptar a normativa e criar os processos de ADI internos, nos anos posteriores à publicação da regulamentação: *“foi uma demanda. (...) Assim, a gente está recebendo muito pedido para saber como é que faz, (...) o que faz e tal. Ai a gente começou a trocar figurinhas e falou, olha, é interessante a gente propor um manual”* relatou a E-2, vinculada ao processo. A intenção foi criar um documento acessível que orientasse as entidades, mas que deixasse aberto à adaptação e reflexão em cada caso: *“o manual não tem que engessar, porque quando a gente manualiza as pessoas só vão seguir aquilo ali, é natural. (...) Esquecer um pouco a linguagem administrativa, jurídica da coisa, e pensar numa linguagem mais acessível, mais informal exatamente para as pessoas não fecharem...Pedi também para a gente não colocar formulário, que era um pedido dos órgãos. -Ah! bota formulário aí para a gente usar-, porque não dá para engessar, cada órgão tem a sua realidade, teve muita pressão inclusive. (...) A ideia, de fato, foi oferecer ali informações mínimas. Se você pegar para analisar o manual você vai ver que é uma coisa básica de gestão mesmo”*. Dessa maneira, o manual apresenta vários temas essenciais para entender e interpretar a nova sistemática:

os conceitos e efeitos da ADI; o processo da avaliação por múltiplas fontes; a forma de elaborar os planos de trabalho e de fixar as metas individuais e intermediárias; o ciclo da ADI; o uso dos resultados da avaliação; e o funcionamento da Comissão de Acompanhamento de Desempenho (COELHO JR., 2013). De acordo com a E-2, o manual teve bons resultados e auxiliou a muitas entidades, sendo que em alguns casos houve interrupções do processo por mudança nos altos escalões e nas prioridades dos novos responsáveis: “(...) desde final de 2013 até hoje a gente está acompanhando, está vendo (...) experiências fantásticas que estão dando certo, entendendo que não é um modelo linear. Hoje (...) pode estar dando certo, pode ser que segunda-feira mude o ministro, mude o presidente ou o diretor do órgão e aí a coisa muda completamente, teve um órgão inclusive que aconteceu isso. (...) Estava tudo engatilhado, a coisa indo, as pessoas já começavam a falar sobre isso nos corredores, já estava internalizando aquela coisa, e aí mudou a presidência, mudou o ministro (...) na época, mudou a presidência do órgão, aí acabou”.

Uma última iniciativa de capacitação identificada nesta etapa de planejamento foi o trabalho realizado pela ENAP acompanhando o Ministério do Planejamento nesse processo preliminar à execução da política de ADI. Em primeiro lugar, a ENAP participou também da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal, nos diferentes eventos regionais, e colaborou igualmente na elaboração do Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho, sempre de maneira estreita com o Ministério do Planejamento, como afirmou a E-3: “a ENAP, Escola Nacional de Administração Pública, também foi uma das parceiras nesse processo da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas”. Em segundo lugar, também assessoraram diretamente os responsáveis pela preparação e planejamento da nova normativa de ADI: “minha missão era implementar os processos, então (...) eu visitei praticamente todos os órgãos fazendo palestras, conversando com a divisão de gestão, fazendo uma aproximação principalmente com as instituições, com a ENAP foi forte”. Finalmente, a escola de governo impulsionou essas ações de capacitação de forma direta quando lançou, em 2009, o curso *Gestão Estratégica de Pessoas e Planos de Carreira*, aberto ao público e tanto na sua plataforma de ensino virtual quanto na modalidade presencial. “A ENAP lançou um curso muito interessante que foi (...) o curso de especialização e gestão de pessoas no serviço público, justamente nessa época, 2009, já preparando, (...) já trazendo toda a reflexão sobre esses temas: gestão desempenho, gestão por competência,

planejamento... (...) se não me engano agora está na quinta turma, formando gestores na área de gestão de pessoas para implementação desses processos” indicou uma pessoa entrevistada vinculada ao Ministério do Planejamento. Nesse sentido, os temas principais abordados no curso são os seguintes:

- Gestão estratégica de pessoas: a gestão de pessoas como parte integrante do planejamento estratégico das instituições públicas.
- Aspectos conceituais: competências organizacionais e individuais.
- Gestão de pessoas por competências: etapas, avaliação de desempenho, planos de capacitação e remuneração.
- Planos de carreira e remuneração: histórico, sistema atual e diretrizes para um novo plano de carreiras e remuneração (ENAP, 2017).

A E-15, vinculada à ENAP, salientou as diferentes temáticas que são ensinadas na Escola, incluindo a gestão de desempenho, que são transmitidas a múltiplos servidores federais, de diferentes entidades, cada ano: *“nós temos capacitação (...) de avaliação aqui, temos um material, inclusive, eu acho que de boa qualidade, mostrando não só o ponto de vista formal, mas os conceitos, como se adota gestão de competência, por exemplo. Se discute o que é gestão de competência, tem um manual de cem páginas muito bom, eu mesmo usei o ano passado, tem cursos aqui de uma semana sobre isso. (...) Transitam por aqui anualmente 20.000 servidores públicos”*. O curso, que foi mais um recurso durante esta fase de planejamento, foi aprimorando-se e evoluindo ao longo do tempo, segundo a E-3: *“inclusive (...) já se avançou muito (...), foi crescendo e já ficou mais amplo, tanto é que agora essa última turma ela começou com gestão pública e gestão de pessoas no núcleo base, todos juntos, (...) e depois de um certo momento divide para as matérias específicas, parte mais de gestão pública e a parte de gestão de pessoas. Então, (...) é legal que tenha tido uma evolução do processo também (...), formar mais pessoas, (...) com visão crítica do processo, trabalhando e tudo dentro das instituições”*.

Em suma, tendo em conta as ações apresentadas de divulgação e formação sobre a normativa de ADI, pode-se afirmar que as instâncias de planejamento realizaram os esforços necessários de comunicação inicial para lançar a nova sistemática. Esta asseveração se deduz também das entrevistas realizadas às pessoas encarregadas da ADI em quatro entidades federais de grande magnitude (quanto ao orçamento gerenciado e a o número de servidores lotados), as quais não expressaram nenhuma reclamação em relação ao entendimento inicial da política de ADI e que, ainda hoje, indicaram que contam com o apoio do Ministério do Planejamento para resolver dúvidas.

A segunda categoria desta etapa de planejamento é a ***preparação para a implementação***, entendida como a habilitação dos recursos materiais, organizacionais, pessoais e dos processos necessários para que a política possa ser executada nos órgãos administrativos vinculados à política, conforme apresentada no Quadro 22.

Quadro 22. Preparação para a implementação nas entidades públicas.

| CATEGORIAS NO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA | |
|--|---|
| Categoria: PREPARAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO | |
| Definição | Habilitação dos recursos materiais, organizacionais, pessoais e dos processos necessários para que a política possa ser executada nos órgãos administrativos vinculados à política. |

Fonte: elaboração própria.

Além da divulgação da nova normativa e de capacitar as pessoas que iam ser protagonistas e objeto da política, também foi necessário, nesta etapa de planejamento, realizar consultas a especialistas para orientar a regulamentação e a implementação da nova sistemática de ADI, assim como dotar ao Ministério do Planejamento de novos recursos para dirigir e acompanhar a execução nas diferentes entidades federais envolvidas.

Desse modo, e de acordo com os entrevistados, foram realizadas *consultas a especialistas* na área da avaliação do desempenho, em diferentes entidades, no momento em que se iniciaram as ações de preparação para adotar a nova normativa de ADI, que foi a partir de setembro de 2008, uma vez publicada a Lei 11.784 (BRASIL, 2008b). “*Me chamaram para conversar, para perguntar o que eu achava, qual era a ideia, se era factível, se era muito sonho. Aí a gente começou a trocar figurinhas, começamos a conversar. (...) Seria possível implementar? Se era factível, (...), as dificuldades...Porque eu pesquiso desempenho mais ou menos desde 2000, 2001, e a gente tem encontrado alguns preditores de êxito dos programas de avaliação de desempenho, de gestão de desempenho*”, relatou uma das pessoas entrevistadas, vinculada ao âmbito acadêmico. Esse diálogo com especialistas foi também complementado com uma iniciativa de intercâmbio de experiências com a administração pública do governo de Portugal, no contexto de uma ação de cooperação com a União Europeia denominada *Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil - UE*. Essa iniciativa teve uma duração de quatro semanas e aconteceu durante maio e junho de 2010 (CARRACHÁS, 2010), alguns meses depois da aprovação do Decreto 7.133 (BRASIL, 2010). “*Nessa hora que entrou essa questão da cooperação com Portugal, justamente aí em 2010 (...). A consultora (...) ela tinha*

participado do processo de implementação em Portugal, então nós fomos para lá, a conhecer, que estava um modelo lá implementado e depois ela veio para cá, para ajudar na implementação”, indicou uma pessoa entrevistada vinculada ao Ministério do Planejamento e participante desse intercâmbio de experiências. Esta iniciativa teve, justamente, três atividades principais: o apoio de uma consultora à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento; visita de quatro servidores brasileiros a Portugal para conhecer o sistema de ADI no governo central português; e um seminário de sensibilização dirigido a atores envolvidos na nova política de ADI federal. A perita que dirigiu os trabalhos era especialista em processos de modernização da administração pública e já tinha participado em uma outra iniciativa de cooperação entre Brasil e a União Europeia em 2006 (VELASCO; LÚCIO, 2011). No relatório final da consultoria, a especialista indicou que a ADI na administração federal brasileira tinha se tornado uma simples prática protocolaria, “não tendo chegado a introduzir as necessárias mudanças à prática de uma cultura de meritocracia” (CARRACHÁS, 2010, p.16), concordando assim com alguns dos achados desta pesquisa, como mais tarde será evidenciado. Essa missão técnica foi aproveitada para elaborar uma série de instrumentos práticos necessários para a execução da nova normativa de ADI nas entidades federais. Assim, se elaborou um projeto de instrução normativa, onde se esclarecem alguns aspectos do Decreto 7.133 (BRASIL, 2010). Esse documento foi publicado no ano seguinte, a Orientação Normativa nº 7, de 31 de agosto de 2011 (BRASIL, 2011). Igualmente, foram criadas várias fichas modelo do Plano de Trabalho, ao que se refere o artigo 6 do Decreto 7.133, que pudesse servir de padrão nas organizações da União. Por último, foi produzido um documento de perguntas frequentes, também para auxiliar os planejadores e responsáveis pela execução da nova sistemática.

Finalmente, além dessas consultas e intercâmbios de conhecimentos, convém destacar que houve uma *reorganização* no Ministério do Planejamento para preparar a implementação da política. Com efeito, foi criada a Coordenação Geral de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, dentro do Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas da Secretaria de Gestão de Pessoas, com uma dotação de servidores públicos encarregados de coordenar e acompanhar a execução da nova política de ADI, que existe até hoje. “*Houve a criação dessa coordenação geral de avaliação de desempenho que não existia antes, ela foi criada com esse objetivo, de dar apoio aos órgãos na implementação, nas normatizações, para a gente fazer revisão das portarias*

para os ministérios”, descrevia a E-3. Não foi possível identificar, porém, durante a fase da pesquisa de campo, um documento de planejamento específico com o detalhamento de todas as ações preparatórias em relação à alocação de recursos e de pessoal para a preparação da execução da política. Em qualquer caso, também em relação às ações preparatórias realizadas nesta etapa de planejamento, é possível inferir que o processo foi adequado, foi realizado durante um período de dois anos e houve uma mobilização organizacional e de recursos suficientes para afrontar as seguintes fases da política. Esses elementos se alinham com dois dos requisitos apontados por Sabatier e Mazmanian (1979, 1981) para o sucesso na implementação das políticas públicas: recursos financeiros suficientes e recrutamento de pessoal.

Quando finaliza o planejamento inicial da política, no âmbito do governo federal (o planejamento continua, mas com outro tipo de ações), a execução nas entidades federais afetadas pela política de ADI começa. O ponto de partida dessa nova etapa é a publicação do Decreto 7.133 (BRASIL, 2010), em março de 2010, e a adaptação interna dessa regulamentação nas organizações.

6.1.5 Execução da política

Uma vez realizadas todas as ações do planejamento inicial, na etapa da execução é quando a política se faz realidade e começa a operar. Nesta pesquisa esta é a fase que terá mais atenção, pois é a mais determinante para medir a efetividade da nova normativa de ADI. Assim, segundo Saravia (2006, p. 13), que define a execução como “o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política”, este é o momento mais decisivo do ciclo da política e aponta que se deverá analisar particularmente a burocracia e os obstáculos que “se opõem à transformação de enunciados em resultados”.

Além do debate teórico sobre as perspectivas de abordagem *top-down* e *bottom-up*, apontado na análise da fase anterior, é importante também trazer à consideração, nesta etapa, uma outra perspectiva que é usada para analisar a implementação das políticas públicas: a teoria do principal-agente ou *dilema da agência* (JENSEN; MECKLING, 1976). Esta teoria nasce na literatura econômica e explica as relações entre atores em termos contratuais, no qual o *principal* é o que contrata ao *agente*, que deve realizar um mandato do principal. No caso da análise da política pública, normalmente estuda a relação existente entre os decisores políticos, que seriam o principal, e a administração

pública, que seria o agente. Os decisores políticos desenham e aprovam as leis, dando o mandato ao corpo burocrático de implementá-las. Os burocratas, agentes dessa relação, tomam decisões durante a execução, derivados de fatores internos e externos, e podem divergir nas suas atuações do mandato do principal (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; NORTH, 1991; SECCHI, 2014). Assim, como será observado neste item, são várias as distorções que foram identificadas entre o estabelecido no Decreto 7.133 (BRASIL, 2010) e os efeitos da política, particularmente pelas dinâmicas que se produzem na etapa da execução dentro do serviço público federal. Ligado a este modelo, também é pertinente nesta fase contrastar os resultados obtidos com a visão teórica da *burocracia da linha de frente* (*street level bureaucracy*), de Lipsky (2010), cuja obra homônima de 1969, na sua primeira edição, retratava os dilemas do indivíduo no serviço público. A burocracia da linha de frente está composta, na visão do autor, por servidores públicos que estão em constante contato com o público. Pela natureza do trabalho, normalmente limitada quanto a recursos ou por condicionantes do ambiente em que se desenvolve, exercem sua autoridade de forma discricional e têm bastante autonomia na sua atuação. Igualmente, os controles sobre sua atividade são difíceis e a normativa não é o suficientemente completa ou estável para que sirva de orientação em todas as situações que devem enfrentar (LIPSKY, 2010). Embora esta perspectiva de análise esteja mais ajustada a profissionais responsáveis por um serviço direto ao público, tais como os médicos, professores ou policiais, também é válida para explicar algumas decisões dos servidores públicos federais na execução da sistemática de ADI, quando arbitrariamente atuam de forma diferente ao estabelecido na regulamentação e, dessa forma, limitam os efeitos pretendidos pela política, como será depois examinado.

Como antecipo da análise pormenorizado de todas as categorias que foram identificadas nesta etapa, vale a pena apresentar os aspectos principais do histórico da literatura sobre as variáveis que atuam durante a implementação das políticas públicas, de acordo com Pülzl e Treib (2007), que estarão presentes na discussão dos resultados:

- O debate entre as perspectivas *top-down* e *bottom-up* deu lugar ao entendimento de que existe uma continuidade entre as decisões centrais e a autonomia local dentro da administração, onde as preferências dos burocratas da linha de frente devem ser consideradas junto com os objetivos das políticas e os mecanismos de controle hierárquico, estudando o impacto da formulação na implementação.

- Os estudos de implementação *bottom-up* demonstraram que a implementação vai além de uma simples execução técnica das decisões políticas, sendo que esse processo de implementação é o que em ocasiões origina as correções e redefinições do desenho das políticas.
- Os processos de implementação não devem ser examinados de forma isolada, senão que se deve levar em conta as influências exógenas de outras iniciativas políticas e também do contexto socioeconômico.
- Estudos sobre a implementação no âmbito da União Europeia mostraram que existem diferentes estilos de implementação, pelo que é necessário recorrer à análise de argumentos de políticas comparadas, tais como os do institucionalismo histórico, onde os atores atuam de acordo com o desenvolvimento das instituições em trajetórias e em situações críticas (HALL; TAYLOR, 2003).

Considerando essas mudanças históricas na literatura, será analisada a execução da nova política de ADI, que abrange a forma em que as entidades federais elaboraram e adaptaram, mediante portarias internas, a regulamentação do Decreto 7.133 (BRASIL, 2010); as ações de divulgação e capacitação internas preparatórias em cada Organização e, finalmente, o funcionamento da sistemática de ADI, atendendo a todo o ciclo da gestão de desempenho. Nesta etapa foi realizada uma pesquisa mais intensa em uma entidade autárquica federal, caracterizada no capítulo de metodologia da pesquisa. Essa entidade foi uma das primeiras em preparar um sistema de ADI como uma aposta decidida dos seus diretivos e planejadores. Assim sendo, foi excluída da nova regulação da ADI iniciada em 2008 justamente porque tinha já preparada uma sistemática de ADI, que começou a funcionar nesse mesmo ano. Segundo alguns entrevistados, a sistemática inspirou, em grande medida, a nova política de ADI. Dessa forma, foi realizado um estudo de maior profundidade nesse órgão autárquico. Por um lado, existiu uma observação participante na atuação deste pesquisador como avaliador externo da comissão de acompanhamento desta entidade durante dois ciclos. Por outro, foram realizadas múltiplas entrevistas a membros dessa Organização. Foram entrevistadas duas pessoas, no âmbito do planejamento, que estiveram envolvidas, naquela época, no desenho do procedimento de avaliação. Igualmente, foi entrevistada uma pessoa que foi responsável pela gestão de pessoas; outra pessoa que na ocasião da pesquisa coordenava a sistemática de avaliação de desempenho; três pessoas que ocupavam cargo de chefia; uma pessoa que integrava o CAD como membro interno; um representante sindical; e três pessoas que eram

servidores públicos que não ocupam cargo de chefia ou direção. Além desses atores da entidade autárquica, para estudar esta etapa de execução foram considerados também os depoimentos da pessoa responsável pelo planejamento e acompanhamento da política de ADI federal; de cinco pessoas vinculadas às divisões encarregadas da ADI em três ministérios; e de uma pessoa representante de um sindicato dos servidores públicos federais. Eventualmente, também se registraram contribuições, relativas a esta fase, de duas pessoas especialistas do âmbito acadêmico e de uma pessoa ligada a uma escola de governo.

A primeira categoria descrita na etapa da execução é *elaboração e formulação nas entidades públicas*, que faz referência aos processos de discussão de alternativas, adaptação da regulamentação e desenho das sistemáticas internas de ADI nas organizações públicas vinculadas à nova política. Inclui duas subcategorias, conforme o Quadro 23.

Quadro 23. Categoria: elaboração e formulação nas entidades públicas.

| CATEGORIAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA | |
|---|--|
| Categoria: ELABORAÇÃO E FORMULAÇÃO NAS ENTIDADES PÚBLICAS | |
| Definição | Processos de discussão de alternativas, adaptação da regulamentação e desenho das sistemáticas internas de ADI nas organizações públicas vinculadas à nova política. |
| Subcategorias | (i) Definição de alternativas e participantes. (ii) Adaptação interna à regulamentação. |

Fonte: elaboração própria.

Nas entidades federais houve também um processo de discussão e de escolha de alternativas, mesmo com a margem de decisão limitada pelas orientações da regulamentação no Decreto 7.133 (BRASIL, 2010). Por sua vez, no caso da entidade autárquica estudada, existiu um processo aberto de deliberação e de decisão de alternativas, pois foi autônomo e se adiantou ao processo homogeneizador iniciado em 2008. Assim, uma lei do ano 2006 remodelou os planos das carreiras dessa Organização e instituiu as diretrizes para as gratificações de desempenho, que foram regulamentadas em meados de 2008, momento em que começou a implementação da nova sistemática adotada.

(i) Definição de alternativas e participantes.

Essa entidade autárquica federal, como reconheciam no Ministério de Planejamento, avançou mais rápido que outras carreiras no estabelecimento dos processos de

gratificação de desempenho, devido, em grande medida, à liderança da alta administração em impulsionar e valorizar esse processo, segundo a E-3: “(...) o presidente (...), nossa, ele patrocinou muito esse processo lá dentro. Por isso que foi um sucesso, por isso que ganhou prêmios e tudo o mais, porque teve patrocínio da alta administração, forte. (...) A alta administração entendeu a importância desse processo”. A E-11, que participou do processo de elaboração nessa entidade, apontou, na mesma linha, que a presidência da instituição tinha, na mudança na cultura administrativa por meio da gestão por resultados, um dos seus eixos do seu mandato, pois uma “questão fundamental era a gestão, era preciso mexer profundamente na gestão da instituição, e na cultura da instituição, (...) para deixar de ser uma instituição assim burocrática. (...) Ele queria trazer a cultura (...) de resultados. (...) A coisa, muito associada com o empreendimento privado, onde o fundamental é ter resultados e trabalhar nessa direção. Então queria trazer um pouco dessa cultura de resultados”. Vinculada à gestão por resultados, também houve uma preocupação por modernizar a gestão de pessoas na entidade: “uma questão que chamava muito atenção (...) era a questão da gestão de pessoas. (...) Tinha um departamento de pessoal que cuidava burocraticamente do pagamento, das férias, funcionava direitinho (...), mas não tinha nada em termos de gestão moderna de pessoas”. Uma terceira linha na agenda da presidência da Organização autárquica era aprimorar o planejamento estratégico, que não estava ligado realmente com o trabalho dos servidores: “já existia o planejamento estratégico (...) desde o final dos anos 90 (...). Era obrigado a ter por conta de contrato de gestão, mas era empresa contratada que fazia o planejamento estratégico, (...) na cabeça do servidor, que é onde o planejamento estratégico tem que estar, -o que eu estou fazendo aqui, o que eu preciso fazer, o que se espera de mim, onde é que eu quero chegar-, entrava na gaveta...(...) Não estava no sangue, então precisamos mexer nessa questão. (...) Não tem como mexer na gestão e você não repensar o planejamento, não repensar a instituição como um todo”. Como último elemento motivador da elaboração da nova sistemática de ADI, estava o descontentamento dos servidores da instituição em relação aos salários, que eram baixos em comparação com os das outras carreiras: “uma questão muito grave que atingia o pessoal (...), quando se começa a abordar a questão de pessoas, era uma insatisfação muito grande, (...) havia um certo descontentamento do salário, com toda razão, comparando com outras carreiras do sistema federal. Então era preciso mexer na carreira e mexer no salário”. Desse modo, é possível observar como agenda institucional da entidade autárquica estudada era similar à agenda do governo. Tal como foi analisado na etapa da construção da agenda, neste

caso também se priorizaram, nas reformas administrativas, dimensões como a gestão por resultados, gestão de pessoas, o planejamento estratégico e o fortalecimento da remuneração dos trabalhadores.

Considerando essas motivações, uma pessoa ligada ao planejamento da entidade naquela época relatou como conseguiram introduzir, na agenda do governo, a reforma do plano de carreiras e a gratificação pelo desempenho. Foi feito por meio de um trabalho de *lobby* dos altos cargos e do ministro correspondente diretamente com o Presidente Lula, que culminou em uma visita à sede da Organização: *“teve um lance de sorte. Em 2005, (...) houve uma viagem, uma missão oficial do governo brasileiro para vários países, o Presidente Lula estava presidindo essa comissão. (...) [O presidente da entidade] conversando com o Presidente Lula o convenceu a vir visitar [a sede], ver o que [a entidade] era, qual era a importância (...), o que (...) podia fazer pelo país (...) E o Lula comprou a ideia, resolveu marcar (...) uma visita dele no (...) janeiro de 2006. (...) Veio uma comitiva grande e ficou (...) absolutamente encantando com o que viu. Depois ele fez um discurso, reuniu todos os servidores lá no auditório, (...) e ali ele anunciou publicamente que (...) percebeu a importância [da entidade], que do jeito que estava (...) não ia conseguir fazer absolutamente nada do que precisava ser feito. (...) E falou para o ministro (...): -eu quero uma carreira nova para esses servidores (...), não quero ouvir mais nenhum servidor (...) descontente daqui para frente. (...) Eu quero voltar aqui em março e ver essa carreira pronta, eu quero ver esses servidores aqui todos sorrindo aqui... (...) Bom, abriu-se uma porta, uma oportunidade tremenda, e nós soubemos usar essa oportunidade e aproveitar ela por aí”*. Com esse impulso pessoal da Presidência da República, a lei, que também envolvia outros planos de carreira, foi publicada em meados de 2006, com um aumento no salário básico e a instauração da gratificação por desempenho.

Uma vez publicada essa lei, que abria passo a um modelo de ADI inovador na entidade, os responsáveis de planejamento da entidade autárquica começaram a trabalhar na definição de alternativas. Esse trabalho foi feito, por um lado, em coordenação com o Ministério do Planejamento, que também orientou esse processo e que devia validar o desenho final e, por outro lado, por meio de consultas ao Ministério da Fazenda para as questões orçamentárias relativa às gratificações. O ambiente foi muito propício, pois a ADI era parte da nova reestruturação salarial, também de abertura de novas vagas e concursos e, por isso, foi bem recebida inicialmente, segundo os depoimentos dos

entrevistados. Igualmente, tinha muita atenção no processo por parte de outras carreiras e pelas próprias instâncias de planejamento da União, que já tinham em perspectiva a reforma da política. Além disso, existiam pretensões de superar e melhorar os modelos de ADI anteriores, que se tinham desvirtuado e virado um processo protocolar onde a gratificação era percebida como parte do salário: *“vamos fazer avaliação de desempenho, mas não (...) como essa que está aqui, desmoralizada, no governo desde a época de Getúlio Vargas, que é uma brincadeira. Estar tudo entre 95 e 100, com um desvio padrão de mais ou menos dois, e no próximo ano inverte, quem teve mais vai ter menos...(...) No fundo eram formas burocráticas de aumentar o salário das pessoas através de uma gratificação pelo desempenho que não era medido (...). Ela se descaracterizou completamente porque passou a ser direito das pessoas: (...) -é uma gratificação minha, é meu, é do meu salário, ninguém pode tirar-...Então essa era a cultura aqui (...). -Isso aí já chega, (...) vamos fazer um processo de avaliação sério-. Aí o Ministério do Planejamento concordou”*.

Em relação à participação no processo de elaboração do modelo de ADI, foram identificadas visões discordantes com o processo, no sentido de que não foi aberto nem democrático. De acordo com uma pessoa entrevistada participante do processo, quem determinou a forma de construção da sistemática de ADI foi a própria presidência da instituição, pois nas entidades autárquicas a responsabilidade direta dos resultados recai sobre dirigente máximo: *“tinha uma ou duas comissões que se reunia para discutir essas questões. (...) Eram comissões de servidores, alguns da diretoria do planejamento, mas tinham servidores mais experientes dentro da instituição (...). Claro que (...) ela é uma autarquia, então as autarquias federais aqui a figura do presidente (...) responde por tudo, do ponto de vista jurídico, o que se passa dentro da instituição da responsabilidade toda é do presidente (...). No final tudo recaía no crivo do presidente, a gente levava as nossas conclusões ou as nossas diferenças (...), e no final quem arbitrava era o presidente discutindo conosco”*. E reconheceu que o processo não foi aberto, mas sim socializado posteriormente: *“quer dizer, não foi uma coisa que...a abertura veio depois. Aí nós fizemos depois uma iniciativa que se chamou Diálogos”*. Este processo de elaboração, limitado na sua participação e com decisões verticais desde a presidência da entidade, foi particularmente criticado entre atores que atualmente são partícipes da sistemática de ADI, que não se sentiram incluídos nas discussões iniciais. *“Ele foi concebido de uma forma bastante autocrática, (...) se desenvolveu esse sistema de avaliação de desempenho*

e não houve uma participação da instituição. Houve uma apresentação de como que ele seria, mas não houve uma participação no processo construtivo, e fazer com que as pessoas entendessem”, reclamou a E-7, que na ocasião da pesquisa ocupava um cargo de chefia na entidade, quem não achou suficiente a iniciativa dos Diálogos. Também a E-17 afirmou que, inclusive depois de estar em funcionamento, não foram escutadas as críticas: “ele deveria ser melhor discutido, até mesmo coletivamente na casa (...) Na verdade, houve uma reação muito grande no passado, principalmente por parte dos criadores desse sistema (...) em receber críticas com relação a este sistema. (...) Eu acho que esse sistema deveria ser uma construção coletiva e pactuada, vamos assim dizer, com a força de trabalho. (...) Pelo menos com o quadro gerencial da instituição”. Essa pessoa também apontou que quem desenhou o modelo de ADI não foram servidores públicos, pelo que não iam a experimentar seu próprio sistema, sendo que teria sido diferente no caso contrário: “essas pessoas que idealizaram o sistema de avaliação de desempenho (...) não são servidores. Eram acadêmicos. (...) Então, eles não sofrem na pele o sistema de avaliação de desempenho que eles impingiam para a gente. Se eles sofressem, eu acho que seria de outra maneira”. Em uma outra categoria desta etapa da execução será estudado com mais detalhe a importância da aceitação dos processos de ADI para garantir a efetividade do mesmo, mas pode-se adiantar que a participação no desenho e a preparação pelos trabalhadores é um dos eixos para essa aceitação (KIM; HOLZER, 2014) ou, pelo menos, como apontam Folger Konovsky e Cropanzano (1992), os funcionários devem ter opção de questionar o sistema.

Foram vários os elementos discutidos e caracterizadores da sistemática desenhada na entidade autárquica estudada. Em primeiro lugar, destaca-se a magnitude da gratificação em relação ao salário. Essa questão também esteve presente na formulação da política federal de 2008, mas a diferença neste caso é que o peso da avaliação individual foi maior que a institucional, compreendendo a primeira 60% e a segunda 40% do total previsto para a gratificação. A E-11 explicou que, por um lado, era preciso ter um incentivo significativo na parcela individual para que a ADI tivesse efeito e, por outro, que a parcela institucional tradicionalmente atingia a máxima pontuação, pelo que tinha perdido o sentido motivador: “*não podia ser um valor muito pequeno porque isso não ia servir como nenhum atrativo. (...) Se você faz uma gratificação pequena as pessoas não vão (...) participar com a devida seriedade do processo de avaliação e isso desqualificaria o processo. (...) A avaliação institucional ninguém vai dar diferente de 10, era essa a inércia*

tradicional, a cultura aqui...(...) Então, discutimos com o planejamento e acabamos convergindo para um certo valor”.

Outro elemento distintivo da formulação foi o modelo e as fontes da avaliação. Neste caso, se descartou a avaliação 360°, pois “*o corpo social tem que ser muito maduro que senão você desencadeia uma guerra fratricida entre as pessoas*”, pelo que se diferiu para um momento posterior. Igualmente, não se aplicou o modelo tradicional de avaliação direta das chefias, já que se considerou que podia gerar desconfiças e medo às perseguições através da ADI: “*a primeira coisa que a gente tinha certeza, não pode ser o chefe...(...) as pessoas vão desconfiar...o chefe está me perseguindo, -que ele não vai com a minha cara, ele não gosta de mim, vai me dar uma nota baixa-...Essa história que a gente conhece, então não podemos fazer isso*”. Dessa forma, foi tomado o modelo desenvolvido pela fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que avalia os programas de pós-graduação por meio de uma comissão externa às instituições de ensino, assim como o do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que usa a mesma metodologia para avaliar os projetos de pesquisa: “*a gente tem uma experiência muito bem sucedida no Brasil (...) que é avaliação de cursos de pós graduação que é feita pela CAPES (...). Você quer uma bolsa do CNPq, você se submete a um projeto. (...) Teu desempenho é avaliado ano a ano, seus resultados são mensurados e você mantém ou não a bolsa em função dessa avaliação. (...) Os cursos de pós-graduação no CAPES também. (...) Quem faz isso normalmente é um comitê do CNPq que é formado por pesquisadores do mesmo nível, mas de outras instituições, (...) mas não precisa ser necessariamente na área de conhecimento, porque você tem como avaliar a qualidade do que a pessoa produz, pela revista em que publica, pela quantidade de citações que ele recebe...Você não precisa ser um perito naquele assunto, (...) porque você tem todo um arcabouço mental para fazer uma boa análise. (...) Então a gente, -vamos fazer isso, então não pode ser chefe, tem que ser um comitê, de preferência um comitê externo-*”. Destarte, foi escolhida essa alternativa, onde a chefia daria um parecer geral sobre o colaborador, mas seria um comitê de avaliação, com membros externos à entidade, quem avaliaria a cada servidor. Posteriormente, as discussões levaram a adicionar membros internos também nessa comissão, pois poderiam explicar e auxiliar em alguns processos particulares da instituição que não fossem compreensíveis pelos externos: “*tem atividades extremamente regulamentadas, (...) então precisava ter também pessoas com conhecimento explícito,*

específico, que soubesse o que se faz (...). Então nós chegamos à conclusão de que (...) tinha que ser comitês mistos, de pessoas de fora do (...) e pessoas de dentro”.

A simplicidade do modelo de ADI era outra das pretensões dos participantes na elaboração da regulamentação interna. Essa era uma condição para o sucesso inicial da sistemática, que devia ser aceita e entendida por servidores com diferentes níveis formativos. *“É um processo novo, (...) ele tem que começar muito simples, (...) sem grandes complicações, porque tem que ser um processo que desde os servidores mais modestos, com formação que mal saiba escrever, (...) até um pesquisador de alto nível [entendam]. Então vamos ter que fazer uma coisa muito simples que no primeiro momento todos possam participar da mesma forma”*, narrou a E-11. Também indicou que depois das fases iniciais o modelo poderia se tornar mais complexo, com avaliações diferenciadas para cada tipologia de trabalho dentro da entidade. *“São bastante simples de entender, fácil de transmitir o seu significado, fácil de pontuar, efetivamente. Do ponto de vista operacional, ele é um bom sistema. O que se pretende, aquela questão de três a cinco objetivos, eu acho razoável. Com o desdobramento em atividades. O operacional é bom”*, comentou também a E-13, chefia na entidade.

Da mesma forma que no âmbito do Ministério do Planejamento houve um intercâmbio de conhecimentos com Portugal através da cooperação técnica da União Europeia, neste caso também se tomou o sistema de avaliação da administração do governo português, que em 2006 estava encerrando seu desenho, como um outro referente no processo de elaboração de alternativas da entidade autárquica: *“nesse momento Portugal estava fazendo uma revisão de um sistema que eles tinham lá, o SIADAP (...). Estavam fazendo um seminário para fazer uma revisão, eu fui a Portugal. Eles tinham uma legislação já consolidada (...) os itens a serem abordados, os artigos, as coisas que eram relevantes (...), era só questão de reorganizar e ir adaptando, (...) da mesma maneira que teria que adaptar os procedimentos da CAPES e CNPq”.*

(ii) Adaptação interna da regulamentação.

Já nos casos das entidades federais cujas sistemáticas de ADI e gratificação pelo desempenho estavam regulamentados pelo Decreto 7.133 (BRASIL, 2010), fizeram uma adaptação interna desses delineamentos a partir de março de 2010, quando entrou em vigor a normativa. Como explicou a E-14, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal, esse processo de adaptação, por meio de portarias, foi principalmente

jurídico e não foi participativo: “*tem uma coordenação, um setor específico, que é a coordenação de legislação de pessoal que fez essa portaria. E aí é feita essa minuta, e é encaminhada para o gabinete do ministro. Lá eles encaminham para consultoria jurídica, eles analisam todos os aspectos legais, e propõem as alterações, caso sejam necessárias. E, depois de tudo pronto, encaminha para o ministro e ele publica a portaria*”. Alguns ministérios, sobretudo aqueles de maior amplitude, tiveram que fazer adaptações para as diferentes carreiras que, em alguns casos, coabitam no mesmo órgão. O Decreto 7.133/2010 é bastante exaustivo quanto ao nível de detalhamento, o que implicou que a margem de manobra nas organizações não fosse muito grande. Alguns atores envolvidos no processo de adaptação acreditavam que tinham “*amarrações legais no processo promovido, regido, eles são muito taxativos*”, afirmou a E-19. Assim, o Decreto 7.133/2010 já determina uns fatores mínimos de competências obrigatórios a serem avaliados e outros que são opcionais (BRASIL, 2010). Em 2011, porém, na Orientação Normativa nº 7 (BRASIL, 2011) abre a possibilidade de que cada órgão inclua outros fatores que considere adequados, o que deu maior flexibilidade para uma adaptação mais ligada à realidade de cada entidade. Igualmente, a operacionalização dos fatores foi uma das tarefas mais importantes nesta adaptação, pois a regulamentação somente enumera os fatores, mas não os define e também não explica como se traduz o grau de cumprimento de cada um deles. De forma ilustrativa, pode-se observar o caso do Ministério da Saúde, onde se criou uma planilha para a avaliação (ANEXO A). Nela foi definido cada fator e operacionalizado no que denominaram *evidências*, onde se estabelecem conhecimentos e habilidades, a serem pontuados cada um deles, como pode-se verificar no exemplo do Quadro 24.

Quadro 24. Exemplo de operacionalização de um fator de desempenho.

| Fatores mínimos de competência / Conceito | Peso | Evidências | | | 4 | 3 | 2 | 1 | Pontuação |
|---|------|--------------|-----|--|---|---|---|---|-----------|
| | | | | | | | | | |
| 1. PRODUTIVIDADE: Produzir o trabalho pactuado na sua totalidade, mediante a utilização de métodos e técnicas, observando o prazo e a qualidade estabelecidos. | 0,10 | Conhecimento | 1C1 | Conhece o trabalho que deve ser executado. | | | | | |
| | | Habilidade | 1H1 | Utiliza os recursos materiais disponíveis adequadamente na execução do trabalho. | | | | | |
| | | Habilidade | 1H2 | Cumpre os prazos estabelecidos | | | | | |
| | | Habilidade | 1H3 | Realiza o trabalho com a qualidade estabelecida. | | | | | |

Fonte: elaboração própria a partir de Formulário de ADI (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017)

Não se detalha, no entanto, a explicação do grau de cumprimento para cada evidência, que estão definidos simplesmente como *desempenho inferior* (1), *desempenho médio inferior* (2), *desempenho médio superior* (3), e *desempenho superior* (4), deixando ao

avaliador aplicar seu critério pessoal e devendo justificar por escrito quando a escala de cumprimento é 1 ou 2 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017).

Tal como se mostra no exemplo, o peso de cada fator e das metas, assim como características da metodologia da avaliação, são elementos que a regulamentação delegou o critério de cada entidade (BRASIL, 2010). Contudo, em termos gerais, o Decreto 7.133/2010 é bastante específico e não permite muito espaço para encaixes expressivos nas instituições. A E-14 destacou que, apesar dessas limitações, alguns processos e rotinas particulares de cada entidade podiam ser adaptados: *“a tramitação de documentação, por exemplo, (...) tem os procedimentos para que ele [o servidor] entre com o pedido de reconsideração e depois com o pedido de recurso. (...) Para quem deve ser encaminhado, quem deve responder, em quanto tempo... (...) tem essas particularidades (...) que é própria de cada órgão, e (...) cada ministério ele faz a sua própria portaria (...). Cada um tem a discricionariedade de colocar essas particularidades dessas rotinas internas”*.

Convém destacar também alguns depoimentos em relação à existência de lacunas na regulamentação e nas próprias adaptações feitas pelas portarias internas. Desse modo, a questão referida à avaliação dos servidores que são cedidos ou requisitados em outras entidades cria bastante confusão por falta de especificações na normativa: *“o regulamento é muito falho, ele não abarca todas as questões (...): o cara saiu, foi exercício em outro órgão, tem casos de cedidos, tem casos de requisitados, mas também tem caso de cara que vai para uma universidade...não é nem cedido e nem requisitado...(...) acho que (...) a legislação não trata disso”*, opinou a E-22, envolvida na coordenação dos processos de ADI em uma entidade federal. Um último aspecto salientado, relativo a essas lacunas no regulamento, é a imprecisão nos casos em que, ao longo do ciclo avaliativo, as metas devem ser repactuadas nos planos de trabalho por causas sobrevindas, não existindo uma clareza de como proceder: *“eu acho o regulamento muito falho, ele deixa de contemplar muitos aspectos que deveriam estar contemplados: a própria repactuação, ela é mencionada ali, sem grandes detalhes, sobre os procedimentos corretos da repactuação, e isso gera (...) problemas”*.

A próxima categoria nesta etapa de execução é intitulada ***planejamento nas entidades públicas***. Ao mesmo tempo que se realizaram ações de planejamento geral, para a nova política de ADI, nas instâncias responsáveis no Ministério do Planejamento, também nas entidades federais que tiveram que adaptar a regulamentação do Decreto 7.133 (BRASIL, 2010) se constataram ações de divulgação, capacitação e preparação para a execução da

sistemática de avaliação de desempenho. No Quadro 25, apresenta-se esta categoria e a sua definição.

Quadro 25. Categoria: planejamento nas entidades públicas.

| CATEGORIAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA | |
|--|---|
| Categoria: PLANEJAMENTO NAS ENTIDADES PÚBLICAS | |
| Definição | Habilitação, no interior de cada entidade pública afetada pela nova política, dos recursos materiais, organizacionais, pessoais, assim como ações de difusão, comunicação e instrução sobre a sistemática de avaliação de desempenho individual e a forma de efetua-la. |

Fonte: elaboração própria.

As entidades federais cujas carreiras foram incluídas na nova política tiveram que fazer esforços significativos para preparar a execução da sistemática de ADI. Essas ações aconteceram, principalmente, nas áreas de planejamento e de gestão de pessoas. *“Os órgãos se movimentaram para sair desse modelo de folha de pagamento, cadastro...E trabalhar modelos, ferramentas, sistemas de gestão de pessoas mais efetivos... Tiveram que investir orçamento, em qualificação de pessoal, em mobilizar a alta administração para ter um planejamento estratégico”*, afirmou a E-3, quem também sublinhava as dificuldades desse processo de planejamento interno, com desafios diferentes em cada instituição: *“(...) não é um processo fácil. Dentro de um (...) departamento de pessoal você tem que lidar com os modelos de gestão de pessoas, você precisa de pessoas preparadas para isso. Então essa fase de transição não foi fácil, (...) para a maioria dos órgãos foi um desafio muito grande. (...) Os órgãos eles têm trajetórias diferentes, tem orçamentos diferentes, tem prioridades diferentes, (...) depois a gente foi observando como que cada um reagiu a essas dificuldades”*.

Um dos aspectos que foram observados das entrevistas foi a importância da liderança da alta administração nesse processo. Naquelas entidades onde as áreas estratégicas e de decisão valorizaram a função da gestão de pessoas, a adaptação à nova política foi mais fácil, como já foi ressaltado no caso da entidade autárquica estudada. Segundo uma pessoa entrevistada que acompanhou esta etapa, era percebido *“um distanciamento muito grande da área de gestão de pessoas com as áreas estratégicas. (...) A área de gestão de pessoas (...) dentro da instituição ainda era vista naquele momento como uma área operacional, cartorial, operacional, não participante das estratégias da entidade. (...) Eles precisavam muito que a alta administração ajudasse (...) na implementação desse processo da gestão*

do desempenho. Em alguns órgãos isso foi mais fácil, em outros acho que até hoje ainda tem dificuldade”.

Outro dos elementos preparatórios mais comuns nas entidades, relativo a recursos materiais e tecnológicos, foi a elaboração de sistemas informáticos para hospedar e ordenar o processo de ADI, de forma que pudessem se cadastrar os servidores públicos e inserir os planos de trabalho e o resultado das avaliações individuais. Esses sistemas foram construídos separadamente e ajustados às sistemáticas de cada Organização a partir de 2009, com atualizações e melhorias ao longo dos anos. *“Desde então a gente tem implementado melhorias no sistema, todos os anos a gente implementa. (...) Tivemos que refazer (...) desde a base o sistema de avaliação, porque o (...) que existia ele chegou um ponto que ele já não atendia mais as necessidades, (...) ele começou a dar mais problemas do que soluções, então a gente teve uma parceria com a diretoria de tecnologia da informação, (...) a gente fez um novo sistema”* relatou a E-14, envolvida na gestão de desempenho de uma entidade federal. Também a E-16, vinculada a outro organismo, elogiou a funcionalidade do sistema informático: *“[é] bem melhor, o sistema eletrônico. A gente tem como controlar mais, emite relatórios por unidade, quantas avaliações não foram feitas, quem deixou de fazer...”*. Sendo imprescindível o uso de um *software* para administrar corretamente a ADI, convém apontar que a sistematização do processo pôde ter contribuído a desalentar a realização das entrevistas de avaliação, pois o ciclo da avaliação pode se resolver integralmente de forma telemática, sem necessidade de ter um encontro físico entre os avaliadores e os avaliados, como será analisado mais tarde. Por outro lado, sublinhar que a adequada manutenção do sistema é uma das preocupações principais das divisões encarregadas da gestão de desempenho nas entidades, até o ponto de se identificar, em alguns casos, a ADI e sua qualidade com as características do *software* que o habilita, como foi constatado entre os servidores da entidade onde foi realizada a coleta de dados por observação participante. Nesse sentido, a E-13, depois do sistema informatizado falir, durante dois ciclos avaliativos, na entidade na qual exerce de gestora, afirmou que *“o sistema de avaliação do ano passado para cá não existe mais. Se tinha qualquer tentativa de um propósito de efetivar uma avaliação de desempenho, ela simplesmente morreu. Sumiu. (...) Se perdeu de um ano para cá por motivos técnicos, teve problema operacional no sistema”*.

Em relação às ações de divulgação e capacitação, as entidades fizeram várias atividades encaminhadas a preparar aos servidores para participar do novo mecanismo de ADI:

- *“Eu acabei atuando num treinamento para os gerentes [em uma entidade federal], (...) eles precisavam para atender a legislação, desenvolver a política e tal, então eles queriam preparar as pessoas que iam estar fazendo avaliação de desempenho em vários aspectos. Então a gente acabou definindo um treinamento junto com eles, qual seria o conteúdo do treinamento, quais seriam as atividades”.* (Depoimento da E-18, especialista em ADI e vinculada a uma universidade).
- *“A gente promove seminários, (...) alguns encontros no auditório (...). E nesses encontros a gente faz a transmissão para as demais unidades (...) em todo o Brasil, (...) por meio de transmissão ao vivo, (...) comunicados, orientações, vídeo conferências, tudo, o processo, a metodologia, ela é unificada para todas as unidades”.* (Depoimento da E-19, vinculada à gestão de desempenho em uma entidade federal).
- *“Eu fiz parte de um curso presencial. Foi o PDG, que se chamou, Programa de Desenvolvimento Gerencial, que durou mais de um ano”. “Um curso de coaching para as chefias, eu fiz...(...) liderança, formas de dar feedback, formas de tirar a pessoa do seu ponto de conforto, (...) formas de administrar conflitos na equipe...”. “Está tendo um programa de desenvolvimento de gestores, PDG, então (...) eles estão muito incentivando que a gente faça cursos ligados a gestão”.* (Depoimentos de três chefias da entidade autárquica federal estudada).

Além dessas ações de preparação e de capacitação sobre a nova sistemática, as pessoas lotadas nas divisões encarregadas da execução da ADI nas entidades também relataram que, anualmente, se dão orientações a todos os servidores públicos, a fim de atualizar a mecânica ou reforçar alguns elementos que não estão sendo implementados corretamente. Essas ações de comunicação são transmitidas por meio de *e-mails* ou bem por meio de manuais sobre o uso dos sistemas e processos de ADI. *“Chegando a época de fazer o [plano de trabalho], ou a época de fazer o relatório, a gente cria um manual, mesmo que (...) seja praticamente repetido do ano anterior. A gente acrescenta uma coisa ou outra, tenta adaptar ao que a gente tem visto de dificuldade do servidor, colocar informações novas ali...então a gente divulga esse manual”*, informava a E-22. Igualmente, a E-14 indicava que as orientações que eram transmitidas tinham tanto conteúdo prático quanto formal: *“sempre tem gente nova fazendo parte desse grupo a cada ciclo de avaliação, então (...) tem que mostrar esses dois lados: tanto da parte de preenchimento mesmo -*

quais informações precisam conter como eles tem que registrar essas informações-; quanto as orientações contidas na legislação. Então, a gente acaba passando essas duas vertentes, (...) tanto a parte prática, quanto à parte legal”.

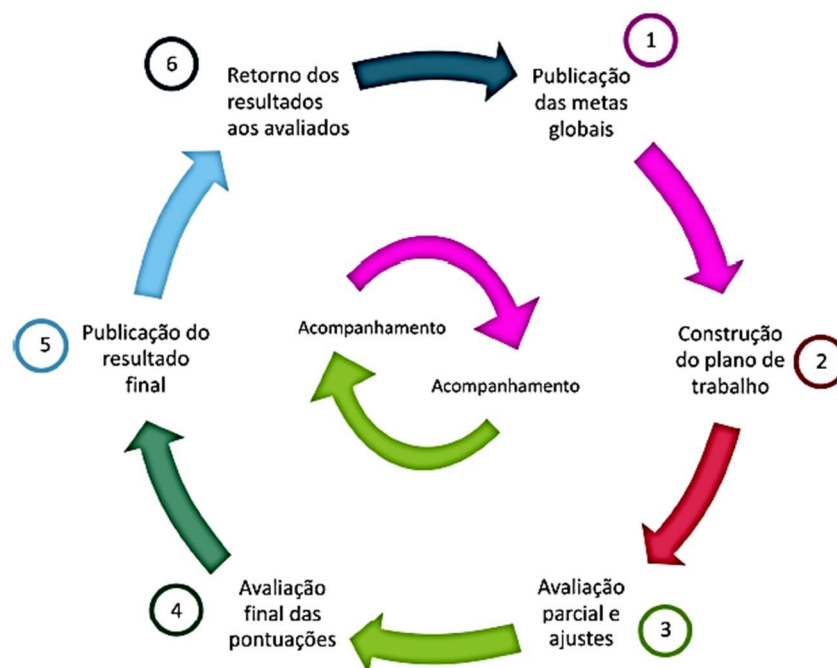
Embora existiram algumas ações iniciais de comunicação e de formação sobre o novo processo de ADI, muitas das pessoas entrevistadas, especialmente na entidade autárquica que foi objeto de um estudo mais profundo, manifestaram que existia uma deficiência em relação às atividades de capacitação dirigidas à gestão do desempenho. Essa carência, segundo elas, era mais explícita entre as chefias, às que assinalaram como atores chave na execução da ADI e que, porém, não tinham recebido nenhuma capacitação específica, além do curso de gestão que foi mencionado, de conteúdo geral. Assim, uma pessoa entrevistada comentou que não recebeu nenhuma capacitação sobre a ADI desde que começou a trabalhar na entidade e acrescentou que percebia que era necessária para seus colegas: *“como servidora, desde 2011, não houve nenhuma ação de capacitação em relação à [ADI], acho até que deveria. Eu tenho percebido (...) que tem muito desconhecimento, por parte do servidor, do regulamento, como funciona”.* Na mesma linha, a E-17 sublinha essa insuficiência nas chefias da entidade: *“os anos vão passando (...) e eu não vejo (...) um processo de capacitação das chefias com relação a esse sistema de avaliação de desempenho. Eles não recebem uma capacitação de como ajudar um servidor na elaboração de um plano de trabalho, como elaborar o plano de trabalho e como avaliar um plano de trabalho”.* Por último, a E-6, chefia da entidade autárquica reconheceu estar despreparada para executar a ADI: *“é um processo difícil que a instituição ela não te prepara para isso. (...) Eu sou responsável pelo desempenho e por avaliar os meus servidores, mas eu (...) não tive muita preparação para isso”.*

A comunicação, formação e sensibilização dos atores envolvidos foi frisado por várias pessoas especialistas como um dos fatores principais para a efetividade dos processos de ADI. A E-2, que apoiou ações de divulgação em várias entidades federais, sublinhou a relevância da comunicação e da transparência nas organizações como meio de amadurecimento da cultura de ADI nas organizações: *“nos poucos órgãos que conseguiram avançar nessa questão de desempenho, o principal aspecto foi a comunicação e a transparência. (...) As ações internas de comunicação foram muito trabalhadas, então quase toda semana tinha seminário no auditório, (...) botavam banners na porta do elevador para subir, (...) instigando as pessoas a entenderem o que é, trabalhando a comunicação, (...) soltando informativo por e-mail, (...) tentando criar*

uma mentalidade de gestão. (...) Trabalhou-se primeiro a comunicação amplamente para todos os níveis hierárquicos e, logicamente, a parte técnica, as pessoas tinham que saber: (...) treinamento para construir meta, treinamento para o gestor aprender (...) a pactuar meta com subordinado, saber ouvir, saber entender...”. Essa pessoa, ligada ao âmbito acadêmico, indicou também algumas entidades federais que, excepcionalmente, tinham realizado essas ações de comunicação de forma bem-sucedida: *“em alguns órgãos, você tem, por exemplo, CNPq, que já está bem consolidado, o (...) Ministério do Trabalho e Emprego (...), o FNDE, o IPEA...você tem alguns oásis no deserto da administração pública que fazem a coisa conforme se recomenda”*. No mesmo sentido, a E-3, que esteve ligada às áreas de planejamento da política naquela época inicial da implementação, sublinhou também a importância da comunicação nas organizações para lograr uma ADI efetiva e, inclusive, acreditava ser necessário o envolvimento das divisões de comunicação nessas ações: *“tem que ter uma ampla comunicação, isso tem que ser muito claro, isso tem que ser muito transparente (...). A área de comunicação, ela também tem que ser envolvida muito nesse processo. (...) O empregado, ele tem que saber por que ele está fazendo aquilo, para que aquilo serve para ele, em que aquilo vai ajudar o desenvolvimento profissional dele dentro do órgão”*. Essa convicção dos entrevistados sobre a relevância da divulgação nos processos da ADI está também presente na literatura. Folger Konovsky e Cropanzano (1992) enumeraram os elementos necessários para que uma sistemática de ADI seja aceita entre os trabalhadores, questão fundamental para a sua efetividade, e um dos três eixos que identificaram foi *informação adequada*, que inclui a necessidade de que os objetivos e critérios sejam estabelecidos com antecedência, difundidos e explicados adequadamente.

A seguinte categoria forma parte já da análise da execução do ciclo da avaliação do desempenho propriamente, considerando uma sequência similar à que está estabelecida no Decreto 7.133/2010 (BRASIL, 2010): planejamento do trabalho, gerenciamento e monitoramento, avaliação do desempenho e uso dos resultados, conforme a Figura 6.

Figura 6. Ciclo da avaliação de desempenho segundo o Manual de Orientação do Ministério do Planejamento.



Fonte: Coelho Jr. (2013).

Em cada uma dessas categorias serão observados o papel e a visão de cada um dos atores envolvidos nas entidades públicas: alta administração, planejadores, responsáveis pela gestão de pessoas, responsáveis pela gestão de desempenho, chefias, membros da Comissão de Acompanhamento do Desempenho (CAD), servidores públicos e sindicatos. Foram considerados os depoimentos de três pessoas responsáveis da gestão de desempenho em três ministérios do governo federal e de onze pessoas vinculadas à entidade autárquica objeto de estudo na etapa da execução: uma pessoa vinculada ao planejamento na época em que foi desenhada a sistemática de ADI, uma pessoa responsável pela gestão de pessoas e agora exerce cargo de chefia, uma pessoa responsável pela gestão de desempenho na entidade, uma pessoa representante dos trabalhadores, três chefias de divisões e quatro pessoas servidores públicos que não ocupam cargo de chefia, incluindo entre elas uma pessoa membro do CAD. Excepcionalmente, foram incluídas informações transmitidas por especialistas acadêmicos e de outros atores que estiveram envolvidos durante as primeiras etapas do ciclo da política. Igualmente, os dados resultantes da observação participante completarão e confirmarão algumas das informações examinadas.

Desse modo, a próxima categoria se denomina ***planejamento do trabalho***, entendida como a elaboração dos planos com os objetivos e metas institucionais, das equipes de trabalho e individuais, que deverão ser gerenciados, monitorados e cumpridos durante o período que dure o ciclo da avaliação. Conforme o Quadro 26, tem as seguintes subcategorias: planejamento institucional, planejamento das equipes de trabalho e planejamento individual.

Quadro 26. Categoria: planejamento do trabalho.

| CATEGORIAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA | |
|-------------------------------------|---|
| Categoria: PLANEJAMENTO DO TRABALHO | |
| Definição | Elaboração dos planos com os objetivos e metas institucionais, das equipes de trabalho e individuais, que deverão ser gerenciados, monitorados e cumpridos durante o período que dure o ciclo da avaliação. |
| Subcategorias | (i) Planejamento institucional. (ii) Planejamento nas equipes de trabalho e planejamento individual. |

Fonte: elaboração própria.

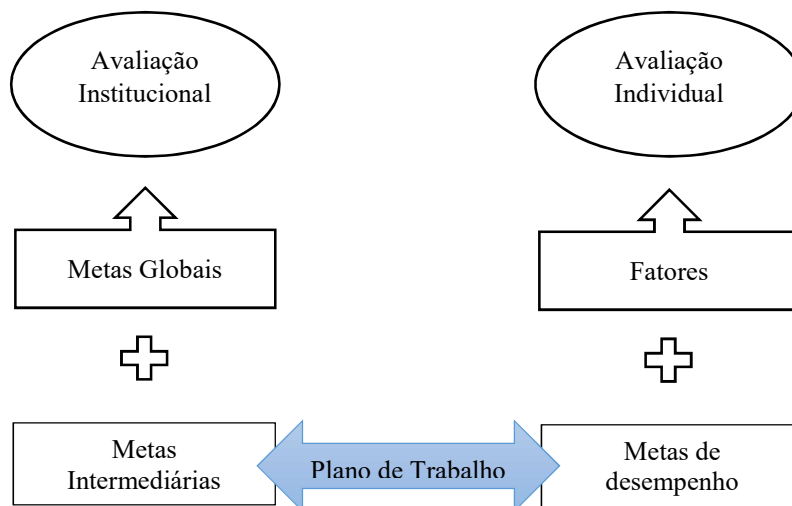
O planejamento do trabalho é o primeiro passo no ciclo da avaliação de desempenho. É o momento em que devem ser estabelecidos os objetivos, metas, indicadores e atitudes de competência que servirão de orientação da atividade dos funcionários ao longo de um ano. Sobre esse plano é que será julgado seu desempenho nas avaliações correspondentes. Muitos dos efeitos esperados da ADI derivam desse planejamento. Segundo a compilação realizada da literatura (CLEVELAND; MURPHY; WILLIAMS, 1989; COELHO JR., 2013; GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 2001; LEITE; GONDIM, 2005; ODELIUS, 2000; SCHIKMANN, 2010; TZINER et al., 2010; VÁZQUEZ, 2007), o exercício do planejamento inserido na ADI desenvolve vários de efeitos relacionados com o trabalhador:

- incentiva a sua participação;
- envolve nas decisões estratégicas da Organização;
- permite conhecer o que a entidade espera dele;
- maximiza as suas capacidades;
- melhora o diálogo e a confiança entre gestores e colaboradores;
- favorece seu compromisso para atingir os objetivos da Organização e
- incentiva a reavaliação das suas rotinas de trabalho.

Também a literatura aponta a importância do planejamento e do alinhamento dos objetivos individuais aos organizacionais como determinante para a efetividade da ADI (DONATO et al., 2013; LAWLER; BENSON; MCDERMOTT, 2012; LIU; DONG, 2012). Os documentos programáticos do governo em relação à nova política de ADI destacam, no mesmo sentido, a dimensão do planejamento. Na medida em que ele será um processo negociado e dialogado, valoriza a democratização das relações de trabalho e manifesta o entendimento de que “o servidor, a chefia e a equipe de trabalho são atores de um processo de planejamento coletivo” (SECRETARIA RECURSOS HUMANOS, 2009a, p.23).

Assim, a regulamentação do Decreto 7.133/2010 estabelece que cada Organização deverá fazer um plano institucional e cada unidade um plano de trabalho. Este último contará com metas intermediárias, referidas às metas globais do plano institucional, e metas individuais, ligadas ao trabalho dos servidores públicos (BRASIL, 2010). Portanto, a normativa vincula o planejamento dos três níveis da Organização por meio do plano de trabalho de cada unidade, conforme o esquema da Figura 7.

Figura 7. Vinculação da avaliação individual com a avaliação institucional no Decreto 7.133/2010.



Fonte: Adaptado de Coelho Jr. (2013).

No caso da entidade autárquica objeto de estudo na execução, existe uma diferença em relação ao Decreto 7.133 (BRASIL, 2010), pois a sua regulamentação prescreve a elaboração de um plano institucional, mas não planos de trabalho das unidades, senão que deverão ser realizados planos de trabalho individuais, tendo cada servidor um plano de trabalho. Também faz o vínculo entre o planejamento individual com o institucional, pois

a portaria que regula a sistemática indica que todas as ações pessoais devem estar encaminhadas ao cumprimento dos objetivos da entidade, e a avaliação considera esse elemento como fator de julgamento e pontuação.

(i) Planejamento institucional.

O planejamento institucional, que é a primeira subcategoria identificada, além de ser o referente principal para o planejamento individual, tem uma repercussão importante no cômputo global da gratificação do desempenho para os servidores, até 80% da mesma segundo o Decreto 7.133 (BRASIL, 2010), sendo que essa vinculação também está presente no salário dos trabalhadores. Por essas razões, e pelo fato de estar regulada na mesma normativa, é que o planejamento e avaliação institucional foram examinados também nesta pesquisa, mesmo que o foco esteja colocado na avaliação individual. A E-19 relatou como se desenvolve o processo de construção do planejamento institucional na sua entidade e de que maneira é vinculado com as metas individuais, reconhecendo que o processo se inicia na alta direção: *“esse processo nasce de cima, (...) de cima para baixo. (...) Quando acontece essa reunião (...) o secretário de [cada unidade], eles vão para dentro das secretarias, fazem a mobilização com o departamento, coordenações gerais, e eles vão estabelecer, da [meta] macro, (...) qual é a [meta] intermediária que tem representatividade para determinado departamento, para determinada coordenação. (...) Por exemplo, aqui nós estamos em nível de uma coordenação, (...) vai ter uma meta intermediária. A meta intermediária vai fazer relação com as metas individuais, que vão ser estabelecidas pela equipe dentro dessa coordenação, que tem trinta pessoas, e aí que vai fazendo essa relação. Na verdade, nasce da gestão maior, mas articulado com a gestão média e a baixa”*. A E-16 também narrou o processo na sua Organização, ressaltando que é a área de planejamento que monitora o plano institucional e que pode também realizar ajustes ao longo do ano de maneira justificada: *“anualmente, em dezembro, publicam-se as metas institucionais do Ministério (...), então [cada unidade] tem uma meta, e durante o ano, são doze meses para cumprir essas metas, aí tem todo um acompanhamento que é feito (...) pela coordenação geral de planejamento da subsecretaria de planejamento do ministério. Ela faz o acompanhamento, se for o caso propõe ajustes. (...) Pode ocorrer alguma coisa, ou corte de despesas, redução de alguma coisa, que você tenha que rever uma meta. E em novembro tem que fechar, porque aí nós vamos fazer avaliação [de cada unidade] (...) e precisa ter um resultado...se essas metas foram alcançadas ou não”*.

Além de entender o processo de construção, monitoramento e avaliação, a questão mais relevante identificada desta subcategoria foi a discussão sobre o rigor e o cumprimento do planejamento institucional pelos órgãos da União, antes e depois da nova política de ADI. A E-19, vinculada a divisão encarregada da ADI em uma entidade federal, observou que, antes da nova política, os planos institucionais não eram ambiciosos com o fim de atingir o pleno cumprimento dos seus objetivos: *“antes, essa prática era feita, (...) [se] olhava para as diretrizes, quais eram umas que tinha um histórico maior de atingimento, (...) porque estava atrelado a remuneração, remuneração vai ter prejuízo financeiro...Então vamos pegar uma meta aqui que tenha um bom histórico de atingimento para que não prejudique a questão da remuneração de novo”*. Igualmente, a E-11, quando relatou como foi o processo de elaboração da ADI na sua entidade, indicou que tradicionalmente as metas institucionais eram atingidas plenamente: *“a gente queria que o peso maior fosse para o desempenho individual, que aqui sempre se disse (...) que a avaliação institucional ninguém vai dar diferente de dez, era essa a inércia tradicional da cultura aqui”*. Hoje em dia, depois da nova política, embora o processo tenha melhorado em relação à sistemática anterior, essa tendência a obter o cumprimento perfeito dos planos institucionais não mudou significativamente, segundo os responsáveis pelo acompanhamento geral da ADI no nível federal. A E-21 afirmou, em relação ao número de entidades que não conseguiam a máxima pontuação, que *“são poucas, em torno de dez por cento”*, mais matizou que a seriedade desses planos e sua avaliação é melhor que no caso das avaliações individuais: *“mas a gente já pode verificar que essa avaliação é melhor do que avaliação individual, está um pouco melhor”*. O fato de que as entidades atinjam a máxima pontuação, na maior parte dos casos, não necessariamente devia ser observado como uma falha, pois poderia ser explicado por um desempenho institucional alto. Porém, as pessoas entrevistadas apontam que a causa seja o desenho de planos pouco ambiciosos e de fácil cumprimento. Esse primeiro nível de decisão no ciclo da avaliação, de acordo com a análise de Pressman e Wildavsky (1998), determinado pelas instâncias de planejamento dos órgãos federais, é o primeiro condicionamento para a efetividade da política de ADI já durante o funcionamento da nova sistemática. Os planejadores têm uma margem de decisão sobre o nível de dificuldade de atingimento do plano institucional, o que repercute também posteriormente sobre o grau de dificuldade dos planos das equipes de trabalho e individuais e até podem influenciar na credibilidade da política de forma geral.

(ii) Planejamento das equipes de trabalho e planejamento individual

A segunda subcategoria refere-se ao planejamento das equipes de trabalho e ao planejamento individual, que são o passo seguinte uma vez esteja definido o plano institucional de cada entidade. Ambos planejamentos estão unidos nesta análise porque a normativa do Decreto 7.133 (BRASIL, 2010) prevê um planejamento para cada unidade de trabalho, no qual devem estar incluídas as metas, projetos ou atividades de caráter individual. A normativa não define o alcance das unidades de trabalho. Ele deve ser determinado em cada órgão de acordo com a sua distribuição hierárquica e natureza funcional (BRASIL, 2010). A E-19, responsável pela coordenação da ADI em um ministério, comentou como acontece o processo de estabelecimento dos planos de trabalho nas diferentes unidades e como eles se alinham escalonadamente com o plano institucional: *“a gente trabalha metas por equipe. A gente pensa em algo com esforço maior para não trabalhar somente o individual, trabalhando em parceria com a coordenação, que também tem que fazer entregas à coordenação geral. A coordenação geral faz com (...) a subsecretaria, a subsecretaria com a secretaria e assim sucessivamente. Ele é um processo de cima para baixo, de baixo para cima”*. A E-8, que trabalha na divisão que coordena a ADI em uma entidade federal, explicou como as metas intermediárias, ligadas ao plano institucional, são estabelecidas nas diferentes unidades: *“ela conversa [a secretaria] com as unidades do Ministério (...) e essas indicam quais os indicadores que elas querem colocar no plano de trabalho, (...) onde tem a maior quantidade de servidores que pertencem a essa carreira que está envolvida naquela meta(...). Porque aí facilita para depois desmembrar isso para o plano individual”*. E apontou também às dificuldades para relacionar essas metas das divisões com as individuais em alguns casos: *“temos dificuldade, por exemplo, assim como que o motorista vai fazer um plano que ele vai se enxergar contribuindo para uma meta que é de uma secretaria? Aí a gente tem dificuldade para isso”*. Uma das pessoas entrevistadas enfatizou a importância de que o planejamento individual esteja ligado ao das divisões, de forma que o servidor público possa reconhecer o impacto do seu trabalho no contexto imediato no qual se desenvolve: *“eu acho a coisa do plano de trabalho (...) uma coisa boa, (...) é uma forma de você se reconhecer dentro daquele grupo, no caso dentro da minha coordenação, (...) de reconhecer o meu trabalho dentro do contexto da [divisão], (...) de que forma o que eu faço todos os dias eles agregam num resultado final da coordenação”*. Também em relação ao alinhamento das metas individuais com as

institucionais, a E-15, vinculada a uma escola de governo, salientava a relevância dessa vinculação, mas apontou que esse processo era mais complicado visibilizá-lo em áreas dedicadas a atividades meio, como pode ser o caso das divisões administrativas ou de uma unidade de gestão de pessoas, a diferença das divisões finalísticas, ligadas diretamente como o objetivo principal da entidade: *“as metas dos servidores, elas têm que estar vinculados a esse objetivo maior da instituição. (...) tem que ir desagregando até chegar no trabalho, nas tarefas dos servidores (...). Mas fazer essa vinculação é extremamente difícil porque tem algumas funções que você se perde no meio, (...) principalmente nas atividades meios, (...) porque todo pressuposto que tem no sistema de avaliação é um pressuposto de imunidade fabril em que todos sabem que produz parafuso para móveis...Bom, na área de serviços isso não é tão evidente, (...) nas áreas meios essa ligação com o objetivo final da instituição não é algo tão fácil de você fazer, a vinculação direta com o trabalho que o servidor executa no dia a dia”*. Essa mesma pessoa fez uma outra observação referente às dificuldades para conseguir esse vínculo com os objetivos institucionais, que é causado pelos limitantes da atuação dos servidores públicos pelas normativas e regimentos. Em ocasiões, eles condicionam as ações individuais e não estão relacionados com o fim último da entidade pelo fato de não estar suficientemente adaptados a cada realidade: *“principalmente no setor público ele tem que lidar com um conjunto de complexidades de informações vinculado a legislação que é muito rígido, muito forte (...). Tem muitas regras e essas regras muitas vezes elas se autoconsomem, se autorealizam. Então a tarefa desse servidor em geral é cumprir [...], ele tem que estar mais preocupado em cumprir um conjunto de regimento do que a finalidade final da instituição dele”*.

Uma questão importante a estudar nesta subcategoria é a percepção dos atores envolvidos em relação às metas, objetivos e indicadores que devem ser definidos nos planos de trabalho e aos fatores de competências, determinados em cada entidade como critério de avaliação individual. *“Pode ser projeto, processo ou compromisso de trabalho, (...) pode ser (...) capacitação...por exemplo, a chefia fala assim: nesse ciclo quero que cada servidor meu faça pelo menos duas capacitações”*, relatou a E-16 em relação às possibilidades de metas individuais a serem estabelecidas”. Uma pessoa vinculada ao âmbito acadêmico sublinhou as dificuldades iniciais das entidades na definição dos objetivos e metas e a vinculação entre elas no nível institucional, das unidades e individualmente: *“é um (...) problema que os órgãos enfrentam. Tem gente que não sabe,*

inclusive da área de recursos humanos, (...) construir metas, não sabe associar indicador à meta, não sabe descentralizar a meta global para as metas intermediárias e tampouco sabe decompor as metas intermediárias nos planos de trabalho individual, nos planos de trabalho...é falta de técnica de construção". Na mesma linha, a E-17 comentou sobre as dificuldades para definir indicadores individuais, sobretudo que possam ser mensuráveis: *"o servidor da área de gestão de pessoas, em geral, coloca lá [como indicador]: horas por semana. Como é que você avalia 5 horas por semana? 3 horas por semana? Como é que você avalia isso na prática? (...) São metas frouxas, não são metas concretas. (...) Então, (...) criar indicadores em geral é muito difícil. Criar indicadores de plano de trabalho é um desafio enorme, dada a natureza, e a gente não se especializa*". Outra dificuldade em relação à determinação das metas, muito comentada pelos entrevistados, foi o fato de não conhecer, no início do ciclo, a demanda de trabalho concreta que uma unidade ou servidor público vai receber ao longo do ano, pelo que faz impossível determinar uma meta o indicador com um número quantificável. Assim, diante desse inconveniente, é muito comum a prática de estabelecer como indicador uma porcentagem da demanda, deixando aberto o número de processos demandados: *"o que eu utilizei muito nesse ciclo, (...) foi nesse sentido de porcentagem, (...) porque a gente tem (...) uma atividade (...), por exemplo, a gente recebe muita dívida, ah, ajuda a gente a fazer esse contrato, fazer esse termo de referência...então a gente tem muita demanda desse tipo, mas não tem como quantificar porque a gente não sabe a priori quantas vão ser, então o que a gente colocou foi em porcentagem: atender 100% da demanda, tudo que vier para a gente*", colocou como exemplo a E-6, chefia em uma entidade autárquica da União. Quanto aos fatores de competência, muitas pessoas entrevistadas expressaram a sua discordância com o conteúdo deles ou pela forma em que são apresentados. A E-12, que ocupa um cargo de chefia, reclamou em relação ao fator *assiduidade*, estabelecido na sua entidade: *"não acho que é o papel do chefe seja ficar fiscalizando o comportamento de cada um dos servidores. O que eu quero é, olha, eu tenho projetos aqui e eu preciso de entregas, tem um processo aqui que tem que ser cuidado e eu gostaria que tu realizasses. (...) Eu valorizo muito mais isso do que ficar controlando se a pessoa chega 08:00 horas, ou 08:15, ou 08:30*". Também a E-11 relatou como esse fator foi também questionado durante a fase de elaboração da sistemática na sua entidade: *"[perguntaram:] qual é o sentido de vocês colocarem isso como uma coisa que mereça ser avaliada? Isso não é uma coisa a avaliar, isso é uma obrigação de pessoa, ele tem que estar lá no lugar de trabalho dele...com toda razão*". Porém, esse polêmico fator pessoal foi bem considerado

pela E-9, que também achou adequados, de forma geral, os fatores determinados na sua entidade, pelo que existem diferenças na percepção dos atores envolvidos nesta questão: *“eu acho que desempenho não é só você cumprir com aquele objetivo, (...) as habilidades interpessoais elas contam, a responsabilidade. (...) A gente tem uma lei que diz que a nossa carga horária é de quarenta horas, então, assim, eu acho que um dos fatores da avaliação de desempenho é a coisa da assiduidade, então eu acho importante ter isso sim. (...) Uma das questões também que é bem característica do serviço público que fala do espírito de equipe, e tal. (...) Não acho que é suficiente que você atinja os seus objetivos (...) se você atitudinalmente não tem desempenho que seja adequado para um convívio com seus colegas, (...) de você respeitar carga horária, de você respeitar hierarquia, de você ter responsabilidade de entregar aquilo no prazo que foi determinado...”*. Em alguns casos, a crítica foi em relação à falta de operacionalização dos fatores, como salientou a E-6: *“eu acho os conceitos são muito gerais...(…), respeito, tratei com respeito as pessoas...é muito geral...(…) não tem como dar uma nota menor que cinco, fica muito restrito para a gente avaliar (...). Então talvez nessa parte de atitudes (...) acrescentar mais, colocar mais situações que não seja só aquele... só o respeito, só a característica”*. Essa deficiência, relativa à falta de operacionalização das atitudes de competência, convêm indicar, já foi observada durante a análise da etapa de elaboração de alternativas da política de ADI. Também é interessante constatar que cada entidade federal distribuiu um peso determinado aos fatores e ao cumprimento das metas na hora de determinar os critérios de valoração do desempenho individual, o que acarreta uma decisão significativa para orientar os esforços dos servidores públicos em relação a uma ou outra dimensão. Assim, em um ministério onde foi analisada a sistemática estabelecida, a E-16 relatou como era feita essa distribuição: *“a gente inclui, entre os fatores, (...) o cumprimento do plano de trabalho (...). Com base na meta da sua unidade aí o servidor vai fazer o seu plano de trabalho para naquele período ele contribuir para o atingimento da meta institucional (...). E aí dentre os fatores a gente incluiu o cumprimento do plano de trabalho, se ele contribuiu com o plano de trabalho naquele fator, ele já vai receber uma nota maior. (...) A pontuação ela é de um a cinco, são sete fatores, (...) algumas com peso dois, aí faz aquela média toda”*. Em outro ministério estudado, por exemplo, o peso das metas individuais é maior que os dos fatores de competências, como explicou a E-19: *“de vinte pontos que é o referente à parte individual, doze pontos estão atrelados a essa meta [individual], e o restante, que são os fatores comportamentais, estão os oito pontos”*.

Outra das questões essenciais a estudar nesta subcategoria é a existência de diálogo e negociação entre as chefias e os colaboradores na definição dos planos de trabalho. Como foi assinalado no início da análise desta categoria, um dos efeitos esperados da ADI é a melhoria do diálogo e confiança entre as chefias e os colaboradores. Uma das pessoas entrevistadas salientou, além disso, que a negociação inicial do plano de trabalho entre a chefia e o colaborador é o estágio mais importante do ciclo da ADI, pois desse momento dependem os passos posteriores: *“o que a gente coloca é essa necessidade de que antes você [a chefia] já dialogou e pactuou com ele, vai ser mais fácil de ele entender lá na frente a pontuação que você deu. Se você não faz isso na partida vai ficar difícil para ele entender. (...) Tem que estar insistindo na pactuação, é mais importante que todo o outro processo”*. A perspectiva de que o trabalhador aceitará melhor uma avaliação negativa se houve um diálogo na negociação das metas individuais é interessante pois, como será analisado mais na frente, observou-se uma rejeição geral dos servidores públicos às avaliações negativas pelas chefias. Ainda que todo o resto da sistemática de ADI não funcione, enfatizou, essa negociação inicial é imprescindível: *“o outro processo tem um monte de outros problemas...(...) aposta nisso, nessa pactuação, ainda que você não consiga refletir tudo no processo formal, mas aposta nessa pactuação”*. A E-9 também destacou a relevância desse diálogo para entender o que a chefia quer do seu trabalho, que é outro dos efeitos da ADI apontados na literatura: *“eu acho que é uma forma boa, é um momento, por exemplo, que você pode contar com o seu chefe até para que ele fale o que ele espera de você: nesse próximo ano eu quero que você faça isso, isso e isso... que é o que eu espero. E você também vai poder saber: não, beleza, isso é esperado de mim, eu vou ter que ir em busca disso aqui no próximo ciclo”*. Algumas das pessoas entrevistadas indicaram que o processo de negociação e diálogo dos planos de trabalho era realizado de forma bem-sucedida, mas a maioria dos atores reconhecia que não existia realmente um planejamento conjunto e que o processo se fazia de forma protocolar. Entre aqueles que realizavam esta etapa de forma dialogada e construtivamente, ressaltam-se os seguintes depoimentos:

- *“Eu converso com cada pessoa, (...) eu sempre faço uma pergunta assim: isso te deixa confortável? (...) Sempre pergunto se o servidor se sente à vontade para aquele plano, porque é ele que vai executar. Em alguns pontos eu dou uma pressionada, falo -não, eu acho que você pode fazer, vamos colocar sim-. Nessa última vez mesmo teve um servidor que falou:- não, vamos colocar 50%-. Eu*

falei: não, vai colocar 100% de atendimento, porque eu acho que é possível, e me comprometo junto- (...). Porque nem sempre a atividade do servidor é só dele, está atrelada a outras áreas, que acabam dificultando a execução. (...) A gente vai junto, e eu garanto que você vai ter estrutura para fazer isso, e aí no meu plano de trabalho individual eu coloco (...) assim: garantir as condições para que as pessoas possam executar aquelas atividades”. (Depoimento da E-6, chefia em uma entidade federal).

- *“De forma geral, via de regra, eu faço, mando para ele ou para ela [chefia], e aí o chefe aprova e, algumas vezes, eles pedem para mudar alguma coisa: troca esse por esse, ou acrescenta e tal. Mas normalmente eu sempre fiz, mando, antes de colocar no sistema mesmo eu mando por e-mail, a pessoa dá uma olhada e vê se concorda com tudo, se tem alguma coisa para acrescentar ou para tirar”. (Depoimento da E-9, servidora pública em uma entidade federal).*
- *“Eu faço um esboço, vamos dizer assim, com o nome de todos os servidores do setor e com as atividades pelas quais ele pode ser avaliado, (...) e depois a gente reúne todos os servidores e ele vai dizer se aquilo que foi colocado, se ele está de acordo ou não. (...) Faço um apanhado das principais atividades de cada servidor, que não dá para avaliar todas, a gente escolhe as principais atividades que cada servidor faz, e aí nessa reunião o servidor fala: -não ok, essa meta para mim, esses indicadores para mim estão ok, pode ser dessa forma-. Então aqui a gente faz assim, mas na grande maioria das unidades isso não acontece”. (Depoimento da E-14, chefia e responsável pela ADI em uma entidade federal).*

Assim, nesses casos, existia uma troca de opinião real, um trabalho conjunto e negociado, mesmo que às vezes essa comunicação fosse realizada por *e-mail* e de forma mais limitada, de forma não grupal. Mas, como foi apontado no último depoimento, a prática comum é outra. Os planos de trabalho são realizados unilateralmente e as metas não são negociadas, sendo realizados como um mero trâmite. Observam-se, a seguir, algumas das declarações que assinalam nessa direção, que foram maioritárias entre os entrevistados:

- *“Não me parece ser uma realidade da maioria dos servidores que seus planos de trabalho sejam elaborados verdadeiramente, em conjunto com suas chefias. O nome é pactuação do plano de trabalho. (...) A gente já tinha entendido que tinha que ser algo fruto de um debate, de um planejamento com a chefia, (...) em conjunto com a equipe toda. (...) Na prática me parece uma coisa muito*

individualizada: cada um vai lá, faz o seu plano e o chefe mal lê...não é a realidade de todas as [divisões], mas eu acho que é uma realidade infelizmente grande". (Depoimento da E-22, envolvida na divisão responsável pela ADI em uma entidade federal).

- *"É uma visão individual...não é uma visão compartilhada com outros colegas, nem da mesma divisão, nem da mesma diretoria. (...) Eu posso ter a melhor das boas vontades e estar apontando o meu nariz para um rumo que não é um rumo apropriado. (...) Gestão, diretriz, planejamento estratégico e desdobramento: isso que nunca aconteceu. Sem isso, qualquer tipo de planejamento de atividade, e conseqüentemente avaliação de desempenho, fica falho*". (Depoimento da E-13, chefia em uma entidade federal).
- *"Para fazer o link (...) dos objetivos, da missão da instituição com a avaliação, ele passa pelos dirigentes, porque cada unidade tem um dirigente, e isso é uma cadeia. (...) Todo mundo que coordena uma equipe tem a missão de sentar e discutir com os servidores o que esperam. Eu digo isso porque a gente descobriu que tinha chefe de equipes importantes, que de média têm três anos [na entidade], e nunca conversou com a equipe*". (Depoimento da E-15, diretor de uma unidade em uma entidade federal).
- *"Apesar da orientação ser, no momento de elaborar as metas individuais, que o servidor esteja presente, que o servidor seja participe dessa elaboração, nem sempre isso acontece, a grande maioria dos servidores não participam da elaboração das suas metas individuais. (Depoimento da E-14, chefia e responsável pela ADI em uma entidade federal).*

Dessa forma, foram observadas muitas vozes críticas com a forma em que são efetuados os planos de trabalho, sem diálogo entre os atores envolvidos. Identifica-se, assim, outro ponto de decisão (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998) da política de ADI quando as chefias julgam conveniente realizar os planos de trabalho junto com os seus colaboradores ou, pelo contrário, aceitam, de forma protocolar, as metas individuais, sem nenhum tipo de discussão. Esse ponto de decisão também afeta os servidores públicos, de quem também depende que seja construído um plano de trabalho sério e ambicioso em cada ciclo da ADI. Nesse sentido, foram também evidenciados depoimentos afirmando que os planos de trabalho não são desafiadores na maior parte dos casos. A razão principal dessa

prática é que os servidores têm receio de perder parte da gratificação de desempenho. As chefias aceitam também essa motivação e não demandam metas mais ambiciosas:

- *“Qual é a cabeça dos servidores? -Eu vou pactuar objetivos que eu tenho certeza de que eu vou cumprir. Eu vou pactuar atividades e metas que eu tenho certeza de que eu vou cumprir-. Ou seja, não são planos de trabalho ambiciosos, salvo exceções”*. (Depoimento da E-17, colaboradora em uma entidade federal autárquica).
- *“As pessoas não têm coragem de ousar. (...) Se 50% do meu salário durante um ano vai ser resultado do meu mal desempenho, (...) você vai ser medíocre, porque se você colocar uma meta -ah! eu queria desenvolver um projeto, sei lá, maneirasso-, só que eu não sei se vai dar certo (...) eu não vou colocar nada ousado, porque se (...) não der certo, e não depende só de mim, ferrou. Então as pessoas (...) propõem coisas que dependem só delas, (...) você não se compromete com resultados institucionais, você se compromete com resultado seu, e você é modesto, não é ousado, moderadíssimo”*. (Depoimento da E-7, chefia em uma entidade federal).
- *“Muitas vezes as pessoas colocam (...) as metas um pouco abaixo do que seria até a sua capacidade natural, (...) se eu tiver que fazer 10, se a minha capacidade e a demanda da sociedade é finalizar 10 processos esse ano, eu não vou colocar 10 no plano de trabalho individual, eu vou colocar 2, porque (...) eu posso não cumprir até por fatores externos a mim...faltou verba para viagens, (...) faltaram recursos, faltou laboratório...”*. (Depoimento da E-12, chefia em uma entidade federal autárquica).
- *“Eu vejo, se as pessoas na hora de fazer o plano de trabalho, -ah! não quero colocar resultados muito altos-, porque se eu não conseguir eu vou perder o meu dinheiro...E aí dá para ver que nem sempre os planos de trabalho refletem aquilo que a pessoa pode fazer. (...) Então até que ponto a gente consegue usar aquilo como um instrumento de gestão, mesmo que eu possa acompanhar os resultados que você alcança, mas os resultados que a gente coloca são muito baixos”*. (Depoimento da E-6, chefia em uma entidade federal).
- *“Existe uma quantidade muito grande (...) de pessoas, aí não depende tanto da Organização, depende mais de pessoas, em que os planos de trabalho eles são feitos também de maneira a não prejudicar o servidor, e aí as metas são*

estabelecidas de maneira a serem totalmente, 100% contempladas pelo servidor. Ou seja, elas não são reais, então se o servidor está acostumado a fazer 50 a meta é 40”. (Depoimento da E-21, envolvida em uma entidade de planejamento federal).

Algumas das pessoas entrevistadas, cujos depoimentos foram elencados, falaram que não ousavam nos planos de trabalho porque fatores externos podiam impedir a realização de alguma atividade. Pode dar-se o caso, por exemplo, de que uma verba não seja efetivada. Por outro lado, algumas ações podem depender de processos realizados por terceiros e eles não serem realizados. Porém, esses elementos externos estão previstos na regulamentação da política de ADI por meio da figura da *repactuação*. A repactuação consiste em uma revisão parcial, feita em qualquer momento do período avaliativo, na qual é possível acordar mudanças nos planos de trabalho de maneira justificada (BRASIL, 2010), de forma que possam se pactuar novas metas quando esses condicionantes externos não se efetuem. Essa questão será estudada na próxima categoria com mais detalhamento.

Além desse elemento, observado por muitos servidores, da existência de um planejamento pouco ambicioso, existem outros fatores relevantes que tem a ver também com a qualidade dos planos de trabalho. Uma questão que foi destacada é a falta de critérios institucionais para elaborar os planos de trabalho. Isto é, a ausência de um mapeamento de processos ou de competências faz com que o planejamento seja subjetivo, sem apenas nenhuma referência por parte das entidades. *“Os planos de trabalho são desenvolvidos pela equipe de forma, como é que eu vou dizer(...), o que eu e o meu chefe achamos. (...) Tudo bem, tem o regimento interno para ajudar, mas isso eu não sei se é suficiente, (...) eu considero que a melhor forma seria nós termos os processos mapeados”*, afirmou a E-7. Na mesma linha, uma chefia de um órgão federal apontava: *“eu fazia o meu plano de trabalho com base na minha consciência e no que eu achava (...) que é razoável para cumprir, pela minha formação, interação e atuação. Mas em nenhum momento houve uma diretriz por parte das chefias superiores sobre o que deveria ser feito”*. A E-1 colocou em dúvida, igualmente, a ligação real do planejamento individual com o organizacional na medida em que a definição dos indicadores é subjetiva: *“não existe uma análise exatamente de que aquela meta é factível, (...) porque (...) não existe um mapeamento disso, não existe uma estimativa real de demanda para as coisas, (...) é uma estimativa no chutômetro. (...) E aí essa coisa da meta fica muito a*

cabo do servidor, (...) eu não sei até que ponto isso está de fato vinculado aos objetivos organizacionais, (...) como aquele peso tem o impacto para (...) alcançar aquele objetivo organizacional? Essa leitura é pouco provável que esteja sendo feita”.

Uma outra prática que foi identificada, e que convém ressaltar no planejamento individual, é o processo de aprendizagem dos servidores, ao longo dos anos, para evitar uma avaliação negativa que lhes possa restar pontos e diminuir a sua gratificação remunerada pelo desempenho. Assim, algumas pessoas entrevistadas apontaram que nos primeiros anos as pessoas eram mais exigentes nos seus planejamentos mas, na medida em que isso lhes prejudicava nos resultados da avaliação, foram modificando os indicadores e conteúdo dos planos de trabalho até garantir que iriam atingir as metas em todos os ciclos. *“Cada um faz o seu plano de trabalho. Se quiser copiar o plano de trabalho do coleguinha, você pode copiar. E tem servidor (...) que faz plano de trabalho assim: -atender a demanda, se solicitado-. Então, o plano de trabalho é passivo. Eu não vou ser proativo. Eu vou fazer se me demandarem. Se você é demandado, você cumpriu. Mas se você não é demandado, você cumpriu também. As pessoas estão...elas estão aprendendo”*, relatou a E-17. No mesmo sentido, uma chefia de uma entidade federal colocou um exemplo de um colega que é demonstrativo desta prática: *“eu conheço (...) uma pessoa que no primeiro sistema escreveu a verdade no relatório. Vamos dizer assim, ele disse que ele não atingiu [o objetivo], e que ele foi muito ousado e tudo...coitado. Ele foi avaliado e ficou um ano com o salário baixo. Então depois ele aprendeu, essa pessoa aprendeu a fazer [o plano de trabalho]”*.

Esses depoimentos são coerentes com o processo experimentado pela entidade autárquica que foi objeto de estudo durante a fase da execução. De acordo com fontes documentais analisadas, durante os cinco primeiros ciclos da nova sistemática de ADI na entidade, pode-se observar uma evolução decrescente do número de servidores públicos que atingiram uma nota inferior a 4 nos resultados da avaliação, o que provoca perder parte da gratificação por desempenho. Constata-se, no primeiro ciclo, que aproximadamente 30% dos servidores da Organização sofreram algum tipo de redução no valor da gratificação. Em 2017, no último e nono ciclo de avaliação, 2015-2016, somente duas pessoas obtiveram uma pontuação menor que 4, segundo os depoimentos das pessoas entrevistadas, o que poderia evidenciar essa aprendizagem na realização dos planos de trabalho, além de outras variáveis que possam ter influenciado nessa tendência. Esta prática encaixa com alguns dos postulados da teoria do principal – agente, onde o agente,

que neste caso seria a administração pública e seus funcionários, podem modificar a forma de implementar uma política, ao longo do tempo, em base a sua discricionariedade e condicionados por elementos externos ou derivados dos programas da política (GONZAGA et al., 2017; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Neste caso, os servidores, por meio da aprendizagem durante a implementação da nova sistemática de ADI, alteram a sua participação na política por um interesse pessoal, o ganho da totalidade da gratificação remuneratória pelos resultados da avaliação, escapando das pretensões reais dos decisores políticos, o principal. Tudo sem descumprir a normativa.

Um último elemento desta subcategoria é a análise do funcionamento real do ciclo da avaliação, que segundo o Decreto 7.133 deve ter uma duração de 12 meses (BRASIL, 2010). A E-14, responsável da ADI em outro ministério, relatou sobre o ciclo da avaliação e o trabalho da sua divisão de coletar os planos de trabalho e os seus resultados: *“o nosso ciclo de avaliação ele começa (...) em 01 de novembro, (...) e nesse início de ciclo (...) as unidades elaboram essas metas. Geralmente até o mês de fevereiro, março, (...) a gente já está publicando essas metas(...). Desde esse período em que é elaborado as metas até mais ou menos final de setembro, início de outubro, para eles cumprirem, para eles desenvolverem essas metas. (...) No mês de outubro a gente provoca essas unidades e pede que eles nos encaminhem o resultado dessas metas”*. Como pode-se inferir desse depoimento, embora o ciclo da avaliação seja de 12 meses, os tempos de publicação das metas e de notificação dos resultados ocasionam uma redução desse período. De acordo com a E-1, essa redução do ciclo real da avaliação tem a ver com a magnitude dos trâmites administrativos que são necessários realizar, sobretudo em entidades federais amplas, com diferentes unidades regionais, o que influencia também na gratificação do desempenho e nos tempos em que é incluída na folha de pagamento dos servidores: *“eu tenho uma dificuldade em operacionalizar o que o decreto coloca como prazo para a gente implementar isso na folha. Isso eu vejo uma dificuldade, porque o tempo que a gente gasta para receber relatório, para tratar o relatório com o CAD, e de fato ter um resultado, dificilmente vai ser dentro de um mês para eu conseguir implementar isso na folha. E o decreto prevê que a gente tem que fazer, processar e consolidar as avaliações em junho e implementar na folha em julho. É inviável isso hoje”*. Portanto, acha-se aqui uma outra dimensão que difere do texto da normativa. A implementação mostra que o desenho da política sobrestimou as capacidades da administração para coletar todas as

informações, publicá-las e produzir os efeitos respeitando integralmente os 12 meses do ciclo da avaliação.

A próxima categoria é denominada ***execução e acompanhamento***, que corresponde à etapa seguinte do ciclo da avaliação de desempenho (COELHO JR., 2011, 2013). Esta categoria se refere ao período no qual devem ser atingidos os objetivos e metas que foram planejados individualmente ou na equipe de trabalho e onde os gestores devem monitorar, supervisionar, orientar e impulsionar o cumprimento dos mesmos.

Quadro 27. Categoria: execução e acompanhamento.

| CATEGORIAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA | |
|--------------------------------------|--|
| Categoria: EXECUÇÃO E ACOMPANHAMENTO | |
| Definição | Período no qual devem ser atingidos os objetivos e metas que foram planejados individualmente, ou na equipe de trabalho, e onde os gestores devem monitorar, supervisionar, orientar e impulsionar o cumprimento dos mesmos. |

Fonte: elaboração própria.

Nesta categoria observam-se os efeitos da ADI no desempenho dos servidores públicos, assim como o papel das chefias no gerenciamento e acompanhamento dos planos de trabalho estabelecidos. De acordo com a literatura (COELHO JR., 2013; GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 2001; LEITE; GONDIM, 2005; ODELIUS, 2000; SCHIKMANN, 2010; TZINER et al., 2010), neste período a avaliação de desempenho produz os seguintes efeitos nos trabalhadores: faz mais eficientes seus esforços, melhora o seu desempenho e produtividade e melhora a sua motivação para o trabalho. Por outro lado, e em relação aos gestores, a ADI deveria impulsionar seu trabalho em relação à direção e motivação dos seus colaboradores. Será analisada, a seguir, a presença desses elementos de acordo com os resultados obtidos na pesquisa de campo.

Em primeiro lugar, em relação aos efeitos sobre os trabalhadores neste estágio do ciclo da avaliação de desempenho, houve depoimentos de pessoas que afirmaram que o planejamento, efetivamente, direcionava seu trabalho. Porém, essas pessoas estavam vinculadas a divisões da gestão de pessoas, envolvidas diretamente com os processos e, normalmente, com formação ou especialização nessa matéria, o que lhes fazia mais propensas a maximizar e aproveitar a sistemática de ADI, como elas mesmas reconheceram. Assim, a E-22, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal, declarou: “*eu me prendo bastante ao meu plano de trabalho, procuro seguir. Eu fico até muito preocupada, não sei se a gente faz isso mais pelo medo da penalização do*

que pela importância, pela relevância mesmo que a gente tem que dar ao plano de trabalho. Eu acho que é um pouco das duas coisas (...). Tenho as atividades que eu vou fazer durante o ano, e claro que a gente acaba esquecendo, eu vou anotando as principais atividades, e claro que aparecem coisas que vão muito além do que você planejou. Geralmente muito mais do que você planejou aparece no meio do caminho, (...) mas também acho que o servidor tem que ter a preocupação de que se aparecem atividades extras e tal de que isso não se tire o tempo para se dedicar aquilo que você planejou (...). Então, eu não posso dizer de forma geral os outros servidores, mas eu procuro (...) me prender ao planejamento”. Essa mesma pessoa reconheceu, pelo contrário, que os fatores de competências, que é a outra dimensão avaliada além do cumprimento das metas, não eram orientadores do seu trabalho ao longo do ciclo: *“confesso que não me preocupo com isso não, acho...(...) Não, nem sei, exatamente, (...) sei que tem proatividade, respeito, pontualidade, eu não lembro dos outros para você ter uma ideia...formalismo e disciplina...(...) Eu penso assim: eu (...) procuro ser responsável, fazer minhas coisas, ter um comportamento ético e profissional...(...). Se eu me vejo dessa forma, eu acredito que eu vou atender ali aos fatores e atitudes da melhor forma possível. Realmente isso não me preocupa não”.* Já a E-9, especialista em gestão por competências, comentou no início da entrevista, em relação ao planejamento e seus efeitos, que *“é uma forma de você se organizar. (...) Um ano é muito tempo a gente esquece e tem que dar uma olhada, (...) para ver o que você tinha colocado”.* No entanto, mais tarde na entrevista, conversando sobre a orientação dos esforços dos trabalhadores pela ADI, acrescentou, em relação à prática geral na sua entidade: *“eu percebo por mim, eu vejo pelos meus colegas, que não ficam falando do plano de trabalho antes não, até deveria, realmente. Eu acho que é uma coisa que você vai construindo e todo mês deveria dar uma revisada nele, mas não, eu vejo por mim e pelos colegas que eu converso, a gente vê no final mesmo do ciclo...gente, será que eu cumpro tudo mesmo e tal? Essa preocupação a gente vê mais para o final”.*

Foram mais contundentes outros atores entrevistados em relação aos efeitos da melhoria do desempenho e da motivação dos servidores públicos, com uma visão negativa e céptica sobre a presença desses elementos. Por um lado, como foi observado na categoria anterior, o fato de que os planos não sejam construídos de forma rigorosa faz também com que o desempenho se mediocrize: *“é uma avaliação de desempenho pasteurizada, sem que de fato a meritocracia seja diferenciada (...). Não tem meritocracia, todo mundo trabalhando no basal. Ou outra forma de se dizer: o basal, o nível básico, é muito baixo...*

O nível de exigência é muito baixo. Então todo mundo que fizer alguma coisa já é considerado como suficiente para a sua atividade”, afirmou a E-13, chefia em um órgão federal. Na mesma linha, a E-14, coordenadora da ADI em uma entidade federal, fazendo um balanço da sistemática, comentou: “porque o servidor ele está sendo avaliado só para cumprir o que está determinado, que ele tem que ser avaliado. Se ele não for avaliado ele não recebe a gratificação, e só para isso que serve, ela não mede o que realmente o servidor está fazendo, o desempenho do servidor, ela não mostra isso”. Quanto à motivação para o trabalho, a E-18, atualmente aposentada, não sentia que a avaliação tivesse sido uma fonte de motivação: “eu gostava do que eu fazia e fazia os trabalhos porque eu achava que eles eram importantes, mesmo que ficasse mais acima lá...sei lá... às vezes o mínimo tinha que ter duzentos pontos, eu tinha quatrocentos, quinhentos... Trabalhei muito (...), continuei trabalhando, não era por conta da avaliação que eu estava fazendo”.

Um dos aspectos que pode, da mesma forma, refletir se a ADI e o planejamento orientam e fazem mais eficiente, verdadeiramente, o trabalho dos servidores públicos, é a análise da prática da *repactuação*. Como foi assinalado na categoria anterior, a repactuação acontece quando o trabalhador e a chefia acordam modificar o plano de trabalho no momento em que é constatado que um ou vários dos objetivos, estabelecidos inicialmente, não se podem atingir por razões alheias ao desempenho do trabalhador. Assim, se um servidor do âmbito sanitário tivesse como objetivo monitorar os resultados de um novo tratamento, mas no meio do ciclo lhe notificam que esse tratamento não foi aprovado ou a verba destinada à sua aquisição foi cortada, por exemplo, o trabalhador deve modificar esse objetivo ou substituir por outro, em concordância com a sua chefia direta. Na regulamentação interna da entidade autárquica estudada a repactuação está descrita de forma clara, e também o Decreto 7.133 estabelece, na descrição do ciclo da ADI, como etapa nº 5, a “avaliação parcial dos resultados obtidos, para fins de ajustes necessários” (BRASIL, 2010). Nesse sentido, a normativa dispõe que o momento para estudar a possibilidade de realizar repactuações é quando se realizem avaliações parciais ao longo do ciclo de 12 meses. Segundo o manual do Ministério do Planejamento, deve realizar-se, como mínimo, uma avaliação parcial, devendo cada órgão decidir o momento mais oportuno para efetuar-la (COELHO JR.,2013). Não obstante, da apreciação dos resultados da pesquisa de campo, nas entidades não foi estabelecido formalmente esse momento de avaliação parcial e tampouco foi percebido que a repactuação fosse realizada de forma

sistemática. São feitas mudanças nos planos de trabalho, mas normalmente unicamente no final do ciclo, justo antes de apresentar e avaliar os resultados, o que denota a ausência do sentido orientador do trabalho pelo planejamento. Nessa linha, a E-17 criticou a forma em que são realizadas as repactuações: *“você desvirtua totalmente os seus objetivos do seu plano de trabalho e isso não é um problema para ninguém. (...) Nunca foi possível repactuar metas no plano de trabalho ao longo do processo (...). A orientação que a gente sempre recebeu é: ao final, na hora que você for elaborar o relatório, você escreve que repactou uma meta ou não. Então isso é uma repactuação fictícia. Você pactua metas, objetivos e atividades. Mas você faz qualquer outra coisa o ano inteiro e, no final, você escreve que repactou. Ou seja, o sistema não é usado de verdade para monitorar o trabalho do servidor”*. No mesmo sentido, uma chefia declarou que não acostumava repactuar, inclusive quando surgiam novas atividades: *“eu acho que a gente não repactua, (...) a gente coloca a mais, porque aquilo que está lá geralmente se faz. A gente coloca no relatório, relata outras atividades que foram feitas”*. E também a E-9 relatou que somente no final do ciclo, quando devia fazer o relatório do seu trabalho, é que fazia essa repactuação: *“Essa repactuação [faço] no final mesmo, na hora de fazer o relatório (...). O objetivo não foi cumprido, em substituição a esse objetivo a servidora (...) adquiriu outras responsabilidades tais como... Ia colocando o rol das outras atividades que de repente eu não tinha listado no início”*. Como aspecto positivo, foi identificada a iniciativa de fazer uma revisão trimestral do plano de trabalho em uma divisão responsável pela ADI de um ministério, com a pretensão de que seja estendida esta prática a outras áreas da entidade: *“pelo fato de ser a coordenação gestora desse processo, a gente tem uma prática de fazer o monitoramento trimestral das nossas metas individuais, onde acontecem essas repactuações, só que essa prática ela não é a nível do Ministério ainda. É um dos processos educativos, (...) a gente está entrando para dentro do sistema e orientando as pessoas a adotarem a mesma prática de repactuação. (...) A gente faz mesmo, trimestralmente a gente senta e vê em que pé que está, e se for necessário repactuar a gente repactua”*.

A segunda dimensão desta categoria está relacionada com o papel das chefias na hora de *acompanhar o processo de execução* dos objetivos planejados, na divisão em conjunto, e dos seus colaboradores individualmente. A liderança dos gestores, o suporte deles aos trabalhadores e o conhecimento das chefias do trabalho dos funcionários são condicionantes da efetividade dos sistemas de ADI, com um peso significativo segundo

a literatura (DESTLER, 2016; LAWLER; BENSON; MCDERMOTT, 2012; ODELIUS; SANTOS, 2007). São várias as ações que os gestores devem realizar nesta etapa, de acordo com o manual do Ministério do Planejamento (COELHO JR., 2013, p. 57):

- comprometer-se e envolver-se com o planejamento;
- acompanhar a execução de tarefas mantendo a conformidade com os padrões estabelecidos, fomentando e dando suporte à aprendizagem e à aquisição de competências, quando ajustes ao padrão forem necessários;
- atuar para remover possíveis barreiras ou obstáculos ao desempenho;
- estabelecer critérios de monitoramento e de avaliação;
- assegurar comunicação contínua e divulgação de expectativas de desempenho aos subordinados;
- atuar como mentor ou *coach* na orientação dos subordinados;
- considerar fatores situacionais relacionados ao ambiente de trabalho do indivíduo como fator de impacto em seu desempenho;
- desenvolver estratégias e mecanismos de acompanhamento, supervisão e controle daquilo que o indivíduo faz.

Os depoimentos de várias pessoas assinalaram também o papel protagonista dos gestores para o funcionamento correto da ADI: *“a chefia imediata tem um papel muito forte para que o sistema funcione, porque ele é o centro ali, ele está entre o diretor, a diretoria, a alta administração (...), ele faz esse papel de intermediário, (...) então eu acho que o papel dele é fundamental”*; *“depende muito da discricionariedade das chefias. [Em alguns casos] é uma adoção protocolar do sistema. Eu vou fazer o mínimo possível - tanto da parte dos servidores, quanto da parte da chefia – para cumprir aquela obrigação”*, afirmaram, respectivamente, a E-22 e a E-17.

Tendo em consideração essas funções esperadas dos gestores em uma ADI, a realidade identificada dista bastante desses ideais. Os achados mostram que, na perspectiva dos atores envolvidos, as chefias não são boas gestores de pessoas, dialogam pouco com seus colaboradores e, salvo algumas exceções, não acompanham o cumprimento dos planos de trabalho. *“Em termos de execução e monitoramento da execução, eu também acho que, em geral, a coisa é muito solta (...). Não tem uma cultura da chefia acompanhar o trabalho do servidor, dar feedback ao longo do ano de trabalho. As chefias (...) não são preparadas para ser chefia, não tem um plano de desenvolvimento gerencial para as pessoas serem chefes”*, afirmou a E-17. Na mesma linha, uma chefia de uma entidade federal autárquica declarou que essa ausência de acompanhamento convertia a ADI em um processo estático, com um trabalho pontual duas vezes no ano: *“o sistema de avaliação de desempenho ele tem que ser dinâmico, para mim ele é estático. Ele é um*

sistema que trabalha por batelada, e não por uma linha de produção dinâmica. Eu entendia que devia ser uma ferramenta para que os chefes e as pessoas pudessem estar fazendo registro de feedback, positivos e negativos, e não assim estático”. A E-2 apontou que “tem chefe que não quer se comprometer, que não quer monitorar, que não quer supervisionar. Tem chefe que não quer ter problema, e ele fala, (...) vamos botar uma meta qualquer aí e só para cumprir tabela e, sabe, fica na zona de conforto. E aí o sistema vai andar quando ele poderia andar numa velocidade maior de maneira mais efetiva”. Essa mesma pessoa, vinculada ao âmbito acadêmico, assinalou que as relações entre as chefias e os trabalhadores tinham também um componente político significativo, de negociação entre as partes para serem ambos favorecidos: “você tem uma série de ingerências principalmente políticas. E ingerência política não necessariamente é partidária, não é, o diretor é cargo comissionado...não é isso. Ingerência política do próprio ser humano, de influenciar o outro, de negociar, a política no sentido lato, percebe? (...) A grande maioria, por uma questão política, eu só pactuo uma meta fácil de ser atingida, então fica naquela zona de conforto. (...) Eu já ouvi assim: -ah, chefe, bota uma meta tranquila para mim para o senhor não ter trabalho-, (...) isso é questão de ingerência política”. A E-18, também especialista, observou que quando a ADI não era usada como instrumento de gestão, o processo ficava desacreditado: “quando a Organização acaba utilizando o sistema como um instrumento de gestão para planejar trabalho, para acompanhar trabalho, para fazer diagnóstico, as pessoas veem que funcionam, (...) que traz resultado que é algo positivo...A partir disso é (...) que acaba entrando no dia a dia da Organização. Agora, se fica uma coisa só de preencher papel, (...) e põe numa gaveta, e não conta para ninguém o resultado, (...), aí o pessoal desacredita”. Assim mesmo sentia uma chefia em uma entidade federal, ao afirmar que “o problema é que [na entidade], particularmente, isso não foi tomado como sendo um meio, um mecanismo, de gestão”.

Um aspecto que não foi muito abordado pelos entrevistados, mas que merece atenção, é saber como os gestores encaram os casos dos *servidores públicos com baixo desempenho* e se eles assumem a responsabilidade de impulsionar sua performance. Uma chefia descrevia esses casos: “infelizmente no serviço público brasileiro às vezes acontece de pessoas acomodadas ficarem e não podem ser demitidas sem uma razão por conta dessa questão da estabilidade”. A E-6 declarou que tentava envolver a esses servidores de menor desempenho, os quais levavam anos sem compromisso pelo trabalho: “tem gente

que a gente acaba esperando mais e tem gente que já está com abono permanência, (...) não é uma pessoa que você pode exigir muito, mas em termos de avaliação sim, eu fico puxando... Até tem um servidor antigo aqui (...). Antes ele ficava, assim, mais parado lá, e aí eu venho puxando... Eu vi que ele atende bem as pessoas, então (...) ele é muito organizado. Eu falei: -então ótimo, você vai organizar todos os arquivos-. Eu já coloquei no PTI dele para organizar arquivos e ele vai com jeitinho, assim, eu fico puxando os servidores mais antigos eu que tenho". No mesmo sentido, outras pessoas afirmaram que a responsabilidade de um servidor público estar acomodado também é do gestor, cuja obrigação é a de lhe envolver no trabalho. Porém, como explicou a E-9, no serviço público, pelo fato de ser muito difícil demitir a alguém, as chefias acostumam a ignorar e deixar apartados os funcionários com baixo desempenho: "a alternativa para o desempenho ruim na empresa privada não é igual (...), é rua. (...) Fazendo essa diferença, (...) eu acho que o serviço público tem isso (...) de você não se importar tanto e não procurar desenvolver porque às vezes é mais fácil você confiar naqueles que você já sabe que entendem e tal (...). Os chefes... (...) você não precisa se preocupar muito com aquelas pessoas que não tem um desempenho tão bom. Eu acho que tem que se preocupar sim, (...) mas eu vejo que tem muito isso, (...) você meio que esquece algumas pessoas. -Ah! fulano não tem jeito não, fulano é isso, não vai conseguir aprender, fulano é rebelde...-. (...) Eu acho que existe isso muito, no serviço público, empresa privada não te dá tempo de você taxar ninguém. Se ele não está bom, ele está fora e pronto. E aqui não, aqui a gente relega ele a um segundo plano, ele fica caracterizado como pessoa que, de repente, é problemática, ou que, enfim, não tem vontade de aprender". Também houve um depoimento muito similar da E-4: "aquelas pessoas que não querem nada e acabam atrapalhando o serviço de outros, elas serem apontadas e enfim -olha, é para lá que a gente vai, você vai ou você vai ficar? ou você vai sair? você quer trabalhar aonde então? você quer fazer o que?- (...) Todos têm que ter esse olhar, inclusive as pessoas que estão desestimuladas. assim, só tipo para exemplificar".

Vinculado a esta situação, muitas pessoas indicaram que na administração pública não existia a cultura de chefiar, de gerenciar equipes, razão pela qual também não assumiam essas responsabilidades de monitorar a ADI. Nesse sentido, a E-15, especialista em gestão de pessoas, apontou: "uma das questões que a gente vê [é que] não existe um processo de formação e conscientização do dirigente. (...) Faz parte das suas atribuições gerir equipes, fazer gestão de equipes... Em geral a pessoa está focada em gestão dos processos

que eles estão, processo de trabalho lato sensu, das missões que ele tem, e não fazer gestão de pessoas”. De igual forma, uma pessoa coordenadora da ADI em uma entidade federal declarou que as denominações para os cargos de gestores não consideravam características como a liderança ou a capacidade de gerenciar equipes, o que depois repercutia na forma de dirigir a ADI: *“a gente não tem um preparo para a gente chefiar. Então quando a gente é designada para chefiar uma área (...), normalmente [por] competências técnicas, você é bom nesse assunto, ou você faz bem esse tipo de coisa, vai lá, e a questão mesmo de liderança não é um fator decisivo para designar chefia. (...) Então existe uma dificuldade de maneira geral do chefe chegar para o servidor e falar assim, vamos conversar, olha só, eu estou te avaliando assim nesse aspecto por causa disso...”*. A E-11, por sua vez, colocou a atenção na falta de diálogo e de confiança entre as chefias e os colaboradores como uma característica da cultura organizacional da administração brasileira: *“se você olha as instituições brasileiras, eu não posso falar de outros países, (...) é absolutamente inexistente um diálogo (...) franco entre o servidor e sua chefia. Os papéis não são definidos, a cordialidade não se estabelece, a confiança não se estabelece. Então há sempre uma certa desconfiança de parte a parte”*. Esses elementos serão analisados, com mais profundidade, em uma categoria posterior dedicada ao contexto organizacional, mas é um exemplo das deficiências que, em ocasiões, se manifestam em relação ao acompanhamento e supervisão das chefias do trabalho dos servidores. Como depois será também examinado, são vários os elementos que dificultam o exercício adequado do gerenciamento das equipes pelas chefias.

A seguinte categoria corresponde com o último estágio do ciclo da ADI e compreende o exercício de avaliar os resultados do desempenho em relação objetivos que estavam estabelecidos no planejamento, assim como o retorno dessa avaliação aos trabalhadores. No Quadro 28 podem-se observar a operacionalização desta categoria e as subcategorias identificadas.

Quadro 28. Categoria: avaliação de desempenho e retorno.

| CATEGORIAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA | |
|--|--|
| Categoria: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E RETORNO | |
| Definição | Processo que compreende o julgamento do desempenho do trabalhador, com base no que foi planejado para o período avaliado, e a comunicação e explicação dos resultados obtidos. |
| Subcategorias | i) Avaliação de desempenho. ii) Comitê de Avaliação de Desempenho (CAD). |

| | |
|--|---|
| | iii) Recurso pelos resultados da avaliação. |
|--|---|

Fonte: elaboração própria.

De acordo com o manual do Ministério de Planejamento (COELHO JR., 2013, p.52), elaborado para auxiliar na execução da nova política, esta etapa da ADI “implica atribuir juízo de valor sobre o conjunto de comportamentos manifestados por indivíduos e equipes, tendo como parâmetro os critérios de verificação de desempenho delimitados previamente no plano de trabalho elaborado na etapa do planejamento”. Quanto ao retorno dos resultados da avaliação, dispõe que a “chefia e subordinados devem discutir, de forma objetiva e por meio de *feedback*, os resultados da avaliação”. Já no Decreto 7.133, o artigo 10, que estabelece os passos do ciclo da avaliação, distribui este exercício nas últimas três etapas:

V – apuração final das pontuações para o fechamento dos resultados obtidos em todos os componentes da avaliação de desempenho;

VI – publicação do resultado final da avaliação; e

VII – retorno aos avaliados, visando discutir os resultados obtidos na avaliação de desempenho, após a consolidação das pontuações. (BRASIL, 2010, art. 10).

Também a literatura destaca a importância deste momento, sobretudo em relação ao diálogo e discussão dos resultados entre a chefia e os subordinados, o que é conhecido como *feedback* ou retorno. Os efeitos esperados nos trabalhadores, nesta etapa, segundo a literatura (COELHO JR., 2013; ODELIUS, 2000; SCHIKMANN, 2010), são os seguintes: oferece retroalimentação sobre o seu trabalho; melhora ou corrige aspectos do seu desempenho; reconhece seus esforços e seu papel dentro da Organização; e incentiva o autoconhecimento e reflexão sobre seu desenvolvimento profissional. Será analisado, a seguir, e existência desses efeitos no caso da política de ADI federal brasileira.

i) *Avaliação de desempenho.*

Em primeiro lugar, convém fazer uma breve observação em relação aos sujeitos da avaliação, a quem é avaliado. Como foi apontado na categoria *definição da política*, a avaliação é institucional e individual, sendo que nova lei não contempla a avaliação das unidades de trabalho. Igualmente, foi referenciada a opinião de alguns especialistas, que acreditavam que a avaliação em cada um desses níveis tinha vantagens e desvantagens. Algumas pessoas entrevistadas expressaram justamente que a avaliação tinha um foco muito grande no indivíduo e não nas equipes. A E-17, que forma parte de uma entidade autárquica, expressou que, inclusive, não se permitiam objetivos idênticos entre dois ou mais servidores: “*se a gente for colocar duas pessoas no mesmo projeto, um projeto mais*

complexo, ou até mais pessoas, seria desejável que as pessoas tivessem o mesmo plano de trabalho (...). [E se] espera que isso não aconteça ou que isso fosse exceção. (...) [A ADI] favorece o trabalho individual e menos o trabalho em grupo, ou seja, (...) eu estou preocupado com meu plano de trabalho individual, eu não estou preocupado com plano de trabalho coletivo". Esta situação é mais notória na Organização autárquica estudada, onde o plano de trabalho é individual e não da unidade. Uma chefia também reclamou da inexistência de uma avaliação das diretorias ou das divisões, e o relaciona com a falta de alinhamento dos planejamentos nos diferentes níveis administrativos: *"não existe, (...) que eu acho particularmente um absurdo, (...) no nível gerencial acima (...) uma avaliação global. (...) Por exemplo, a média da diretoria foi tanta. A média da divisão foi tanta. Mas isso também é uma consequência da primeira falha que eu considero que é o desdobramento do planejamento"*. Outro elemento relacionado aos sujeitos da avaliação, no qual se identificaram discordâncias entre os servidores, foi a exclusão de alguns tipos de servidores da obrigação de receber avaliação. Assim, a regulamentação estipula que serão avaliados os servidores comissionados e não comissionados e os cargos de confiança. Porém, exclui os cargos em comissão, inclusive se fossem cedidos, de Natureza Especial, do Grupo Direção e Assessoramento de Superiores (DAS), nos níveis 4, 5 e 6 (BRASIL, 2010). As pessoas ocupantes desses cargos não são avaliados e recebem a gratificação máxima individual, além do valor correspondente ao resultado da avaliação institucional. Essas exceções produzem certo receio em alguns entrevistados, inclusive entre pessoas que ocupam esses cargos excluídos. Uma pessoa entrevistada não considerava coerente que esses altos cargos não tivessem avaliação: *"eu acho pouco isonômico e, na verdade, muito esquisito, que os chefes a partir do DAS 4 não tenham que fazer plano de trabalho nem avaliação de desempenho. (...) Eles acham bom, porque para eles é um alívio. Como é que uma pessoa acha bom não ter que fazer, não dá valor, mas acha importante que o seu subordinado faça? Isso não tem coerência nenhuma"*. Também a E-1 comentou que essas exceções nos altos cargos podiam interpretar-se como uma característica própria de uma sistemática elitista, de controle e punição aos cargos inferiores: *"tem algumas coisas na concepção desse sistema que não são interessantes para manter, por exemplo, o fato dos DAS 4, 5 e 6 não ser avaliado. Por que não é avaliado? (...) Ele avalia muita gente. Por que ele avalia uma [unidade] inteira e ele em momento algum é avaliado por qualquer que fosse, que fosse o presidente? (...) Eu acho que essa forma de manter uma coisa muito top-down é ruim para o sistema, e acaba (...) reforçando essa ideia de que ele é punitivo, que é uma ferramenta para o gestor punir o*

cara que não atingiu determinada meta”. Uma pessoa entrevistada afetada por essa exclusão considerava uma covardia que não fosse avaliado: *“a gente que não perde nada, o salário é fixo. (...) É uma coisa interessante pontuar: a elite (...) quem ganha mais, e eu me incluo nesse grupo, (...) não influencia em nada meu salário, influência nos que ganham menos (...). Então a avaliação também tem um que de, eu chamaria covardia. Covardia porque ela só se aplica em quem ganha menos. Os altos salários, o topo do serviço público federal, não influencia nada uma avaliação dele (...). Tem que avaliar porque ele faz parte daquela equipe e contribui com aquela equipe*”. Este elemento também pode ser interpretado como uma percepção de injustiça distribucional do processo de ADI, no sentido de que os trabalhadores não acham justo que alguns cargos recebam o valor máximo da gratificação independentemente do seu desempenho. Essa percepção de injustiça pode condicionar a aceitação da sistemática de ADI como um todo (CROPANZANO; BOWEN; GILLILAND, 2007; GETNET; JEBENA; TSEGAYE, 2014).

A nova política de ADI, como já foi indicado, considera várias fontes de avaliação: as chefias, os subordinados, os pares e o próprio avaliado. A avaliação das chefias é a mais importante do processo por duas razões. A primeira, porque o peso da sua avaliação é o maior de todas, com uma ponderação de 60%. A segunda, porque na maioria das entidades é a mais completa quanto ao conteúdo da avaliação. Assim, enquanto que os pares e a autoavaliação está referida somente aos fatores de competência, no caso dos gestores compreende tanto a avaliação do cumprimento das metas individuais quanto dos fatores. Desse modo, a nova política abre a avaliação a novas fontes, mas mantém a tradicional avaliação da chefia como a mais determinante na pontuação. O elemento mais significativo achado no exame da avaliação dos gestores é que existe uma prática generalizada de julgar o desempenho de forma indulgente, com pontuações altas, de forma que a gratificação do servidor pelo desempenho seja ganha integralmente. A seguir se elencam vários depoimentos, tanto de chefias quanto de colaboradores e outros atores, que assinalam nessa direção:

- *“A maioria dos chefes fazem uma conta de chegada (...) porque (...) acham que as pessoas merecem não perder o salário, ganhar o salário integralmente. (...) Tem chefe que quer que as notas fiquem parecidas e tem chefe que não, que sai dando nota máxima para todo mundo. Então é isso*”. (Depoimento da E-17, colaboradora em uma entidade federal autárquica).

- *“Eu não vou avaliar baixo porque eu sei qual é o impacto financeiro que isso vai dar na vida do servidor, e eu consigo maquiagem o desempenho do servidor porque eu não quero tirar remuneração. A gente tem esses contrapontos andando, (...) fazendo essas ações e tentando reeducar as pessoas para mudança dessa cultura”. (Depoimento da E-19, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).*
- *“A grande maioria das avaliações de desempenho elas apenas são realizadas de maneira só porque são obrigatórias, ou seja, chefes avaliam subordinados, mas sem compromisso algum com a realidade. (...) Normalmente é dado nota máxima, ou muito próximo (...), apenas com o propósito de não prejudicar o servidor que está sendo avaliado, então hoje o que está acontecendo são várias distorções”. (Depoimento da E-21, envolvida na coordenação da política de da ADI em uma entidade federal de planejamento).*
- *“Na avaliação, muitas das vezes os chefes não avaliam como deveriam avaliar. Eles pegam avaliação, colocam nota máxima em tudo e devolvem, (...) eu acho que esse é o principal ponto negativo. (...) Para não criar uma confusão para ele, ele dá a nota máxima, lavar as mãos, lavo minhas mãos e não vou ter problema, vamos dizer”. (Depoimento da E-19, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).*
- *“Eu vi muito gerente falando isso: -eu não vou prejudicar, eu não vou dar nota abaixo de 4 porque eu vou estar prejudicando o servidor-. Então, gente, é um trabalho político isso. Ai você diz, prejudicar o servidor você não pode, mas prejudicar o país você pode, que você vai estar pagando um salário para o servidor que ele não merece. E quem vai estar pagando isso é o país, somos nós. Então isso pode, prejudicar o país. Agora, prejudicar o servidor, que não está correspondendo ao que você acha que deve e que está escrito no plano de trabalho, isso pode. (...) Isso até entrar na cabeça das pessoas é um trabalho de catequese”. (Depoimento da E-11, envolvida antigamente no planejamento em uma entidade federal).*
- *“Até hoje todo mundo que eu avalio eu avalio com cinco. Primeiro porque, como eu te falei, eu chefiava um grupo (...) muito bom. Agora eu chefiava o chefe desse grupo. O grupo era muito bom, muito coeso e eu via, assim, não tinha porque eu avaliar aquelas pessoas como não sendo um grupo coeso. Então a minha*

avaliação foi essa”. (Depoimento da E-12, chefia em uma entidade federal autárquica).

- *“Eu via diferenças entre servidores. (...) Eu tenho que apontar e aponte, ao mesmo tempo que você se pega meio que calculando até quanto também eu posso diminuir para também não fazer com que a pessoa perca a remuneração dela. Sinceramente eu fiz isso*”. (Depoimento da E-9, antigamente chefia em uma entidade federal).
- *“Hoje a gente executa todo o processo como o decreto determina, (...) é feito por um sistema eletrônico..., mas a efetividade dela é bem assim, todos recebem a pontuação máxima. Dificilmente você vê um servidor que ficou com a pontuação de 50% (...), ou mais um pouco, a maioria é 100%”*. (Depoimento da E-8, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).

Desse modo, foram muitas as pessoas entrevistadas que indicaram que essa avaliação indulgente era generalizada e que o fato de que maioria dos servidores obtivesse sempre a máxima nota é o principal problema da sistemática de ADI federal, o elemento decisivo para questionar a efetividade da política. De fato, diante desta prática, se faz difícil a possibilidade de reconhecer algum dos efeitos esperados nas ADI, para esta etapa, que foram enumerados no início desta análise. A avaliação de desempenho realizada pelas outras fontes (os pares, colaboradores e o avaliado) também segue essa dinâmica indulgente. *“A nossa avaliação é aquela de 360°, todo mundo avalia todo o mundo. Então os colegas ficam com receio de avaliar mal o colega, um integrante do seu grupo, porque se ele receber uma avaliação ruim, ele vai perder valor da gratificação. (...) E a mesma coisa o chefe, ele não faz uma avaliação como deveria ser feita, obedecendo aos critérios realmente de avaliação porque vai acarretar em perda de valor o que o servidor recebe. Então esse é o principal ponto negativo”*, afirmou uma pessoa entrevistada responsável pelo acompanhamento dos processos da ADI em uma entidade federal.

Algumas entidades realizaram ajustes nas suas portarias de adaptação da regulamentação com o intuito de modificar essa tendência da avaliação benevolente. Assim por exemplo, em relação à avaliação dos pares, uma entidade federal omite o nome das pessoas e das suas pontuações, o sistema somente permite observar a nota média obtida: *“uma preocupação que a gente tem é de causar um problema de relacionamento no trabalho. Aqui a gente indica três servidores como pares. Não são todos que são, só aqueles que executam o mesmo tipo de trabalho que tem a capacidade de avaliar se o colega está*

executando bem a atividade dele, mas isso a gente não divulga, porque no sistema isso não aparece”, indicou a E-8. Em outro caso, o órgão federal modificou a sistemática interna depois de vários ciclos com máximas pontuações na maioria dos casos. Deixaram uma margem para que se pudesse dar uma nota inferior à máxima sem que afetasse à gratificação, de forma que deixasse mais liberdade aos avaliadores para julgar o desempenho do servidor. Porém, os resultados dessa mudança não foram realmente significativos, como reconheceu a E-19: *“a portaria de métrica, realmente, a gente conseguiu implementar isso, só que não foi suficiente. (...) A gente fez um levantamento, por exemplo, do último ciclo, e o que a gente teve de representação de diminuição dessa pontuação, na pontuação máxima, foi em aproximadamente 10%, de tirar as pessoas do nível. (...) Um pouco menos de 10% saíram do patamar da pontuação máxima”*.

À luz dos resultados, foram assinaladas várias razões para explicar esse comportamento, conhecido como leniência ou benevolência, de acordo com a literatura dedicada a examinar os erros no julgamento dos avaliadores (COELHO JR., 2013; CUERVO, 2004, SOUZA et al., 2009; SUZUKI; GABBI, 2009; UCHOA et al., 2011). Classificam-se, a seguir, as explicações identificadas e os depoimentos que as justificam:

a) Percepção de que a gratificação por desempenho forma parte do salário, de modo que qualquer diminuição nela resulta em um prejuízo para o servidor. Parecia existir um consenso, como depois será estudado em uma outra categoria, de que a gratificação forma parte do salário, um direito, e não um bônus, de maneira que qualquer restrição da mesma é entendida como uma punição para o servidor público. Cabe lembrar também, como foi já apontado, que esta política forma parte da iniciativa do governo de Lula de fortalecer a remuneração do trabalhador público, o que pode ter influenciado nessa percepção dos funcionários federais.

- *“E eu acho que a forma cruel de perda financeira real de cinquenta por cento do salário, algumas das vezes, prejudica até a própria avaliação dos chefes ser mais verdadeira, e faz com que as pessoas mediocrizem os seus planos de trabalho”*. (Depoimento da E-7, chefia em uma entidade federal autárquica).
- *“Quando a gente faz concurso (...) não se fala: -isso aqui é GDQI [gratificação de desempenho] e isso aqui é salário-. Não, é tudo uma coisa só, você chega aqui dentro e você vê que a coisa não é bem assim, então é essa questão de ser punitiva financeiramente falando”*. (Depoimento da E-22, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).

- *“Então já se espera, poxa: -eu estou sendo avaliado pela máquina pública, pelo governo, não é o meu chefe que está me avaliando-. Então se eu tenho direito a uma gratificação, ele já considera que é direito, eu tenho direito a cem por cento da minha gratificação. Se você não me der nota dez na avaliação, se você me der nove e meio, o que seria excelente, você está retirando de mim uma parte do meu direito, porque eu tenho direito a ganhar tudo. Então a avaliação de desempenho ela é afetada por essas questões que são políticas e sociais hoje”.* (Depoimento da E-21, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal de planejamento).

À vista disso, muitas pessoas opinavam que se a avaliação não estivesse atrelada à gratificação os julgamentos seriam mais livres e reais. Porém, não é tão evidente que esse seja o único fator determinante para explicar essa benevolência e suprimir a gratificação talvez não resolva o problema. Em seguida, apresentam-se outras variáveis observadas que também influenciam nesse comportamento, de acordo à informação coletada.

b) Camaradagem entre os servidores públicos de cada Organização. Nesse sentido, predominam os valores fraternais sobre os profissionais. Existe uma preferência por ganhar a simpatia dos demais e manter um bom relacionamento entre os servidores, e por isso evitam os conflitos que possam surgir da avaliação. A diferença do setor privado, a estabilidade e continuidade dos servidores por muitos anos na mesma Organização implica que os funcionários tenham um cuidado especial pela convivência. Esta questão foi destacada também por várias das pessoas entrevistadas.

- *“No sistema federal há muito companheirismo, é o espírito de corpo da casa...(...) Você está numa instituição aonde você convive com a pessoa vinte anos, quinze anos, e parece que faz parte da sua família...Se você está no dia a dia, e você tem garantia do seu emprego, e se você vai perder salário, (...) isso te traz um aborrecimento, você vai criar inimizades aqui dentro...Na iniciativa privada o que acontece, o cara manda embora, aqui você não pode mandar embora, aí você fica com pessoas com conflitos de identidades com as outras”.* (Depoimento da E-10, representante sindical em uma entidade federal).
- *“Pela cultura do serviço público, você ter um bom relacionamento entre os pares às vezes é mais importante para o seu trabalho ser bem-sucedido do que você ser um bom trabalhador somente na sua unidade operacional. (...) Hoje está cada vez mais importante essa coisa de você ter um bom relacionamento interpessoal,*

(...) gera uma facilidade processual. (...) E se você também tem um bom relacionamento você consegue uma entrada em reuniões, fazer reuniões para melhorar a interface...então eu entendo que isso ajuda muito no ambiente também de equipe, até o próprio espírito de equipe”. (Depoimento da E-7, chefia em uma entidade federal autárquica).

Cabe salientar que a E-14 afirmou que os servidores cedidos na sua entidade, os que estão lotados em outro órgão e cuja permanência é mais provisória, eram os que recebiam uma avaliação mais rigorosa. Esta observação confirma esse fator de companheirismo dentro das organizações para explicar a leniência nas avaliações: *“a gente já teve vários depoimentos, tanto de servidores, quanto de chefias, dizendo que não quer ser responsável por reduzir salário de ninguém. (...) Alguns até, principalmente as chefias dos servidores cedidos, eu percebo (...) que eles são um pouco mais rigorosos na avaliação. Tanto é que esses servidores que, esse 2%, mais ou menos, de servidores que tiveram redução no valor [da gratificação], a maioria são de servidores cedidos. Então, eles, parece que têm um pouco de coragem, (...) de fazer isso, agora os daqui...(...) Talvez pelo fato de eles não serem servidores do órgãos em que eles estão, eles estão num órgão diferente do órgão de origem deles, então talvez por isso eles não... as chefias não sejam tão benevolentes”.*

c) Os servidores públicos reagem mal diante da avaliação pois não aceitam as críticas.

Nesse sentido, acostumam a recorrer quando obtêm resultados negativos na avaliação, o que gera um custo para os avaliadores que são rigorosos. Assim, os entrevistados indicavam que não existia essa cultura da avaliação na administração federal e que os trabalhadores pessoalizavam as críticas e não conseguiam aceitar profissionalmente. Foi observado que, em alguns casos, os servidores recorrem dos resultados inclusive quando não afeta negativamente à gratificação. Mostram-se alguns dos depoimentos mais significativos:

- *“Muitas vezes tem um problema entre elas [as pessoas]. Pega um dirigente um pouco mais criterioso e dá nota e o outro não dá para um servidor que tem um desempenho até pior...isso acontece. -Ah, fulano me deu uma nota menor-. Então esse é um processo que sempre tem desgaste, tem gente que cria atrito com os superiores. E muitas vezes inclusive por falta de conhecimento, (...) quando o cara tira 9 não influencia [na gratificação], mas o cara: -mas ele*

ganhou dez, eu trabalho mais que ele só que tem um chefe com ideia diferentes...”. (Depoimento da E-15, chefia em uma entidade federal).

- *“Teve um caso esse ano (...) que eu tive dificuldades com o servidor. (...) Ele ficou muito incomodado porque eu ia dar um quatro, e foi uma situação muito constrangedora, porque ele não aceitou de jeito nenhum, nenhum, e brigou, e fez confusão, ele ficou muito alterado...Então assim, para esse tipo de coisa ninguém se prepara”. (Depoimento da E-6, chefia em uma entidade federal).*
- *“No serviço público, inúmeras vezes, (...) eu já vi muitos gerentes e avaliadores que eles fizeram (...) de modo adequado, acreditando que ia funcionar, que ia ter resultado. Aí o profissional que teve o desempenho avaliado ele pega e entra com o recurso, (...) acaba desqualificando a avaliação que a chefia fez, (...) dando crédito para ao avaliado. Aí o profissional falando: -eu não vou ficar me desgastando para fazer isso, para depois o que eu fiz ser simplesmente desconsiderado de minuto para outro-”. (Depoimento da E-18, vinculada ao âmbito acadêmico).*
- *“Aqui já aconteceu de (...) algumas chefias fazerem avaliação do jeito que deveria, e o que acontece e que o servidor imediatamente entra com o processo de reconsideração. E já aconteceu muitas vezes da chefia não reconsiderar (...) da forma como que o servidor queria. Ele entra com o pedido de recurso, que aí vai para uma comissão, e aí ele tem todo um processo, assim, o servidor ele não admite que ele tenha redução no salário”. (Depoimento da E-14, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).*
- *“Entendi o quanto é difícil você avaliar alguém (...), porque dependendo da forma e do que você avalia, e de como você dá esse retorno, e como a pessoa enxerga ou recebe esse retorno, uma crítica ainda que seja construtiva ou positiva...(....) pronto! É um inimigo para sempre. (...) Porque tem a rede...(....) porque se aquela pessoa fica aborrecida a história que ela conta é diferente. (...) Então a história que é propagada é outra, e aí isso impacta nas relações mesmo”. (Depoimento da E-4, ocupou o cargo de chefia em uma entidade federal).*

d) Rotatividade frequente nos cargos de chefia. Os servidores que ocupam cargos de chefia, que são designados por confiança e com caráter temporal, têm receio de avaliar negativamente a um colaborador que no futuro poderia ocupar seu cargo e, portanto,

preferem não suscitar potenciais problemas pessoais por meio da avaliação. Assim o expressaram algumas das pessoas entrevistadas:

- *“Hoje você é chefe, talvez amanhã você não seja, pode inverter o papel. Então se você de repente cobra, independente de como você cobra e quem são as pessoas, o pessoal pode ver, tanto para o lado pessoal e depois que ele... agora é minha vez...você fez assim então agora eu vou fazer também. Inadequado, mas acontece, então tem essa questão dessa mudança às vezes de um modo bastante já pré-programado, (...) de eleição em eleição vai ter mudança da equipe. (...) Isso acaba influenciando na forma como as pessoas se relacionam”*. (Depoimento da E-18, vinculada ao âmbito acadêmico).
- *“Também por conta dessa rotatividade de chefia, eu acredito que seja muito por conta disso também. Então se hoje eu estou avaliando o Joãozinho, amanhã o Joãozinho pode me avaliar, então eu vou ter cuidado no que eu coloco para ele não me prejudicar amanhã por questões pessoais. A gente percebe também um pouco dessa sensação”*. (Depoimento da E-1, responsável pela coordenação da ADI em uma entidade federal).

e) As chefias têm receio de que, diante de uma avaliação rigorosa, o pessoal da sua unidade peça transferência de setor. Os gestores preferem avaliar de forma benevolente e, por conseguinte, tolerar um desempenho baixo, pois existe o risco de que seus colaboradores peçam transferência de divisão, o que implicaria uma diminuição das capacidades da equipe de trabalho para atingir os objetivos planejados. Assim o explicou a E-21: *“eu já vi (...) várias situações onde alguns chefes me disseram o seguinte: eu sei que aquele, meu subordinado específico, ele não é bom. Ele realmente não produz aquilo que ele deveria produzir, mas eu prefiro que ele esteja na minha equipe. Ele produz pouco, não produz bem, mas se eu começar a avaliar ele de maneira negativa, de maneira real, ele vai acabar ficando desmotivado e vai sair da minha equipe porque ele pode perder uma gratificação. E se eu perder ele, outras pessoas podem também se desmotivar e podem acabar saindo também. Vão achar que eu sou um chefe mal, um chefe ruim... (...) Então eu não tenho motivação alguma para avaliar as pessoas de maneira real”*.

A benevolência na avaliação é um dos erros comuns, salientados pela literatura, que acontece com as pessoas que julgam o desempenho dos trabalhadores (COELHO JR., 2013; CUERVO, 2004, SOUZA et al., 2009; SUZUKI; GABBI, 2009; UCHOA et al., 2011). Além desse erro, foram também evidenciados outros que convém mencionar. Por

um lado, foi bastante evidenciada a prática de avaliar de acordo com favoritismos e conflitos pessoais. *“Tende a ser, (...) levar a questão, às vezes, de uma implicância pessoal. Quer dizer, eu não gosto daquela pessoa, então eu vou avaliar mal aquela pessoa”*, comentou uma chefia. *“Em alguns momentos, infelizmente, existem a questão da perseguição, do assédio moral. Não gosta do servidor o chefe imediato, e nesse momento de fazer avaliação (...) alguns chefes, infelizmente, deixam de lado o profissionalismo e vai para questão pessoal, individual, e tenta prejudicar o servidor com a metodologia de não dar (...) uma avaliação correta, (...) da forma como manda a lei”*, indicou também um representante de um sindicato, que interpretou essa prática além de um erro da subjetividade do avaliador, como uma ação de assédio moral. A E-22 apontou que esse erro do avaliador era mais comum quando se julgava o cumprimento das atitudes de competências, cujos critérios de pontuação são mais indefinidos: *“no fator atitude que existe uma margem aí maior, muito mais que com os objetivos.(...) De uma probabilidade de problemas pessoais entre chefia e servidor, é ali que o chefe pode demonstrar sua insatisfação maior com o servidor, o que muitas vezes corresponde à realidade e outras vezes não...outras vezes é uma questão pessoal mesmo, e ali é o momento de ele penalizar o servidor em aspectos bem subjetivos. Eu acho que o terror dos servidores é justamente o fator atitudes que é ali que a coisa está aberta, está muito aberta a uma consideração muito pessoal da chefia, muito pessoal”*. Nessa linha, essa subjetividade na avaliação dos fatores atitudinais também pode ser interpretada como o erro da falta de técnica, pela qual se avalia o desempenho com base a critérios subjetivos. Dessa forma, uma pessoa entrevistada acreditava que o critério da sua chefia foi mal utilizado em uma ocasião: *“eu acho que a avaliação disso é feito de acordo com o que o chefe entende que é aquele atributo. Por exemplo, eu tive um chefe que não me dava a nota máxima na pontuação de pontualidade porque [fazia um curso] e tinha horário especial, ou seja, eu cumpro a legislação, eu compensava a carga horária. Mas como eu não estava lá os cinco dias da semana, no horário do expediente, para ele eu não era pontual. (...) Adiantou questionar? Não. Valeu a opinião dele no final”*. Outro erro assinalado está relacionado como o efeito obnubilação, onde o avaliador não identifica defeitos no avaliado, pois ele mesmo tem esses defeitos, que é considerado classificado como uma das modalidades do efeito halo. Segundo o caso exposto por uma chefia, porém, o gerente exigia nos demais atributos que ele não possuía: *“às vezes a chefia ela justamente tem aquelas características em que ela avalia mal. Na minha avaliação o meu chefe na época não tinha as competências de proatividade (...), mas ele avaliava mal às pessoas justamente na característica que lhe*

faltava”. Por último, outro erro assinalado, contrário à benevolência, foi o rigor excessivo no avaliador: “*tem gestor que avalia todo o mundo bem, e passa a mão na cabeça. Tem gestor que é extremamente rígido, e aí gera recursos, gera brigas, cria um clima horroroso na equipe*”, observou a E-7.

Outra dimensão desta subcategoria que é essencial na análise da efetividade da ADI é conhecer a forma em que são realizadas as entrevistas da avaliação. Como foi apontado no início, a regulamentação da política estipula que a chefia deve dialogar e discutir com o trabalhador os resultados da avaliação, o que é conhecido como *feedback* ou retorno da avaliação. Na literatura é reconhecida a importância de desenvolver uma entrevista de avaliação de desempenho de maneira adequada, alertando quanto aos diferentes aspectos que podem interferir na comunicação entre as partes, podendo ocasionar efeitos contrários aos desejados (OLAZ; BRÄNDLE, 2013; SCHEUER, 2014; MIEROOP; VROLIX, 2014). O que foi expressado pela maioria dos atores é que as entrevistas não são realizadas, senão que se preenchem os resultados no sistema ou *software* interno, às vezes sem nenhuma comunicação direta entre as partes. Durante a pactuação do planejamento individual sim que se realizam certos acordos, normalmente por *e-mail*, como já foi exposto. Olaz e Brändle (2013) concebem a modalidade escrita como uma das formas de realizar as entrevistas. Não obstante, neste caso não deveria ser considerada, a prática comum identificada na administração federal, como entrevista, pois na verdade não se infere nelas características básicas de uma entrevista de ADI, tais como o intercâmbio de ideias entre os participantes. Assim, o avaliado recebe a nota final, com as pontuações relativas às metas e aos fatores de competência, mas sem uma explicação ou justificação por parte dos avaliadores, o que realmente seria de utilidade para o servidor entender as deficiências ou virtudes do seu desempenho. Esta falta de diálogo no momento em que é realizada a avaliação foi evidenciada tanto pela experiência como observador participante quanto pelos depoimentos de vários entrevistados, dos que se podem destacar:

- “*O ponto que mais deixa a desejar no meu ponto de vista, porque (...) não vi até o momento, (...) como as chefias trabalham resultado dessas avaliações, principalmente os casos negativos. (...) Como é que o chefe dá um retorno disso, um feedback disso para o servidor (...) Então (...) tem a relação de chefia e servidor que eu acho, pelo pouco que eu vejo, que não há essa troca que deveria haver com resultado da avaliação do servidor*”. (Depoimento da E-22, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).

- “*Não se faz [o retorno]. (...) Se isso acontece é muito isoladamente, eu não tenho conhecimento*”. (Depoimento da E-14, responsável pela coordenação da ADI em uma entidade federal).
- “*Muitos chefes, a gente percebe que não acredita na avaliação para dar nem o feedback, o que faz é aquilo realmente proforma, para poder ter o resultado, para entrar lá no [sistema] e gerar o efeito financeiro que precisa de acordo com a lei*”. (Depoimento da E-1, responsável pela coordenação da ADI em uma entidade federal).
- “*Na hora de ratificar o relatório de atividades eu leio, avalio e envio a ele o resultado*”. (Depoimento de uma chefia em uma entidade federal).
- “*Como a gente têm essa coisa do coleguismo gera uma sensação ruim, sabe...eu pensei mil vezes antes de dar um “quase sempre” para o servidor (...). Eu não queria dar dez para ele porque achava que não era justo com outro servidor, e aí eu fiquei me questionando...e se ele levar isso para o lado pessoal, e invés de melhorar começar a trabalhar menos...(...). E aí coloquei quase sempre, mas não tive coragem de chamar ele para conversar*”. (Depoimento de uma chefia em uma entidade federal).

Dessa forma, a própria ADI, na sua adaptação interna nas entidades, não propicia a realização de uma entrevista presencial para discutir os resultados. A maior parte do processo está automatizado por meio dos sistemas informáticos criados para administrar a avaliação e não existe nenhum controle ou exigência que obrigue a atuar de outra forma. Em suma, considerando a ausência, na maior parte dos casos, de um retorno adequado aos servidores, os efeitos esperados desta etapa da ADI são questionáveis. Esse retorno, da mesma forma, deveria servir como referência para o planejamento do seguinte ciclo. O servidor deveria poder adaptar os direcionamentos e exigências dos seus avaliadores nas suas novas metas e compromissos. No entanto, a ausência de um retorno qualificado também interrompe a continuidade do ciclo da ADI.

Identifica-se aqui, portanto, outro ponto de decisão e descontinuidade (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998). Os avaliadores, que estão integrados por uma multiplicidade enorme de atores, decidem, de forma generalizada, julgar de forma benevolente o desempenho e não dar um retorno adequado, o que cria uma distorção entre o estabelecido da normativa e a realidade. Como Lipsky (2010) aponta, a burocracia da linha de frente tem capacidade para fazer política, considerando a sua discricionariedade durante a

implementação. Da mesma forma, pode discordar dos objetivos institucionais ou das altas instâncias governamentais, pois os servidores têm interesses diferentes aos de uma política determinada. E, o que também é relevante neste caso estudado, seu “desejo é manter e expandir sua autonomia. Os gestores [neste caso os planejadores] tentam restringir a discricionariedade dos trabalhadores para garantir assim certos resultados, mas os burocratas da linha de frente com frequência consideram esses esforços como ilegítimos e, até certo ponto, conseguem resistir eles com sucesso” (LIPSKY, 2010, p.19). No caso da ADI, é uma política que pretende, entre outras questões, controlar e aprimorar o trabalho dos servidores, o que afeta diretamente a essa autonomia do burocrata. A realidade é que, seja por preservar essa autonomia, ou pela existência de outros interesses, como os que foram expostos, foi reduzida a efetividade da política, pelos próprios servidores públicos, principalmente durante a etapa de execução da mesma.

Identifica-se aqui, igualmente, outro dos condicionantes para a efetividade das políticas públicas, apontados por Sabatier e Mazmanian (1979, 1981), que também está em causa à luz desses resultados: compromisso e qualidade da liderança dos servidores encarregados de executá-las. Dessa forma, as deficiências achadas entre os gestores quanto a seu compromisso com o funcionamento adequado do ciclo avaliativo é um obstáculo na efetividade da política de ADI.

ii) *Comitê de Avaliação de Desempenho (CAD)*.

O Comitê de Avaliação de Desempenho (CAD) é um órgão encarregado de avaliar os servidores na entidade autárquica estudada. A participação deste pesquisador no CAD permitiu coletar dados sobre seu funcionamento e observar as dinâmicas internas, nos membros do Comitê, em relação a sua função de avaliadores e supervisores do processo. Tal como foi analisado na categoria referente à formulação nas entidades federais, está inspirado nos comitês avaliativos da CAPES e do CNPq. A diferença da Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho regulada no Decreto 7.133 (BRASIL, 2010), além de atender os recursos que sejam interpostos pela discordância com os resultados da avaliação e monitorar o ciclo da ADI, esse CAD também é o responsável direto pela avaliação. As chefias elaboram um parecer sobre o desempenho dos trabalhadores, mas é o CAD quem tem a última palavra, depois de estudar o relatório de atividades do ano elaborado de cada servidor. Igualmente, também examina e valida os planos de trabalho individuais no início do ciclo. A composição do CAD nessa entidade autárquica também é particular, pois a maior parte dos seus membros deve ser externo à

instituição. Esses externos têm que ser especialistas ou estar relacionados com processos de avaliação. Dessa forma, o que se pretende é justamente quebrar essa prática benevolente das chefias, pois esses membros estão isentos de alguns dos condicionantes dos servidores que foram estudados.

Uma das principais preocupações dos servidores em relação ao CAD está relacionada precisamente com a figura dos membros externos. Muitos entrevistados manifestaram que era difícil que uma pessoa alheia ao trabalho diário interno pudesse avaliar de forma adequada o desempenho. *“Eu tenho um pouco de dó do CAD, (...) porque eu fico pensando que deve ser muito difícil você fazer avaliação principalmente de um plano de trabalho. Não sei se o CAD tem muitos elementos, até porque eu imagino que algumas atividades aqui sejam super específicas, super técnicas, como é que o CAD também acaba avaliando se aquilo é pertinente ou não a função daquele servidor? Eu não sei a fundo como que o CAD é preparado para isso também, os critérios”*, opinou uma chefia. Outra pessoa entrevistada só acreditava viável o trabalho dos membros externos se fossem bem capacitados antes de avaliar: *“eu fico pensando...uma pessoa de fora daqui, nunca veio [na entidade]...(...) Você não sabe direito o que (...) de maneira geral faz, o que cada um da diretoria de coordenação fazem, e aí como que você vai dizer de aquele plano de trabalho do servidor ele é apropriado ao que [a entidade] quer? (...) Eu não sou contra ter um comitê, eu só acho que deveria haver uma capacitação para esse comitê poder participar”*. Essa desconfiança no avaliador, sua preparação e conhecimento do trabalho é repetida na literatura como um fator que condiciona a aceitação dos processos de ADI (ODELIUS; SANTOS, 2007). Quando os trabalhadores confiam nas suas chefias e acreditam que conhecem suficientemente as suas rotinas a ADI é melhor acolhida.

O problema da capacidade dos membros externos do CAD não é seu único problema. Foi expressada por pessoas próximas à coordenação da ADI as dificuldades para conseguir a participação desses especialistas. Por um lado, eles não são pagos, pelo que o compromisso é menor. Por outro, o Comitê se reúne durante quatro sessões cada ano, com uma duração de entre 5 a 10 dias cada vez, tornando difícil achar especialistas com essa disponibilidade. *“Porque hoje é uma dificuldade, principalmente por essa coisa do CAD externo, (...) que não recebe um real por isso é muito difícil, depende da disponibilidade, da boa vontade, de querer participar, de ter tempo na vida para participar...porque a lei fala que tem que ser pessoas que tenha atuação destacada em algumas áreas, e pessoas que tem atuação destacada nessas áreas normalmente tem*

outras atividades, e aí é complicado você conseguir agendar com essas pessoas para elas estarem aqui duas semanas a primeira vez, duas semanas na segunda vez, uma semana, é difícil isso...”, comentou a E-1, envolvida na coordenação da ADI.

O CAD, ao longo dos onze ciclos da avaliação que participou, foi transformando-se para um órgão mais auditor que avaliativo, com funções de assessoramento e também de juiz diante das discordâncias entre os servidores e as chefias. *“Porque a gente tinha uma visão do CAD como um monstro (...). No meu primeiro ano como servidora as pessoas me deram cópias dos [planos de trabalho, principalmente relatório, orientando os verbos que eu deveria usar, porque dependendo do verbo o CAD me avaliaria mal, e pelo o que eu fiquei sabendo realmente era nesse nível o negócio”*, afirmou uma das pessoas entrevistadas. *“A forma disso acontecer, que foi levado a cabo (...) um ano ou dois anos, se eu não me engano. Depois viram que era impossível porque o trabalho era impossível de ser cumprido apropriadamente pela quantidade de diversidade de diferentes atividades que poderiam se ter aqui dentro. O que aconteceu em consequência? Foi uma simplificação(...). Eu só não sei exatamente como as coisas foram evoluindo. Chegaram aos nossos ouvidos que as notas eram dadas por uma comissão interna e apenas aqueles que variavam para cima ou para baixo eram avaliados externamente”*, comentou uma chefia da entidade autárquica em relação à transformação do CAD. Sobre o papel atual do CAD, uma pessoa envolvida na coordenação da ADI afirmou: *“eu penso que o papel do CAD é fundamental sim, apesar de na maioria dos casos (...) é simplesmente ratificar a ratificação do chefe, mas em todos os outros momentos em que aparece alguma dúvida eu acho que cabe ao CAD, mesmo sendo externo, (...) solicitar mais informações, até de chamar os servidores se for preciso”*. Nos últimos ciclos, esse desenvolvimento também levou a que as principais discussões e julgamentos estivessem relacionados com a *superação dos objetivos*. Esse conceito está referido a um grau de desempenho que dá direito à máxima pontuação em um objetivo dado e que acontece quando o servidor supera as metas estabelecidas inicialmente no seu plano de trabalho. A não validação dessa superação não implica nenhuma perda da gratificação. Portanto, o CAD também virou benevolente, de forma que hoje em dia a maioria das pessoas ganham a gratificação por desempenho de maneira completa. Assim, membro do CAD por vários anos, respondeu que não era normal discordar do parecer da chefia dentro do comitê, de ser mais rigoroso do que tinha sido o gerente, que acostuma a validar um desempenho alto dos trabalhadores: *“eu não vi nenhum caso assim. (...) O que tinha um estudo mais*

aprofundado (...) era em relação à superação. (...) Ainda que houvesse uma desconfiança, (...), até porque faltavam recursos, enfim, e não tinha explicação...Mas assim, eu nunca vi (...) ainda que tivesse ali um momento de indignação, um parecer, uma validação dizendo que não é bem assim, principalmente se a chefia tivesse endossado que foi feito assim. E já observei também muito membro externo contribuindo a favor [do servidor] no sentido de amenizar, falar: -calma que de repente a pessoa não sabe escrever-... então de contribuir. (...) Eu vi, muitos momentos, os externos ajudando para que aquela análise fosse mais uma auditoria, do que propriamente uma análise de desempenho do que aquela pessoa fez naquele setor com aquelas atividades”. Essa transformação do CAD, que virou, na prática, um comitê auditor do processo em vez de um órgão avaliador, como pretendia seu desenho inicial, foi consolidada recentemente com uma mudança na normativa que simplificou a necessidade de escrever um relatório das atividades realizadas. Com o câmbio efetuado na portaria interna reguladora, o servidor deve unicamente expressar se cumpriu completamente, parcialmente ou não cumpriu cada um dos objetivos. Dessa forma, os membros do CAD, tanto os internos quanto os externos, deixaram de ter recursos para avaliar o trabalho, pois antes podiam se valer do escrito pelo trabalhador para julgar seu desempenho. A partir dessa modificação regulamentar, o parecer da chefia passou a ser considerado em todos os casos, excetuando aqueles casos em que existe desconformidade entre o trabalhador e a chefia. Essa simplificação dos relatórios das atividades realizadas se justificou, primeiramente, pelo fato de que uma boa redação, realizada por um servidor, podia camuflar um desempenho menor ou exagerar o desempenho real. Pelo contrário, pessoas que tem menor capacidade de escrever, podem ser mal avaliados, mesmo tendo um bom desempenho. “Pessoas que escreviam muito (...)conseguiram fazer um relatório bom e ser bem avaliado pelo CAD anteriormente. Então você justificava muito bem, você escrevia muito bem, e nem sempre você trabalhava tanto. Pessoas que escrevem mal, que não tem essa habilidade...e aqui a gente tem esse público. Por exemplo, nós temos aqui soldados, nós temos marceneiros, nós temos motoristas, são pessoas que não estão muito habituadas a escrever, e são pessoas infelizmente (...)mais humildes, foram mal avaliadas. Acabou que (...) a instância de recurso foi trazendo essa humanidade para o processo e foi ajudando. Então acaba que os relatórios acabam sendo iguais, para que eles não sejam prejudicados minimamente”, explicou uma pessoa envolvida na modificação do regulamento. Em segundo lugar, a modificação na normativa também pretendeu que os trabalhadores não perdessem muito tempo realizando os relatórios. “Considero uma mudança boa para a gente e para os

avaliadores porque antes, assim, era um relatório mesmo, era muito grande, eram páginas que você ficava escrevendo. E aí era: tinha algumas instruções de preenchimento, tinha eu que lembrar a realização de reunião na data tal do mês tal. Umas coisas assim que eu, honestamente, acho que a gente perdia muito tempo fazendo”, comentou a E-9, quem também observou que talvez a mudança fosse muito radical e agora a prática fosse sucinta demais. Nessa mesma linha, uma chefia não considerava adequada essa mudança: “eu acho que se a pessoa produziu é importante ela mostrar o produto do seu trabalho. Simplesmente dizer que cumpriu ou não com o objetivo é uma coisa, inclusive, que pode mascarar pessoas que não fizeram um trabalho adequado. Não precisa ser uma coisa extremamente complexa, mas pelo menos relatar... -eu fiz aquilo a que me propus, ou eu fiz até aqui e faltou recursos e, portanto, eu fui desviado para outra atividade...-“.

Ainda com essa transformação do CAD, muitas pessoas expressaram os aspectos positivos do seu funcionamento em relação ao processo de ADI:

- *“Eu acho importante sim o CAD atuar. Eu acho que é uma instância neutra para que exista uma avaliação do que foi feito de avaliação pelo chefe, para ver se tem coerência o que ele está apresentando”. (Depoimento da E-1).*
- *“Têm sentido [os membros externos], (...) é uma visão completamente neutra desse processo por não conhecer ninguém mesmo. Mal ou bem todos os membros internos ali com certeza conhecem as chefias. Podem não conhecer todos os servidores, mas conhecem a chefia e, queira ou não, alguma avaliação pessoal pode passar na hora de um debate. (...) Inclusive eu sinto assim, o pouco que eu vi até agora participando do CAD, os membros externos eles são mais... colocam mais as dúvidas, as questões, os momentos de debate são propiciados mais até pelos membros externos, do que pelos internos, o que é muito bom...”. (Depoimento da E-22).*

iii) Recurso pelos resultados da avaliação.

Como foi descrito na análise da etapa da formulação da política de ADI, o Decreto 7.133 (BRASIL, 2010) estabelece a possibilidade de recorrer dos resultados da avaliação. Primeiro, diante da chefia imediata e, se não houver conformidade com essa reconsideração, diante da *Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho* (CAD), em segunda instância (BRASIL, 2010). No caso da entidade autárquica que foi

objeto de estudo principal na fase da implementação, o CAD é a primeira instância e a segunda é um comitê específico de trabalhadores, onde também estão representados os sindicatos. O direito a recorrer dos resultados da avaliação é um elemento básico para que um processo de ADI seja aceito e percebido como justo pelos trabalhadores (CROPANZANO; BOWEN; GILLILAND, 2007; FOLGER; KONOVSKY; CROPANZANO, 1992; GETNET; JEBENA; TSEGAYE, 2014).

A E-14, chefia responsável pela coordenação da ADI em uma entidade federal, explicou o funcionamento prático do recurso e as formas de indagar a realidade de cada caso: *“a reclamação só pode ser sobre a avaliação da chefia, não pode ser sobre avaliação dos colegas. (...) A gente tem que ouvir a equipe, porque se os argumentos de um servidor e da chefia são muitos conflitantes, às vezes a gente precisa ouvir a equipe para ver como é que o servidor é na equipe”*. Também adicionou que o CAD costumava a ser bastante imparcial e objetivo, com casos que eram decididos a favor do servidor e outros a favor da posição da chefia: *“eu presenciei dois casos, e os dois servidores assim são servidores bastante difíceis, bastante complicados de relacionamento. Então (...) muitas vezes o servidor acha (...) que está sofrendo perseguição da chefia, mas muitas vezes não está. (...) Nem sempre a comissão ela pende para o lado do servidor (...). Eu mesmo já participei de um processo de um pedido de reconsideração e recurso de uma servidora que (...) não tinha fundamento o que ela pedia, de forma alguma. Então é muito relativo os casos...e tem situação em que a chefia realmente não agiu de boa-fé, vamos dizer assim, e que o servidor tem razão em reclamar”*. Quando se solicitam os recursos é o único momento em que são exigidas evidências pelos resultados das metas planejadas, como apontou outro entrevistado. A E-8 comentou que os recursos devem especificar os elementos da avaliação com os que discordam: *“na própria comissão, (...) o recurso (...), ele pode ir lá, três fatores, mas se ele foi mal avaliado, a chefia não alterou as notas, mas ele ficou insatisfeito com algum fator, ele só pode entrar naquele da reconsideração. Isso continua até o final, não pode depois voltar atrás, não”*. E também apontou que, pelo fato das avaliações serem benevolentes, os recursos são limitados: *“hoje nós temos poucos recursos, justamente porque a pontuação é alta”*.

Uma questão recorrente sobre esta subcategoria, que foi observada por diferentes atores, foi o uso abusivo dos recursos, em especial os casos de reclamos por uma nota da avaliação que não afeta negativamente a gratificação do desempenho, isto é, com a qual esses servidores iriam igualmente a receber o valor integral da gratificação. Pois, como

foi assinalado anteriormente, é possível receber uma nota inferior à máxima, normalmente 10% a menos, sem repercutir no valor da gratificação. “*Tem alguns servidores que são realmente, assim, muito, como eu poderia dizer (...) encenqueiros [Risos] (...). Recebem a nota...a nossa nota máxima é 100, ele recebe 98, ele entra com pedido de reconsideração, porque ele acha que ele merece um 100. E outros não, outros eles não recebem a nota máxima e concordam, eles sabem que a avaliação foi justa. Então assim, tem servidor de todo o jeito*”, comentou, nesse sentido, uma coordenadora de ADI em uma Organização da União. A E-8 opinou que, nesses casos, o recurso era uma questão de orgulho: “*às vezes, mesmo o servidor ficando com a pontuação máxima [na avaliação geral], ele não obteve o máximo [em um fator de competência]. Ficou com 4, mas aí na média ele ficou com 20 pontos, que é o máximo, mas mesmo assim ele pode entrar. -Eu quero saber por que não me deu 5 e me deu 4-, aí ele entra no sistema. (...) Aí a chefia vai ter que responder, podendo mudar ou não, então a gente tem alguns casos assim que acontecem, não tantos...(...) Mais que fere um pouco o orgulho aí ele pede para rever, mesmo que ele já esteja recebendo valor máximo na pontuação*”. O que sim é comum, como foi já estudado, é que quem obtiver uma nota que prejudique a sua gratificação entre com um recurso, o que foi um dos aspectos indicados que poderia explicar a indulgência das chefias na avaliação. Uma pessoa entrevistada, com indignação, relatou esse problema e apontou que muitos servidores que entravam no serviço público “*não querem saber de nada, não querem ser questionados, pressionados para produzir resultado, acompanhados, monitorados, isso ninguém quer...(...) Muitas pessoas entendem isso, mas tem outras que são refratários. Aí começa a ficar perseguindo, estar assediando, tem processo contra mim por assédio moral, tentar diminuir o salário do servidor, até hoje eles questionam isso. Ah! -está reduzindo o meu salário-, não está reduzindo, ninguém está reduzindo. É lei, a lei diz que o salário tem básico, titulação e gratificação pela qualidade do desempenho. É uma gratificação, não é uma parcela fixa. (...) Você teve um desempenho ruim, a tua gratificação não vai ser tão boa quanto poderia ter sido. Mas as pessoas não querem entender, estão sendo prejudicadas, aí bota o Ministério Público, entra na justiça, está assim de casos...*”.

A seguinte categoria é denominada **usos dos resultados da avaliação**. O encerramento do ciclo da avaliação de desempenho acontece com a consolidação e publicação dos resultados obtidos, mas aí não finaliza a utilidade da ADI, pois também deve ser aproveitada para nutrir outros processos da gestão de pessoas nas organizações. Dessa

forma, a seguir serão estudadas as ligações da ADI com esses processos no âmbito da administração federal. No Quadro 29 apresenta-se a operacionalização desta categoria junto com as suas subcategorias.

Quadro 29. Categoria: usos dos resultados da avaliação.

| CATEGORIAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA | |
|--|---|
| Categoria: USOS DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO | |
| Definição | Vinculação e operacionalização da avaliação de desempenho individual e seus resultados com outros processos da gestão de pessoas nas organizações. |
| Subcategorias | (i) Vinculação com a capacitação e com a adequação funcional. (ii) Vinculação com as promoção e progressão. (iii) Vinculação com outros processos da gestão de pessoas. |

Fonte: elaboração própria.

A lei 11.784/2008, que lança a nova política de ADI, no capítulo dedicado a avaliação de desempenho, indica que o segundo objetivo da nova sistemática é “subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal” (BRASIL, 2008b). Desta forma, a política nasce inserida no âmbito da gestão de pessoas e enumera vários dos processos que deve assistir. A seguir se apresentam vários deles, com a análise da perspectiva dos atores entrevistados.

(i) *Vinculação com a capacitação e com a adequação funcional.*

O primeiro processo ao que deveria estar ligado a ADI é ao da capacitação dos servidores públicos, lembrando que a política está inserida na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (BRASIL, 2006). Como foi observado na etapa da formulação da política, tanto a lei quanto a regulamentação indicam que a sistemática de ADI deve servir para identificar aspectos a serem melhorados nos trabalhadores por meio de capacitação, delegando a cada entidade federal a forma de operacionalizar essa ligação (BRASIL, 2008b; 2010). O que foi constatado durante a observação participante e nas entrevistas realizadas é que o vínculo entre a ADI e os processos formativos e de desenvolvimento profissional é débil. O problema principal é que é difícil identificar deficiências no desempenho que possam ser melhoradas quando a maior parte dos funcionários recebe a máxima pontuação. Assim o explicou a E-8, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal, que indicou que também era difícil usar a ADI para a readequação funcional dos servidores: “o que poderia se esperar com o resultado da avaliação de desempenho individual, que seria a melhoria do desempenho desse servidor e

consequentemente do órgão público acaba que não acontece. (...) Ela deveria ser utilizada como instrumento de gestão: -então, vamos lá, ele foi bem ou mal avaliado então eu vou implementar uma política junto àquele servidor, alguma ação, vou ver se ele precisa trabalhar em outro setor, se ele precisa de capacitação-...Só que isso não ocorre, o resultado da avaliação é ótimo de todos os servidores praticamente, (...) então isso restringe realmente essa possibilidade de utilizar efetivamente a avaliação de desempenho individual, tanto em benefício do servidor, de ele poder estar crescendo, desenvolvendo, como também da unidade do Ministério (...) no caso, (...) todos recebem, a pontuação máxima, (...) a maioria é 100%”. No mesmo sentido, a E-21, ligada ao planejamento da ADI, afirmou: “a gente não pode tomar os resultados, hoje, das avaliações de desempenho como sendo resultados que sejam reais e que a gente possa utilizar para determinar ações de desenvolvimento, ações de capacitação, ações de melhoria de uma Organização, de uma instituição, de uma equipe...Hoje é irreal você falar que a gente pode fazer isso, não pode”. A maioria das pessoas entrevistadas respondeu da mesma forma quando foi questionada a ligação da ADI com os processos de capacitação.

Em alguns casos, houve a indicação dessa relação de uma forma indireta. No momento de elaborar os planos de trabalho, as equipes e os funcionários refletem sobre as ações formativas que gostariam de realizar ao longo do ciclo, normalmente vinculadas aos objetivos que pretendem alcançar. Desse modo, essa ligação está mais presente no exercício do planejamento. “*Eu fui preencher um evento que eu vou participar lá em Brasília. (...) Solicitei a capacitação e aí o pessoal da [gestão de pessoas] me orientou inclusive a fazer essa coisa, esse link com o plano de trabalho. Então, o que eu venho fazendo agora, tanto meu, quanto dos servidores, eu sempre oriento para que procurem alguma coisa no plano de trabalho que justifique inclusive aquela capacitação”,* explicou, nesse sentido, uma chefia de uma entidade federal autárquica. O formulário da ADI do Ministério da Saúde, por exemplo, inclui um espaço para indicar, independentemente dos resultados obtidos, se o servidor precisa de alguma ação de capacitação ou de adequação funcional. Portanto, se aproveita o processo para requerer esse tipo de informação, mas o certo é que a vinculação não é direta. Os processos de capacitação são gerenciados de forma paralela e independente da ADI. “*Do resultado da avaliação, não. A gente tem um outro processo, que não é minha responsabilidade, é responsabilidade [de outra pessoa]. Ela é responsável pela capacitação interna dos*

servidores, e para ela saber, como a gente não tem como saber isso via avaliação, não tem como saber os hiatos, os gaps, (...) tem um outro processo (...) que é o levantamento de necessidades de capacitação. A gente encaminha para as unidades, para as chefias, um formulário, (...) o chefe diz, de acordo com as atribuições do servidor, o que ele precisa, o que (...) precisa aprender. (...) Desse cruzamento são planejados cursos de capacitação para os servidores”, relatou uma pessoa entrevistada responsável pela ADI em relação à vinculação de ambos processos. Essa desconexão entre o desempenho e a capacitação acontece, em ocasiões, de maneira oposta ao propósito ideal, segundo a E-9, que colocou o seguinte exemplo: *“às vezes eu vejo de pessoas que tem resultados muito bons que são muito mais capacitados do que aqueles que tem resultados ruins. Eu não acho que tem que ser assim...(...). Não que as pessoas boas elas não precisem se atualizar, precisa. Todo mundo precisa, as coisas mudam, a legislação muda, você tem que se atualizar...mas as pessoas que têm um desempenho ruim elas precisam, principalmente essas pessoas, que acho que ainda mais. Eu não vejo isso, essa conexão”*.

Como resultado desses achados, dois dos efeitos que deveriam estar presentes nas ADI efetivas, segundo a literatura (COELHO JR., 2013; GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 2001; LEITE; GONDIM, 2005; ODELIUS, 2000; SCHIKMANN, 2010), a identificação de necessidades de capacitação e de desenvolvimento dos trabalhadores por um lado e, por outro, o reconhecimento das necessidades de reajustes nas funções e na movimentação dos funcionários, não acontecem verdadeiramente nas entidades federais sujeitas à nova política.

(ii) *Vinculação com a promoção e progressão.*

Os processos de promoção e progressão estão também inseridos no âmbito da gestão de pessoas e dependem igualmente do desempenho dos trabalhadores. No âmbito da administração federal, porém, esses processos estão mais ligados com a remuneração que com a ascensão a um cargo de maior responsabilidade e hierarquia, que normalmente são designados por confiança do imediato superior. Esses processos se realizam cada ano e afetam a todos os servidores. Cada plano de carreira tem uma regulamentação particular, mas, de forma geral, as promoções repercutem sobre a classe na qual se encaixa cada trabalhador dentro da carreira. Normalmente são quatro classes (representadas por letras) e é possível escalar em cada uma depois de superar vários padrões, sendo que dependendo da titulação acadêmica é possível passar por menor número de padrões para ser promovido. Cada classe tem vários padrões, habitualmente representado em algarismos

romanos, podendo se progredir nesses padrões cada ciclo (BRASIL, 1990). Em princípio, esses processos se dão quando o servidor tem um melhor desempenho, assume mais responsabilidades ou está mais preparado quanto a suas competências, isto é, quando progride profissionalmente. Porém, uma pessoa responsável por esses processos não acreditava que esse fosse o critério utilizado normalmente para progredir: *“pela legislação (...) você vai se desenvolvendo na carreira a medida que você adquire mais atribuições e responsabilidades. É isso que faz com que você vá avançando na sua carreira. (...) Se ela fica só ligada simplesmente à sua nota eu não acho que ela reflete se você avançou ou não na sua carreira”*.

No estudo da etapa da formulação da política de ADI foi salientada a impossibilidade, apesar do desejo dos decisores políticos, de unificar as normativas que estivessem ligadas à medição do desempenho dos servidores públicos, como são a dos processos de promoção e progressão e as da ADI. Destarte, na maior parte das entidades federais os processos são diferentes e autônomos, embora existindo muitos elementos comuns. Isto cria, por um lado, uma duplicidade de trabalho administrativo e, por outro, certas incoerências que são manifestadas pelos funcionários. Nessa linha, a E-16 comentou um caso de um servidor que reclamou por ter pontuações diferentes na medição do seu desempenho: *“hoje está surgindo mais esse problema, (...) esses dias mesmo aconteceu. Um servidor foi mal avaliado na progressão funcional e ele: -eu quero ver minha avaliação de desempenho, porque eu fui avaliado no máximo, por que aqui eu não fui? O mesmo chefe me avaliou-. Até esse mudou de área...”*.

Embora esta seja a regra na maioria das carreiras, foram identificados alguns casos onde a ADI é usada como critério para progredir. Assim, por exemplo, na entidade autárquica referenciada, a normativa mudou recentemente para que estejam vinculados ambos processos. Um dos requisitos da progressão é atingir uma pontuação de 4 sobre 5 nos resultados da avaliação de desempenho individual. Essa ligação dá mais coerência e unidade aos julgamentos pelo desempenho dos trabalhadores. No entanto, uma pessoa envolvida na gestão de pessoas admitiu que antes de que fosse feita essa vinculação as avaliações para a promoção e progressão eram um pouco mais rigorosas pois, segundo acreditava, o valor na remuneração não era grande demais. Já quando foi vinculado a ADI como requisito para a promoção e progressão, o processo ficou mais fácil de atingir, pois uma ampla maioria dos servidores obtêm uma pontuação igual ou maior a 4 nessa Organização: *“Eu acho, pelo que eu me lembro, (...) que você acaba sendo um pouquinho*

mais duro na progressão do que na ADI, porque na ADI o impacto é muito alto (...). Você podia ser um pouquinho mais exigente na progressão. (...) A diferença da progressão é uma diferença pequena, não é uma diferença tão grande, sei lá, diferença do padrão da progressão é cento e poucos reais, duzentos reais, é pouco, e a promoção dá um pouco mais, mas a ADI é muito alta, (...) o valor é bem alto”.

Em suma, na maioria das carreiras não existe a vinculação da ADI com os processos de promoção e progressão e, onde essa relação se dá, a tendência a pontuar com notas altas a ADI dos servidores faz com que se desvirtue a informação real sobre o desempenho dos servidores públicos. Aqui também é difícil concluir que a política de ADI gere o efeito de promover os empregados em base a critérios justos, que seria um efeito esperado de uma sistemática adequada em relação a esta subcategoria, segundo a literatura (COELHO JR., 2013; ODELIUS, 2000; SCHIKMANN, 2010).

(iii) *Vinculação com outros processos da gestão de pessoas.*

Nesta última subcategoria serão observados outros dois possíveis usos dos resultados da ADI. Por um lado, a relação com a avaliação do estágio probatório. Por outro, como afeta o valor da gratificação da ADI à aposentadoria. Ambos temas foram abordados, durante as entrevistas, pelos atores envolvidos na política.

O estágio probatório é uma fase de teste que toda pessoa que entra no serviço público federal deve realizar para consolidar seu cargo e virar servidor público. Está contemplado no artigo 41 da Constituição Federal (BRASIL, 2015), que estipula um período de três anos para atender uns critérios de desempenho específicos e assim conseguir a estabilidade. A Lei 8112/1990, que regula o regime jurídico dos servidores, define cinco fatores comportamentais como critério de avaliação do desempenho desses trabalhadores em prova: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade (BRASIL, 1990, art. 20). Cabe lembrar que o estudo de Da Luz e Silva (2011) em uma universidade brasileira mostra que os servidores em estágio probatório não são cientes desses critérios durante o período, mas ainda assim obtêm altas pontuações e conseguem a estabilidade.

Esses fatores estabelecidos como critério de desempenho são muito similares aos da política de ADI e os estabelecidos em várias carreiras com anterioridade à nova sistemática. No entanto, como no caso da avaliação por progressão, a normativa e os processos são diferentes. A E-19, envolvida na coordenação da ADI em um ministério do

governo federal, indicou que o sistema de *software* é comum para ambos processos, mas não estão vinculados entre si: *“hoje o processo de estágio probatório também está integrado nesse sistema de avaliação e desempenho (...). Mas assim, (...) são duas avaliações diferentes, são processos que ainda não estão integrados. Estão no mesmo sistema, mas não estão integrados. Por exemplo, uma avaliação poderia ser usada com o mesmo objetivo, mas não, são avaliações distintas, a gente ainda não chegou nesse nível”*. Também a E-14, que afirmou que eram processos diferentes, indicou que todas as pessoas que passaram pelo estágio probatório procedentes dos últimos concursos na sua entidade superaram os critérios de desempenho estabelecidos: *“até agora o processo de avaliação de estágio probatório, eu já passei por dois processos, (...) dois concursos depois que eu comecei a gerir esse processo. Desses dois concursos nenhum servidor não foi efetivado no cargo por causa de avaliação ruim. (...) Alguns tiveram avaliações que não receberam a nota máxima, mas também não foram baixas o suficiente para que ele não fosse efetivado”*. Assim, observa-se nesta avaliação que também existe uma tendência a atingir altas pontuações e a não existir praticamente resultados negativos, como também foi evidenciado no estudo de Da Luz e Silva (2011).

Contudo, considerando a desvinculação geral dos resultados da ADI com os processos de capacitação, com a avaliação para a progressão funcional e com a avaliação de estágio probatório, conclui-se que existe uma compartimentalização e falta de diálogo entre os processos de gestão de pessoas relativos ao desenvolvimento profissional dos servidores públicos no âmbito da administração federal. Embora essa conexão seja fraca na maioria dos órgãos federais, existem algumas entidades que, de forma excepcional, lograram uma junção e coerência maior entre os diferentes processos.

A outra questão a ser analisada, a vinculação da ADI com a aposentadoria, é um aspecto da gestão de pessoas que tem caráter remuneratório e que foi fonte de polêmica entre os atores envolvidos na política durante os primeiros anos da sua vigência. Assim, quando foi aprovada a nova política e entrou em vigor com a regulamentação de 2010, somente uma parte dos valores da gratificação de desempenho obtidos formavam parte da quantidade total do salário calculada como base para determinar os valores a receber na aposentadoria. Dessa forma, os custos orçamentários da nova política de ADI, que, como foi estudado, implicou um complemento salarial considerável para os servidores públicos, não repercutia, inicialmente, sobre os custos destinados ao pagamento dos direitos por aposentadoria. Porém, os sindicatos representantes dos servidores federais pressionaram

ao governo para que, ao menos a metade da gratificação tivesse impacto nos benefícios por aposentadoria. Uma pessoa entrevistada envolvida nesse processo de negociação o explicou: *“os sindicatos foram chamados para discutir toda essa política e foi pactuado com eles que uma parcela da gratificação de desempenho também iria para os aposentados. Então, (...) em regra, (...) uma gratificação de desempenho não deveria ser paga (...) a uma pessoa que está aposentada e não está mais desempenhando, não está mais entregando, não está na atividade...mas foi pactuado para que não houvesse perda, assim, uma parcela muito grande de perdas”*.

Anos depois de estar a política em vigor, os sindicatos continuaram demandando que fosse considerada integralmente a gratificação a efeitos da aposentadoria. Assim o descreveu a E-20, representante sindical: *“a avaliação de desempenho, mesmo o servidor, no período que ele é avaliado, leva os 80 pontos institucionais e os 20 individuais, ao se aposentar, (...) ele tinha um prejuízo (...), mesmo tendo os 100 pontos levava somente a metade dessa gratificação, era um prejuízo, assim, de uma forma imensa”*. A E-8 definiu essa situação como “um presente de grego”, no sentido de que com gratificação não se alterou da parte do salário correspondente ao vencimento básico, e ela não iria a contar, em grande medida, para o cômputo da aposentadoria: *“a verdade, a gente fala que a gratificação foi um presente de grego para o servidor, porque eles não alteram o vencimento básico (...). Eles criaram a gratificação e aí nunca mais esse vencimento mudou. (...) A gratificação vai ser bom para o servidor, mas não foi porque antes o servidor (...) podia se dizer que (...) aposentava com vencimento integral”*.

Esse cenário mudou recentemente, com uma lei de 2017. Motivada pela reivindicação dos representantes dos servidores federais, a nova normativa permite a possibilidade que a gratificação seja computada integralmente, segundo a pontuação obtida na ADI. *“Nós conseguimos corrigir essa situação e fazer com que, dependendo do último período dos cinco anos que o servidor foi avaliado, ele leve a média desses cinco anos para aposentadoria dessa gratificação. Nós corrigimos uma situação que vinha perdurando por um bom tempo, e várias pessoas se aposentaram e ficaram no prejuízo com essa situação. (...) Em 2015 nós negociamos, isso foi transformado em lei em julho de 2017 e está sendo executado a partir de janeiro desse ano essa nova modalidade, com a possibilidade de o servidor levar a integralidade da gratificação pela aposentadoria”*, comentou uma pessoa que ocupa um cargo diretivo em um sindicato.

Em virtude do exposto, poderia se interpretar que a política de fortalecimento salarial que empreendeu o governo Lula utilizou o instrumento da gratificação por desempenho por ter justamente menos impacto orçamentário que um aumento direto no salário básico, pois somente estava vinculado parcialmente aos pagamentos nas aposentadorias. Hoje em dia, depois de vários anos de reivindicação sindical, a repercussão da gratificação por desempenho sobre os benefícios da aposentadoria é praticamente igual à do salário básico. Esse fato contribuiu também a consolidar a percepção, entre todos os atores envolvidos, de que a gratificação pela ADI é parte do salário e é entendida como um direito, o que, como foi evidenciado, influencia negativamente na efetividade do processo.

A seguinte categoria é a ***aceitação do processo de avaliação de desempenho individual***. Esta categoria faz alusão à percepção geral dos trabalhadores sobre o processo da ADI e se o consideram justo, questões que são fundamentais para que a sistemática seja bem-sucedida na organização. No Quadro 30, apresenta-se a operacionalização desta categoria e as suas subcategorias.

Quadro 30. Categoria: aceitação da sistemática de avaliação de desempenho individual.

| CATEGORIAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA | |
|---|--|
| Categoria: ACEITAÇÃO DO PROCESSO DE ADI | |
| Definição | Forma em que a ADI é percebida pelos trabalhadores da organização. |
| Subcategorias | (i) Percepção geral do processo da ADI. (ii) Percepção da justiça no processo da ADI. |

Fonte: elaboração própria.

(i) Percepção geral do processo da ADI.

A opinião geral dos entrevistados em relação à nova política e às sistemáticas resultantes de ADI nas entidades federais varia bastante. No melhor dos casos, alguns destacaram certos aspectos positivos do processo. No extremo oposto, existem aqueles que afirmaram que não percebiam nenhum ponto positivo e que, inclusive, o processo afetava negativamente a outras dimensões do trabalho. Em todo o caso, praticamente nenhum dos entrevistados o considerou como uma ferramenta efetiva de gestão.

Esse posicionamento crítico diferia da tradicional rejeição à avaliação no trabalho, pois muitos dos entrevistados esclareceram que, ainda que não tivessem uma percepção favorável do processo estabelecido, acreditavam que a ADI era necessária e deveria ser implementada. *“Quero deixar claro que estou a favor de avaliação de desempenho. Só que eu acho que não funciona do jeito que ela foi institucionalmente estruturada. (...).*

Mas assim, é melhor ter um sistema falho do que não ter. Eu já acho que é melhor do que nada”, comentou a E-17. Nessa mesma direção, a E-12 ressaltou: *“eu não tenho problema nenhum em ser avaliado até porque eu me cobro bastante”*. Do mesmo modo, nenhum dos entrevistados se pronunciou em desacordo com a prática de ADI. Ao contrário, muitos reconheciam o potencial dessa ferramenta para melhorar a gestão nas entidades:

- *“Ele tem um potencial que não foi utilizado, na minha opinião. Ele poderia ser um sistema mais inteligente, ele poderia não punir tanto”*. (Depoimento da E-7, chefia em uma entidade federal).
- *“Eu acho que é um processo que (...) tem como potencialidade atuar como instrumento de gestão, (...) ele está caminhando para isso”*. (Depoimento da E-19, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).
- *“Eu acho que tinha todo o potencial de ser uma ferramenta muito útil, mas nunca foi utilizado dessa forma”*. (Depoimento da E-13, chefia em uma entidade federal).

O aspecto positivo mais salientado foi a influência da ADI no planejamento das entidades. A nova política obriga a planejar o trabalho individual, nas equipes de trabalho e na instituição. Ainda com as dificuldades observadas no planejamento, a ADI incentiva a reflexão e determinação dos objetivos e tarefas que devem ser realizadas a cada ciclo avaliativo. A gratificação de desempenho é o principal catalizador dessa influência porque, caso um servidor ou uma divisão não realize o planejamento devidamente, o trabalhador irá perder essa premiação remuneratória durante o seguinte ano. Elencam-se, a seguir, alguns depoimentos de pessoas que destacaram esse efeito na ADI:

- *“Tem uma grande vantagem (...), o sistema de avaliação força o servidor a pensar num plano de metas, ou seja, o que eu devo fazer neste ano, planejamento...Eu acho isso positivo, quer dizer, eu tenho compromisso com alguns projetos e esses projetos eu vou desenvolver”*. (Depoimento da E-12, chefia em uma entidade federal).
- *“No mínimo ele te obriga a parar para pensar minimamente nas suas atividades e a prestar contas para dentro [da entidade] e, quem sabe, até para fora, para a sociedade, [sobre] o que você está fazendo”*. (Depoimento da E-17).
- *“Vale destacar (...), o que é positivo na ADI daqui é realmente essa obrigatoriedade do planejamento. Talvez se não houvesse essa obrigatoriedade as atividades do servidor ficassem muito mais soltas. Claro, que depende de cada*

chefia, mas só o fato de você ter isso formalizado num sistema e ser cobrado disso eu acho ótimo, nesse caso eu acho positivo sim". (Depoimento da E-22, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).

- *“Nos aspectos positivos, eu acho que é um processo que auxilia muito o processo do planejamento, em todas as instâncias*". (Depoimento da E-19, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).

Outro aspecto positivo, observado por uma chefia na entidade autárquica estudada, é que a ADI é um instrumento que possibilita aos gestores dialogar o trabalho da unidade junto com seus colaboradores. Considerando os traços da burocracia weberiana (WEBER, 1999), pela qual os funcionários públicos atuam unicamente de acordo com o que as leis e regulamentos estipulam, a ADI seria um processo regulado que obriga às chefias a realizar esse exercício de gestão das equipes de trabalho. Não somente lhes obriga, como também lhes legitima e justifica diante dos subordinados, que de outra forma poderiam não aceitar essa prática. Assim como explicou a E-6: *“eu acho que o ponto positivo (...) é que, pelo menos uma ou duas vezes por ano, precisa ter essa conversa, precisa ter esse acompanhamento. Então, eu acho que ele obriga também a ter um olhar para a gestão de pessoas. Eu acho que falta um pouco de preparação para o próprio chefe também, (...) de como fazer isso, mas eu acho que ele é um ponta pé inicial. (...) Aqui, [na entidade], eu, até como chefe, não consigo ver outro instrumento, outro projeto ou qualquer outra iniciativa que realmente me obrigue a conversar com o servidor, a dar um feedback. Então, nesse sentido, hoje é a única coisa que a gente tem*". Convém pontuar também que na próxima categoria, dedicada a estudar o contexto da organização, será exposta a ideia, transmitida por muitos entrevistados, de que na administração pública não existe a cultura de chefiar, de exercer a responsabilidade de gerenciar realmente os colaboradores quando se assume um cargo de coordenação. Portanto, isso reforça um dos elementos vantajosos das ADI sublinhado pela E-6, porquanto é uma ferramenta que habilita normativamente às chefias para desenvolver esses processos de gestão de pessoas.

As pessoas que estiveram envolvidas na elaboração e planejamento da política tinham uma perspectiva diferente, com uma percepção mais otimista sobre a efetividade da nova sistemática de ADI nesses oito anos desde que entrou em vigor. A E-2 ressaltou a mudança de cultura experimentada nas entidades federais durante esses anos: *“hoje, muito por influência do decreto, a mentalidade está mudando um pouco mais. Por exemplo, eu*

vejo hoje órgãos que você já fala naturalmente em pactuação de metas. Sei lá, cinco, oito anos atrás não se falava em pactuar meta. Se falava em fazer um acordo, um arranjo já minimamente estruturado, mas hoje não, hoje já vejo órgãos que fazem reuniões estruturadas entre chefes e subordinados. Eu conheço chefes que sentam todos os subordinados e aí definem metas, tudo dentro do que o ciclo espera. Então, hoje a gente ainda está vivendo uma mudança de mentalidade em torno da perspectiva de gestão de desempenho, não só da avaliação, como é o ranço da década de oitenta e noventa”. Igualmente, a E-3 apontou que em muitos órgãos ou divisões o processo de ADI funcionava de forma satisfatória, ainda com algumas distorções: *“eu acho que teve muitos avanços, (...) as áreas de gestão de pessoas se movimentaram, houve pontos de excelência nesse processo (...). Tipo FNDE, Banco Central...órgãos que resolveram, (...) se movimentaram, [o processo] deu resultado e foi bom...(...) Se o órgão já começou a pensar que a gestão de pessoas tem que estar mais próxima das decisões da empresa, se tem que ter uma aproximação da área de planejamento com a gestão de pessoas...se a chefia, por mais que não estejam avaliando no papel, mas se elas conseguem fazer um planejamento, conversar com a equipe, monitorar o desempenho, dar um feedback...Eu acho que isso já é um avanço, (...) eu acho que já é um ponto (...). É um processo, assim, que tem distorções, tem, (...) mas (...) se a gente conseguir avançar nesse processo da gestão da equipe e de entender aonde que eu estou nesse contexto de contribuição, eu acho que já é um ganho”*.

Uma vez apontados os aspectos positivos, destacados por alguns dos entrevistados, a seguir se expõem várias declarações, relativas à percepção geral sobre o processo de ADI, que têm um caráter mais crítico. Essa visão negativa, sobre a efetividade da ADI, foi a mais recorrente entre o conjunto dos atores entrevistados:

- *“É hoje, dentro de todas ações que a gente tem, a gente justamente identifica que existem disfunções, distorções [na ADI]”*. (Depoimento da E-21, envolvida no planejamento federal da ADI).
- *“Eles não veem avaliação de outra forma, (...) eles não enxergam a avaliação como um instrumento de verificar as lacunas, de verificar as habilidades, nada... Eles só o veem, realmente, como instrumento para receber a gratificação (...)...E às vezes eles ainda ficam chateados comigo porque vai chegando o final do período de avaliação, eles ainda não se avaliaram, e eu começo a cobrar eles...Ficam chateados ainda, porque eles não veem um sentido maior ao não ser*

a percepção da gratificação”. (Depoimento de uma pessoa envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).

- *“Se nós tivéssemos que inverter essa lógica, era acabar com essa sistemática de avaliação de caráter produtivista, que você tem que produzir, produzir, manter aquela questão remuneratória...A remuneração teria que ser adequada, mas não ligada a uma avaliação para você poder manter aquilo, porque termina transformando o serviço público em uma questão de produção. E nós avaliamos que não pode ser por esse caminho, o serviço público tem que ser com qualidade, prestação de serviço de boa qualidade com todos os requisitos de servidor capacitado*”. (Depoimento da E-20, representante sindical).
- *“Sobre avaliação de desempenho...os servidores não...pode dizer que eles não dão muito crédito, fazem por obrigação. (...) Eu creio que não, você não pode tirar nenhum aspecto positivo, digamos. (...) Do jeito que é feito, hoje não é efetivo, e tanta gente envolvida que o tempo de trabalho não tem uma contrapartida*”. (Depoimento da E-5, responsável pela coordenação da ADI em uma entidade federal).
- *“E a percepção dos servidores (...) é que isso é um processo chato, tortuoso, que ocupa tempo e que não leva a nada. É a percepção geral. Além do temor de perseguição. O sistema não é usado de verdade para monitorar o trabalho do servidor. Não é. É mais um trabalho que a gente tem que fazer e ocupa tempo. A percepção dos servidores é essa. Se você pudesse fazer uma pesquisa de percepção, você talvez captaria isso: elaborar o plano de trabalho e elaborar o relatório de atividades é uma atividade chata que ocupa duas semanas por ano*”. (Depoimento da E-17).
- *“A gente não vê ponto positivo nenhum, porque ele não reflete em nada para o servidor. (...) Se avaliação fosse desvinculada de remuneração, o servidor saberia que (...) aquela avaliação que ele está recebendo seria pelo o que ele está fazendo, pelo o que ele deixou de fazer, pelo o que ele precisa desenvolver...(...) E não é isso que acontece. Então, poderia dizer para você que, desenhado do jeito que está, o único ponto positivo é receber o valor da gratificação depois que a gente é avaliada, só isso*”. (Depoimento de uma pessoa envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).

- “*A avaliação de desempenho (...) normalmente ela gera sentimentos (...) de descrença por parte dos atores envolvidos e aí o sentimento de descrença leva a percepção de falta de credibilidade, de falta de legitimidade...principalmente pela leniência, já que todo mundo se avalia bem pensando na gratificação, ninguém pensa no desempenho para avaliar. E as pessoas falam: -nossa, mas o servidor público é tão mal remunerado, o salário está sempre em defasagem ao mercado provado, para que eu vou tirar a chance de o [servidor] ter a gratificação dele? Eu não tenho esse direito...-. Aí avalia tudo 10... Então, assim, é um sentimento até de hostilidade... -ih, lá vem a avaliação de desempenho...-. Não funciona mesmo, e ela gera (...) as pessoas ficam ranzinzas”.* (Depoimento da E-2, vinculada ao âmbito acadêmico).

Diante das opiniões expostas, é possível concluir que, embora existam alguns aspectos resgatados do processo que são percebidos como positivos - tais como o impulso ao planejamento individual e das equipes de trabalho, assim como à gestão das unidades-, a opinião geral sobre a ADI foi crítica para a maioria dos entrevistados e, por conseguinte, não é bem aceita.

(ii) Percepção da justiça no processo da ADI.

A percepção da justiça na ADI, como foi observado no referencial teórico, não está relacionado tanto com a sua efetividade senão com o entendimento, pelos trabalhadores, de que o processo se realiza de maneira justa, com três dimensões dentro desse construto: justiça procedimental, justiça distribucional e justiça interacional (CROPANZANO; BOWEN; GILLILAND, 2007; FIELDS, 2002; GETNET; JEBENA; TSEGAYE, 2014).

A análise da aceitação da ADI e da percepção de justiça da sistemática é particularmente paradigmática no caso da entidade autárquica que foi objeto de estudo. Como já foi apontado na categoria *elaboração e formulação nas entidades federais*, a recepção inicial da normativa foi boa entre os trabalhadores da instituição, pois ela trazia um importante complemento salarial, a gratificação pelo desempenho, depois de vários anos de reclamo e desconforto dos servidores da carreira, que não viam atualizado seus pagamentos por muito tempo. Da mesma forma, paralelamente, se abriram novas vagas de concurso, o que fortaleceu a entidade de forma significativa.

Porém, ao longo dos anos, começaram a surgir discrepâncias em relação ao funcionamento e efeitos da ADI. Foram dois os protestos mais comuns, como depois será

evidenciado. Por um lado, a gratificação, entendida como parte do salário, era tão alta como o vencimento básico e qualquer redução da mesma pelos resultados da avaliação era percebida como uma punição. Por outro, vários funcionários reclamaram que a ADI estava sendo utilizada por algumas chefias como um instrumento de perseguição, isto é, as avaliações não eram objetivas, senão que serviam como meio de controle. A partir de 2011, por iniciativa de alguns servidores públicos associada ao impulso dado pelo sindicato da entidade, compilaram-se diferentes queixas, por meio de reuniões e e-mail, em relação ao processo de ADI. Em 2012, concluiu-se um documento com a participação de 33 funcionários, no qual se apresentavam 22 tópicos críticos em relação à ADI e aos depoimentos correspondentes realizados durante os diferentes encontros. Esse trabalho foi levado também diante da assembleia dos representantes dos trabalhadores da organização, na qual se decidiu difundir e pressionar a diretoria e a divisão encarregada da gestão de pessoas para que atendessem as demandas e se produzisse uma mudança na normativa reguladora da ADI. O processo deu lugar, em 2015, a uma petição pública, entre os servidores da instituição, para assinar um comunicado cuja denominação foi: “Percepção de servidores acerca do atual modelo de avaliação de desempenho individual”. No documento se expressa a insatisfação diante da sistemática, que não conduz ao aperfeiçoamento institucional nem pessoal, segundo o texto. Sublinha que, em uma pesquisa de clima institucional desenvolvida na entidade, o processo de ADI foi o item pior valorizado. Reclamam, igualmente, que a alta administração tem negado qualquer mudança. Por último, enfatiza que os assinantes não são contrários a serem avaliados.

Uma pessoa entrevistada, envolvida no planejamento da entidade, relatou, de acordo com a sua perspectiva, que esse processo foi um intento de “*desmoralizar o processo de avaliação de desempenho de forma organizada, documentos internos... (...). A gente sabia que tinha várias redes internas, sigilosas, que eles trocavam ideias e provocavam, mandavam insinuações falando disso e daquilo...Então, essa foi uma coisa complicada*”. Já na perspectiva de uma pessoa entrevistada envolvida no processo e membro do sindicato interno, a avaliação deveria ser feita de forma reservada porque, segundo sua visão, não eram aceitas as críticas à sistemática na alta direção: “*fui uma moderadora do grupo de discussão com os servidores. O que acontecia [é] que toda a tentativa (...) [de] mudar a parte de avaliação de desempenho...ela foi apertando cada vez mais. Nós, quando tentamos mexer nisso, na [alta] administração disse que isso não ia mudar, e*

não adiantava...(...) Nós tivemos apoio, inclusive, do secretário geral da confederação do sindicato dos servidores públicos federais, (...) que participou do grupo que gerou a lei de avaliação de desempenho. (...) E aí os servidores solicitaram que fosse discutido (...), participei do grupo com eles para eles colocarem as sugestões de alteração. Foi rechaçado, (...) não [se] aceitava nenhum tipo de crítica ao sistema”. Em finais de 2015 mudou a presidência da entidade autárquica, após onze anos de mandato, e também os responsáveis pela elaboração e formulação da ADI. Nessa mudança, a partir de 2016, pessoas vinculadas ao processo crítico contra a ADI assumiram cargos relacionados com a coordenação da avaliação. As modificações, desde então, não foram significativas, pois o processo normativo tem restrições substantivas e procedimentais importantes (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Em qualquer caso, na agenda interna atual da divisão de gestão de pessoas continua a pretensão de realizar alterações que atendam às reivindicações expressas nesses últimos anos pelos servidores

Pode-se inferir deste processo, desenvolvido por iniciativa dos próprios servidores, que a aceitação da ADI na entidade é baixa e a mesma não é considerada justa. Cabe lembrar, novamente, os riscos da falta de consenso e aquiescência dos sindicatos no processo de elaboração da normativa, pois, anos depois da sua entrada em funcionamento, a legitimidade da sistemática foi colocada em dúvida publicamente, o que condiciona a sua credibilidade e efetividade. Como destaca Nicholson-Crotty (2005), a implementação de políticas pela administração pública não está garantida de forma permanente uma vez que é aprovada a lei e sua regulamentação. As negociações continuam ao longo dos anos e os atores que não concordaram com a alternativa da política escolhida vão continuar defendendo as suas posições durante a implementação. O autor considera que existe uma competição burocrática nesta fase igual ao modelo de *coalizões de defesa* de Sabatier e Jenkins-Smith (1999) na construção da agenda, o qual já foi descrito no referencial teórico. Por um lado, os diferentes atores envolvidos “competirão entre eles em relação a uma política pública quando tenham diferentes concepções sobre seus elementos principais” e esses rivais não estarão dispostos a comprometer-se com o resultado final da política, pois implicaria “uma mudança abrupta ou um abandono da sua perspectiva sobre ela” (NICHOLSON-CROTTY, 2005, p.344).

Uma vez estudada a reação dos trabalhadores, na entidade autárquica examinada, em relação à aceitação da ADI, a seguir se aprofundarão essas desconformidades que levaram a essa situação. Será feito desde a óptica da justiça organizacional e das três dimensões

da percepção da justiça do processo de ADI já mencionadas. Primeiramente, a *justiça procedimental* alude à existência da percepção, entre os trabalhadores, de que a ADI avalia de forma justa seu desempenho. Considera, entre outros aspectos, a capacidade dos avaliadores para realizar esse julgamento. Desse modo, o que foi constatado na pesquisa de campo, como foi exposto anteriormente, existe uma percepção generalizada de que o julgamento dos avaliadores é protocolar e de que a maioria é benevolente, a fim de não prejudicar a gratificação pelo desempenho do servidor. Os entrevistados reconheceram, no entanto, que as chefias conhecem o trabalho que realizam e que, a priori estariam capacitados para avalia-los adequadamente. Já foram apresentados alguns depoimentos que evidenciam essas práticas na hora de avaliar; mostram-se, a seguir, alguns outros que apontam na mesma direção:

- *“Na prática o sistema é um sistema que ele existe para cumprir uma obrigação da legislação. (...) Então, hoje em dia, para mim, ele é usado para isso, para cumprir a letra fria da lei. Ele é dotado de maneira protocolar, ele não tem os objetivos, assim nobres, de um sistema de ADI”.* (Depoimento da E-17).
- *“Será que (...) 98% em 100 trabalham maravilhosamente bem, cumpriram maravilhosamente as suas atividades, ou esse sistema está sendo feito de uma forma muito burocrática? O chefe vai lá dar a nota máxima para todo o mundo. Infelizmente, eu acho que isso acontece bastante, sim. Para ter dois resultados abaixo da nota, só, acho um índice muito baixo, para um universo de mais ou menos 900 servidores”.* (Depoimento da E-22, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).
- *“A nota ficou padronizada, igual para todo mundo. O plano de trabalho foi avaliado de um dia para outro, sem nenhuma... (...) Ou seja, não é plano. Se você não tem necessidade de fazer nada diferente do que você fez no ano anterior, então você não está nem evoluindo, nem regredindo. Não está acontecendo nada. O sistema atualmente está completamente falho”.* (Depoimento da E-13, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).

Também foi frisado, quando foram analisados os erros dos avaliadores, que alguns depoimentos apontavam outras falhas na forma de avaliar, tais como o efeito halo, favoritismos e conflitos pessoais e falta de técnica, embora o erro da leniência tenha sido o mais citado. Como último aponte nesta percepção da justiça procedimental, é necessário lembrar que, ainda sendo generalizada essa visão negativa do processo e da forma de

avaliar, alguns dos entrevistados assinalaram algumas divisões e entidades nas quais a ADI estava funcionando adequadamente.

A segunda dimensão é a *justiça distribucional*, referida à percepção de que as recompensas pelo desempenho atingido são justas (CROPANZANO; BOWEN; GILLILAND, 2007; FIELDS, 2002; GETNET; JEBENA; TSEGAYE, 2014). Neste caso, as recompensas são monetárias, por meio do mecanismo de gratificação pelo desempenho. O elemento expresso, mais frequente entre os entrevistados, em relação à forma como se recebem recompensas, é que a ADI é punitiva, como foi antes mencionado. Tal percepção se origina do entendimento da gratificação como parte do salário, assim uma redução da mesma é entendida como uma injustiça. Ao mesmo tempo, e derivado do efeito dessa concepção da gratificação como salário, muitos entrevistados afirmaram que a ADI também não premia aos que mais trabalham. A maioria atinge a máxima pontuação, como foi sublinhado, pelo que tampouco pode destacar um servidor com um desempenho extraordinário. Assim o explicavam algumas das pessoas entrevistadas:

- “[A ADI] pune quem não cumpre os objetivos. Então, tem uma lógica, eu acho, que de desincentivo. Porque na minha cabeça, ao meu ver, um bom sistema de AD ele deveria incentivar que as metas fossem pactuadas...com metas ambiciosas, e aí, se você cumprisse essas metas ambiciosas, você ganha uma bonificação. E no nosso sistema não. Se você cumpre seus objetivos, você continua com salário - que você percebe como seu salário. E se você não cumpre, você perde o salário”. (Depoimento da E-17).
- “[A ADI] tem um caráter de punição. Ou seja, se você não cumpriu a sua meta você é punido. Agora, se você fizer mais do que sua meta não fez mais nada do que a obrigação”. (Depoimento da E-12, chefia em uma entidade federal).
- “Outra questão negativa dessa parte dos resultados é que tem esse caráter punitivo em relação ao nosso salário. Não precisava ser assim. Acho que existem (...) outras formas de avaliação de desempenho que não tira do seu salário (...). Pode dar um bônus ao servidor, mas não retirar a gratificação, que faz parte do nosso salário. Quando a gente faz concurso (...) não se fala -isso aqui é gratificação e isso aqui é salário-. Não, é tudo uma coisa”. (Depoimento da E-22, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).

- *“Ele tem uma repercussão direta sobre o salário, tem uma repercussão do ponto de vista negativo, ou seja, ele só pode diminuir salário, ele não aumenta o salário. (...) Tem uma frase na gestão pública que diz assim: se você fizer tudo direitinho você não perde nada, também não ganha. (...) Ele só tem a perder, ele não ganha nada com isso, então não existe bônus, (...) mas se é um cara muito bom eu não posso dar um aumento para ele, eu só posso prejudicar, então esse é um pressuposto que faz com que esse modelo ele não se aplique, ele não funciona”*. (Depoimento da E-15, envolvida na gestão pessoas em uma escola de governo federal).
- *“[A ADI] não é efetiva, ela não mostra realmente quem é esse servidor e o que precisa ser melhorado para que ele desempenhe melhor as suas atividades. Tanto aquele servidor que faz o corpo mole, realmente não executa o trabalho, que agrade e não atende os objetivos do órgão ou outro que se dedica a tudo, são avaliados iguais, a mesma avaliação. Isso também gera um conflito: -eu me dedico, eu estou aqui todo dia, faço o meu trabalho com todos os meus objetivos, estou na pontuação máxima. Aí, a colega do lado falta [ao trabalho] e tudo também acaba [igual]-. Raríssimo caso que esse servidor que não está conseguindo desempenhar suas atribuições [seja avaliado negativamente]. Portanto, tem essa sensação de injustiça de alguém que não trabalha tenha a mesma pontuação”*. (Depoimento da E-16, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).
- *“A questão de ter algum tipo de benefício, isso também não ocorre porque na verdade (...) é como se a gente tivesse todo, como se todos nós tivéssemos uma remuneração padrão, certo, e aí aqueles que por algum motivo não conseguem um desempenho adequado eles vão ganhar menos. O que ganhar mais parece que não tem, então na verdade tem uma característica mais punitiva do que de bonificação”*. (Depoimento da E-9).

Além dessa percepção de que a sistemática é punitiva e de que não premia, um outro elemento a considerar nesta dimensão é a daqueles servidores dos níveis superiores que estavam isentos da avaliação e que recebiam a gratificação individual de forma integral. Como foi examinado, muitos entrevistados consideravam injusto a exclusão que a regulamentação estabelece para os cargos de natureza especial, nos níveis 4, 5 e 6

(BRASIL, 2010), o que também deve ser tomado como um fator influente negativamente na percepção da justiça distribucional pelos trabalhadores.

Considerando essa percepção injusta sobre a forma em que são distribuídas as gratificações, pode-se afirmar que na nova política de ADI não se observa a existência de um dos efeitos esperados nos processos que são efetivos, segundo a literatura (CLEVELAND; MURPHY; WILLIAMS, 1989; COELHO JR., 2013; GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 2001; LEITE; GONDIM, 2005; ODELIUS, 2000; SCHIKMANN, 2010; TZINER et al., 2010; VÁZQUEZ, 2007): recompensar os trabalhadores pelo seu desempenho.

A última dimensão é a justiça interacional, considerada por alguns autores (CROPANZANO; BOWEN; GILLILAND, 2007) como parte do construto da percepção da justiça da ADI. É concebida como a percepção em relação ao respeito, cortesia e honestidade em que os trabalhadores são tratados pelos gestores quando é realizada a avaliação. Nesse sentido, a maioria dos entrevistados não expressou um tratamento desrespeitoso por parte das chefias que realizavam a sua avaliação. Pelo contrário, tal como foi demonstrado, o que existe, em geral, é uma relação de coleguismo entre as chefias e colaboradores. Não obstante, cabe mencionar os depoimentos de alguns dos entrevistados, que deram constância de conhecer algum caso, vivenciado direta ou indiretamente, de perseguição ou retaliação das chefias por meio da ADI. Esses depoimentos foram expressos, principalmente por servidores públicos pertencentes à entidade autárquica estudada:

- *“E a minha experiência, (...) desses cinco anos de RH, é que em muitos lugares, infelizmente, esse sistema é utilizado como uma forma de...não sei se assédio, mas uma forma (...) do chefe também controlarem os seus servidores através disso. Não tem aquela visão de gestão, de pensar do que precisa melhorar, de que capacitação precisaria, mas acaba sendo uma forma de controle”.* (Depoimento da E-6, chefia em uma entidade federal).
- *“Em muitos casos em que a gente ouve falar -eu não tenho nenhum conhecimento pessoal sobre algo assim, mas a gente ouve falar- (...) isso [a ADI] foi usado como elemento de pressão, de perseguição. Então, a pessoa recebia uma avaliação não muito boa em função de algum descontentamento de relação pessoal, e não necessariamente de relação profissional, o que é uma distorção”.* (Depoimento da E-12, chefia em uma entidade federal).

- *“Em alguns momentos, infelizmente, existe a questão da perseguição, do assédio moral. Não gosta do servidor o chefe imediato, e nesse momento de fazer avaliação do perfil individual de cada um, alguns chefes (...) deixam de lado o profissionalismo, e vai para questão pessoal, individual e tenta prejudicar o servidor com a metodologia de não dar o que é de direito dele, que é uma avaliação correta, uma avaliação da forma como manda a lei. A grande maioria dos recursos é nessa linha, perseguição por assédio da chefia com relação a alguns servidores”.* (Depoimento da E-20, envolvida na direção de um sindicato dos servidores federais).
- *“Um outro efeito que é super negativo é a questão de que esse sistema sempre foi usado na instituição - não estou falando como regra geral, mas em casos pontuais, não tão poucos como a gente gostaria - para perseguir o servidor, para amedrontar o servidor e para deixar o servidor passivo. Ai, sim, muita gente fica quieta, não questiona os seus superiores com medo da retaliação na AD e para não perder salário. O temor geral dos servidores é muito grande em relação a isso. Na minha percepção isso acontece mais do que deveria. (...) O que acontece é que ele é eficaz em punir para perseguir. (...) Eu conheço vários casos de servidores que foram punidos por baterem de frente com as chefias, ter conflitos de chefias e subordinado, ou por questões de não concordar com a natureza do trabalho, por não concordar com alguma ilegalidade administrativa, ou por questões ideológicas...Ai é usado depois para punir esse servidor por briga entre chefia e servidor. Eu não conheço nenhum caso do servidor que não vem, não trabalha e perca o salário. Pode acontecer, mas eu desconheço. Mas conheço vários casos de perseguição. (...) Quando você conversa com o servidor, as primeiras coisas que as pessoas falam é que o sistema é chato e ele serve para perseguir”.* (Depoimento da E-17).
- *“Eu vejo que os servidores, hoje, eles continuam reféns da subjetividade dos chefes. Não vou te dizer assim que seja uma coisa muito explícita, mas houve caso de perseguição”.* (Depoimento da E-7, chefia em uma entidade federal).

Diante do exposto, é possível concluir que, em relação à percepção da justiça na ADI, - particularmente nas suas dimensões *justiça procedimental* e *justiça distribucional* - a nova sistemática, em termos gerais, não é percebida como justa.

A última categoria desta etapa da execução da política é **contexto da avaliação**. Será analisado o ambiente em que se desenvolve o processo da ADI e os aspectos contextuais que podem condicionar a implementação da nova sistemática. No quadro 31 se define esta categoria e se apresentam as suas categorias.

Quadro 31. Categoria: contexto da avaliação.

| CATEGORIAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA | |
|------------------------------------|---|
| Categoria: CONTEXTO DA AVALIAÇÃO | |
| Definição | Fatores, estruturas e conjuntura no ambiente organizacional onde se desenvolve o processo de avaliação de desempenho. |
| Subcategorias | (i) Cultura organizacional e estruturas na administração pública. (ii) Ausência de processos administrativos ou organizacionais. |

Fonte: elaboração própria.

Durante a pesquisa de campo foram observados aspectos relativos às práticas do trabalho, às relações interpessoais ou às estruturas das organizações, os quais, mesmo que não fossem dimensões do próprio ciclo da ADI, também influenciavam nele de maneira indireta. Essa realidade contextual, na qual vai ser implementada uma política, é essencial entendê-la e considerá-la na elaboração e formulação pois, de outra forma, terá dificuldades durante a implementação. Nesse sentido, o estudo de Odelius e Santos (2007) assinala a cultura organizacional como um dos condicionantes mais importantes do funcionamento das ADI na administração pública, expressando-se, entre outros, na benevolência dos avaliadores, na estabilidade dos cargos e no receio de gerar situações de conflito, fatores também identificados nesta pesquisa.

A seguir, expõem-se e estudam os depoimentos dos entrevistados quando apontaram o contexto organizacional para explicar a forma como está funcionando a ADI nas suas entidades. As alusões ao contexto da avaliação foram frequentes, muitas vezes, a fim de explicar as limitações para a efetividade da política. Foi dividido esta análise em duas subcategorias: (i) cultura e estruturas na administração pública; e (ii) ausência de processos administrativos e organizacionais.

(i) Cultura e estruturas na administração pública.

Esta subcategoria alude aos aspectos da cultura organizacional na administração federal, assim como das estruturas ou práticas motivadas pelas normas que regem nessa instituição. Como foi indicado no referencial teórico, segundo Pires e Macêdo (2006, p. 83) a “cultura assume o papel de legitimadora do sistema de valores, expressos através de

rituais, mitos, hábitos e crenças comuns aos membros de uma organização, que assim produzem normas de comportamento genericamente aceitas por todos”. Assim, alguns elementos condicionadores, relacionados com a cultura e as estruturas da administração federal, foram já identificados e salientados em outras categorias apresentadas anteriormente:

- Não existe cultura de avaliação do desempenho, as críticas não são bem aceitas e se personaliza o processo.
- Não tem cultura de chefiar, os gestores não acompanham o cumprimento dos planos de trabalho e não dão retorno para os colaboradores sobre seu desempenho.
- Prioriza-se o bom relacionamento entre os colegas, fugindo de qualquer situação que possa gerar conflitos interpessoais.
- A estabilidade dos servidores públicos favorece essa preferência por evitar conflitos interpessoais.
- Concebe-se a gratificação pelo desempenho como parte do salário, logo uma redução do seu valor pelos resultados da ADI é percebida como uma injustiça.
- A alta rotatividade entre as pessoas que ocupam cargos de chefia contribui para a benevolência nas avaliações, já que existe o receio de receber retaliações no futuro em caso de avaliar rigorosamente.

Esses aspectos culturais e estruturais foram os mais frequentemente aludidos pelos entrevistados e os mais determinantes no processo da ADI, de acordo com sua perspectiva. Houve também outros elementos mencionados que cabe indicar em continuação:

- Existência de paternalismo para com os servidores na administração federal:
“Uma cultura (...) que está muito arraigada na cultura política e social brasileira (...) é o paternalismo das instituições públicas. (...) Há muitos anos no Brasil as pessoas consideram ou entendem que (...) o governo (...) é obrigado a dar tudo para os cidadãos. Então enxergam o governo, o poder executivo, o poder legislativo como pais ou como mães, então eles exigem paternalismo (...). A expectativa do cidadão brasileiro, em relação ao governo, é uma expectativa de paternalismo, (...) ele quer tudo sem qualquer tipo de esforço, (...) e a mesma coisa das instituições públicas e na avaliação de desempenho. (...) Então, hoje a cultura que predomina nas organizações públicas brasileiras a cultura desse

paternalismo, onde as pessoas não querem prejudicar colegas de trabalho. (Depoimento da E-21, envolvida no acompanhamento da política federal de ADI).

“Considerando a cultura organizacional do serviço público, a pessoa ela tem que estar se sentindo respeitada (...). Existe um paternalismo, a gente sabe, mas não é o que eu acho que seja o melhor. O melhor para o respeito ao servidor é que ele entenda que ele tem que trabalhar para atingir os objetivos da instituição”. (Depoimento da E-7, chefia em uma entidade federal autárquica).

- Vinculado com o aspecto anterior, uma pessoa entrevistada enfatizou que na administração não se aplica o princípio da meritocracia:

“A gente infelizmente vive em um tipo de serviço público que se entende como obrigatoriamente todo mundo igual. Eu discordo pessoalmente disso, mas é o que acontece. Então o colega que (...) está no mesmo patamar da carreira é entendido como sendo obrigação que ele ganhe a mesma coisa. A meritocracia é algo muito pouco valorizado dentro do serviço público como um todo. (...) Uma avaliação de desempenho pasteurizada, sem que de fato a meritocracia seja diferenciada, vai resultar em nada. Ou seja, não tem meritocracia. Todo mundo trabalhando no basal. (...) Ai não tem aquela gana por ser um pouco diferenciado”. (Depoimento da E-13, chefia em uma entidade federal autárquica).

- Não se compartilha informação entre os servidores e em relação aos resultados dos serviços contratados externamente:

“O que eu já percebi (...) é que sempre teve essa cultura do conhecimento ficar restrito a uma pessoa, duas pessoas, não haver um compartilhamento de informações e, (...) na maioria das vezes, esse conhecimento está na mão de contratados e o contratado vai embora e leva o conhecimento junto. (...) Eu acho que é um problema de gestão, a meu ver, não é assim - não vou falar porque assim só eu fico com esse conhecimento-. Eu não vejo isso como uma questão de vaidade ou de reter por reter a informação. Eu acho que é uma falta de gestão, de chegar e falar -olha, isso aqui tem que ser dividido com você, com você e com você-. Tem que ter servidor e contratado, sempre tem que ter um servidor minimamente entendendo o processo que está sendo realizado pelos contratados para não deixar a gente na mão”. (Depoimento da E-22, envolvida na coordenação da ADI em uma entidade federal).

- A iniciativa de muitos servidores públicos se restringe aos casos em que exista uma norma que regule e exija sua atuação:

“Tem na administração pública uma coisa que faz uma diferença muito grande: a questão da legislação e da norma (...). Se tem a norma o sujeito tem que seguir a norma; se não tem a norma ele até pode fazer, mas provavelmente não vai fazer nada (...), não tem uma exigência”. (Depoimento da E-18, especialista acadêmica).

- Existem subculturas dentro das organizações em razão da idade ou geração dos servidores públicos. Foram evidenciadas interpretações diferentes entre os entrevistados sobre as características dessas subculturas:

“Houve uma oxigenação dentro da instituição de pessoas que não tinham a mesma identidade com aquelas pessoas que já estavam na casa. Pessoas que vieram, que a gente chama “novas”, de 2004 para cá, eles não tinham os mesmos cacoetes. (...) Não tinham comprometimento com o pessoal antigo, (...) essa oxigenação permitiu que a gente começasse a identificar alguns problemas na casa”. (Depoimento da E-10, representante sindical em uma entidade federal).

“Existem servidores mais antigos (...), próximos da aposentadoria. Esses servidores tendem a se acomodar nos seus nichos de poder (...), não que tenham desempenho ruim, mas é difícil, são pessoas menos maleáveis, estão acostumadas há trinta anos fazer a mesma coisa. Então, são pessoas mais difíceis de serem chefiadas. Depois tem uma turma intermediária que já está aqui há uns doze anos, (...) que é uma turma que pegou um pouco desse tipo de atitude. Então, assim, é muito mais fácil trabalhar com o pessoal jovem porque é um pessoal que se tu pedir -olha, tem um processo aqui que é importante e a gente tem que tocar isso-, o pessoal faz” (Depoimento da E-12, chefia em uma entidade federal).

“Os servidores que entraram nos últimos concursos já é uma geração de pessoas, (...)em geral com uma boa formação, mas uma arrogância muito grande, um individualismo a toda prova. Entra aqui, já tem o doutorado, chega e já quer ser diretor, já quer ser chefe, entra com essa perspectiva. -Eu não vou ser mandado por um cara aí que não tem nem mestrado-, dentro de uma instituição que não é isso que funciona. A hierarquia ali não é hierarquia acadêmica nem a de tempo, a hierarquia é do desempenho institucional, da vivência institucional”.

(Depoimento da E-11, envolvida no processo de planejamento da ADI em uma entidade federal).

- As cargas de trabalho não são distribuídas equitativamente:

“Eu sempre percebi que não havia uma distribuição de trabalho igual entre os servidores. É aquela clássica, né? Quem mais trabalha, mais ganha trabalho. Isso sempre aconteceu e no final todo mundo era bem avaliado”. (Depoimento da E-17, servidora pública em uma entidade federal autárquica).

(ii) Ausência de processos administrativos e organizacionais.

A segunda subcategoria refere-se aos limitantes identificados para o desenvolvimento adequado da ADI por causa da inexistência de outros processos. Isto é, são elementos da organização que deveriam ser melhorados ou desenvolvidos, de tal forma que auxiliariam o ciclo da avaliação, tornando-o mais efetivo. Os três processos identificados foram analisados anteriormente, logo são elencados, a seguir, de forma genérica:

- O planejamento de algumas entidades não está atualizado ou não tem um impacto real na orientação do trabalho dos funcionários.
- Ausência de mapeamento de competências nas entidades, processo que ajudaria a definir as competências de desempenho individuais a serem avaliadas.
- Igualmente, também foi salientada a carência de mapeamento de processos nas Organizações. Auxiliaria nos planejamentos das equipes e individuais, sobretudo na definição de objetivos e metas.
- Por último, muitos entrevistados fizeram referência a deficiências, originadas conjuntamente nas entidades, que prejudicavam a ADI. Em alguns casos, essas deficiências eram provenientes das mudanças nos altos cargos das entidades ou das redefinições de prioridades, o que, às vezes, interrompia a continuidade do processo ou a prioridade que lhe era outorgado. No entanto, a maioria das alusões estavam relacionadas com a diminuição de recursos, de diferente natureza, por ajustes orçamentários derivados da crise econômica no Brasil e das políticas de austeridade do governo federal. Nesse sentido, a diminuição de pessoal ou de recursos econômicos impedia o atingimento dos objetivos planejados. Da mesma forma, afetava a qualidade do monitoramento das unidades coordenadoras da ADI, pois os sistemas informatizados que eram usados na avaliação deixavam de

funcionar ou a carência de pessoal não permitia trabalhar em prol de um aprimoramento do processo.

Em suma, foram evidenciados muitos condicionantes concernentes ao contexto organizacional no qual se inserem os processos de ADI. A natureza deles pode ser dividida em três tipos, segundo sua origem: derivados da cultura organizacional, das estruturas normativas e de circunstância temporais. As mudanças nos condicionantes próprios da cultura organizacional são os mais sólidos, pois as mudanças culturais são morosas e paulatinas. Os condicionantes estruturais, derivados das leis que articulam a administração federal, são mais fáceis de modificar do que os culturais, mas também não é um processo simples, já que depende das dinâmicas políticas decisórias. Finalmente, os originados por circunstâncias temporais, ainda podendo produzir efeitos negativos de grande magnitude sobre a ADI, são conjunturais e, a princípio, uma mudança nessas circunstâncias pode reverter a situação.

6.1.6 Acompanhamento e avaliação

A etapa de *acompanhamento* é concomitante à execução da política. Segundo a definição de Saravia (2006, p. 13), é “o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (...), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos”. Portanto, visa coletar informações e realizar ajustes que melhorem a implementação da política. Nesse sentido, foi também incluída, na análise desta etapa, a avaliação, pois neste caso, uma vez que a política de ADI continua vigente, foi observada a avaliação formativa ou intermediária, que tem os mesmos propósitos que as ações de acompanhamento. Já a avaliação como etapa diferenciada do acompanhamento está referida, normalmente, à avaliação *ex-post*, realizada após a finalização da política. Dessa forma, a avaliação, além de determinar o sucesso das políticas, tem uma vertente educacional para os decisores políticos e para os atores envolvidos no acompanhamento dos programas em andamento (PRESSMAN; WILDAVKY, 1998). Como salientam Howlett, Ramesh e Perl (2013), esses atores, cientes ou não, quando monitoram ou realizam uma avaliação de meio termo e examinam o desenvolvimento dos processos, participam da aprendizagem da política, contribuindo com o aprimoramento da escolha de alternativas para a formulação das políticas, da mesma ou de distinta natureza.

Relacionado ao monitoramento e a avaliação formativa, também foi examinado nesta etapa o controle exercido externamente à política de ADI. Observou-se o controle ou *accountability* horizontal, na concepção clássica de O'Donnell (1998) que o diferencia do controle vertical exercido pelos cidadãos, é efetuado pelos organismos públicos com a função de supervisionar e sancionar outras agências ou agentes do Estado pelas suas ações.

A primeira categoria nesta etapa é **monitoramento e controle**, cuja definição se apresenta no Quadro 32. Consta de duas subcategorias: (i) monitoramento interno e externo e (ii) controle externo.

Quadro 32. Categoria: monitoramento e controle.

| CATEGORIAS NO ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO | |
|--|---|
| Categoria: Monitoramento e controle | |
| Definição | Acompanhamento do desenvolvimento da política com o fim de realizar ajustes que melhorem sua execução e fiscalização externa para comprovar a implementação adequada da normativa reguladora. |
| Subcategorias | (i) Monitoramento interno e externo. (ii) Controle interno e externo. |

Fonte: elaboração própria.

(i) Monitoramento interno e externo.

O monitoramento interno acontece nas divisões encarregadas de coordenar o processo da ADI em cada organização federal. Muitos dos entrevistados envolvidos em alguma dessas divisões admitiram que a sua principal função era garantir que todos os servidores da entidade preenchessem a planilha de avaliação, com o juízo das chefias e colegas, que é o principal requisito para perceber a gratificação pelo desempenho. Porém, não se realizava um acompanhamento sistemático do processo. “[a divisão] *deveria ter essa visão ampla sobre os resultados, (...) mas eu acho que não acontece isso. (...) Do resultado de todos os servidores, de todas as áreas, se está surgindo efeito o sistema de avaliação, que tipo de efeitos estão surtindo, (...) não tem essa visão, (...) um acompanhamento nas áreas*”, apontou a E-22. Nesta mesma direção, a E-1 explicou que “*na maioria das vezes acontece porque surgiu o problema, surgiu o caso (...). É uma postura mais reativa, não é uma postura de monitoramento do sistema*”. Outra pessoa responsável pela coordenação da ADI em uma entidade federal também descreveu as limitações da sua função em relação ao monitoramento interno: “*eu tenho que garantir (...) que todos servidores que estejam aptos a serem avaliados, eles sejam avaliados. Eu*

tenho que garantir isso, então essa é a minha meta (...). Se ele não for avaliado, eu tenho que saber por que ele não está sendo avaliado. Eu tenho que ter esse controle, então eu sou avaliada(o) por isso, por essa atividade específica”.

A outra tarefa que as unidades de coordenação da ADI devem atender é compilar os resultados das avaliações dos servidores nos organismos e enviar para o Ministério do Planejamento, quem realiza um monitoramento, com caráter externo e de forma global, da política. A E-14 relatou que no final de cada ciclo devia elaborar um relatório *“para o Ministério do Planejamento. A gente tem que informar (...) todas essas informações da legislação, de como foi o ciclo, como foi o processo de avaliação, quantos servidores foram avaliados, quantos não foram, as notas...a gente tem que indicar nisso tudo”*. Essa prática é comum para todos os órgãos federais. O Ministério do Planejamento vai além dessa coleta de informações e também mantém reuniões periódicas com os responsáveis pela ADI nas entidades afetadas pela nova normativa para discutir e tentar solucionar as dificuldades do processo. *“Nós já tivemos (...) várias reuniões no planejamento, com todas as unidades, todos os órgãos, as agências...(...) todos levam o mesmo problema para o Ministério do Planejamento: a dificuldade em realmente fazer cumprir tudo que está no Decreto. (...) Muita coisa a gente faz, segue a legislação, nós fazemos direitinho, mas não o resultado que esperava. [O] Ministério do Planejamento, que é órgão gestor no caso, ele já tentou (...) várias vezes”*, relatou a E-8, aludindo aos esforços por melhorar o processo do Ministério do Planejamento por meio de ações de monitoramento da política.

(i) Controle interno e externo.

O controle, diferentemente do monitoramento, preza pelo cumprimento do estipulado na norma, verificando que não existam comportamentos negligentes ou irregulares. A partir da análise de Bresser-Pereira (1996), existiriam dois modelos de controle da execução das políticas públicas. No estilo *burocrático* ou regulatório, a garantia de que uma política se executa corretamente contempla uma série de regras e normas *ex ante*, que controlam rigidamente cada etapa do processo administrativo. O estilo contraposto é o *estilo gerencial*, no qual os controles são *a posteriori*, premiando as condutas e resultados positivos e punindo os erros. No caso da política de ADI, o controle predominante é o burocrático. Mesmo que sejam revisados os resultados dos processos em cada entidade, as instâncias que controlam interna e externamente a política não conseguem modificar as práticas dos servidores, que resulta na perda do sentido e dos objetivos da mesma.

Contudo, os servidores não atuam contrariamente ao estipulado na normativa, mas limitam seu alcance real.

A E-21, envolvida no acompanhamento da política, explicou esse paradoxo da seguinte forma: *“a gente não tem nenhum mecanismo que obrigue às pessoas a avaliar ou que motive as pessoas a avaliar da forma adequada, por melhor que seja o instrumento, formulário de avaliação...A pergunta muitas vezes é: ela [a ADI] é bem elaborada? Os formulários até que são muito bons, mas as pessoas não levam muito a sério, na maioria das vezes -não são todas-, e acaba que os resultados são apenas fictícios”*. No mesmo sentido, as limitações do controle interno se expressam em questões práticas do ciclo da avaliação como, por exemplo, o fato de que não se requisitem evidências para demonstrar o cumprimento dos planos de trabalho, como indicou a E-1: *“a evidência a gente nunca precisou apresentar. A não ser que fosse para recurso, dificilmente a gente era chamado para evidência”*.

No que atinge ao controle externo da política, a responsabilidade pela referida *accountability* horizontal recai no Tribunal de Contas da União (TCU). De acordo com a Constituição Federal (2015), a função do TCE é auxiliar o Congresso Nacional no controle externo da União, sendo uma das suas competências, estabelecida no artigo 75, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. Desse modo, considerando que a política de ADI comporta uma dotação orçamentária significativa nas contas do governo federal pela gratificação pelos resultados do desempenho, o TCU fiscaliza anualmente essa premiação remuneratória, verificando sua regularidade. O TCU também se preocupa com a ligação do processo da ADI à capacitação dos servidores, o que também implica um gasto para a União. *“Temos órgãos de controle, por exemplo, como o TCU, que a gente tem que dar respostas para ele com relação ao andamento do processo, ao processo educativo, qual é o insumo que o processo de avaliação de desempenho faz com relação com o processo educativo. E a gente responde relatórios anuais do TCU. Eles fazem pesquisa e a gente responde”*, relatou a E-19. Igualmente, a E-14 se referia a essa prestação de contas anual, que também inclui a descrição de outros processos administrativos: *“outro relatório, que é chamado de Relatório de Gestão, é encaminhado para (...) o TCU. (...) Cada secretaria preenche o relatório com as informações da sua unidade. Depois encaminha para a Coordenação de Gestão de Pessoas e lá é sistematizado um documento único que é encaminhado”*. Considerando que a maioria dos servidores das entidades federais atinge a máxima pontuação, ao TCU

lhe preocupa que não seja possível realizar esse vínculo com os processos de capacitação, como indicou a E-8: “já teve o Tribunal de Contas que esteve aqui, porque o próprio decreto fala para fazer esse link da avaliação com a capacitação, e o que a gente coloca é essa dificuldade”. Durante a pesquisa de campo se realizaram várias tentativas com o objetivo de conversar com os responsáveis da fiscalização da ADI no TCU, pois se considera esse órgão um ator relevante na política. Mas, infelizmente, não foi possível conseguir esse contato.

A análise desta categoria permitiu identificar que são realizadas ações de monitoramento e de controle, tanto no interior das entidades, quanto externamente por meio do Ministério do Planejamento e do Tribunal de Contas da União. Também foi evidenciada a preocupação existente no decorrer da política, sobretudo em relação à distorção existente nos resultados das avaliações. Contudo, os atores envolvidos no acompanhamento da política reconhecem, impotentes, a sua incapacidade para corrigir as falhas do processo.

A segunda categoria desta etapa é denominada *avaliação intermediária* e foca sua atenção em explorar a existência de algum tipo de estudo aprofundado sobre o desenvolvimento da política de ADI.

Quadro 33. Categoria: avaliação intermediária.

| CATEGORIAS NO ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO | |
|--|--|
| Categoria: Avaliação intermediária | |
| Definição | Exame sistemático e aprofundado da forma em que transcorrem os processos da política, com o fim de coletar informações que permitam corrigir falhas ou incorporar ações que resultem na consecução dos objetivos marcados. |

Fonte: elaboração própria.

A identificação da existência de uma avaliação intermediária, denominada também *formativa* (SILVA, 2013), sobre a política de ADI foi uma das primeiras indagações efetuadas, pois teria sido um documento referente e orientador da investigação. Porém, tanto nas entrevistas preliminares - dirigidas a definir o problema da pesquisa-, quanto na posterior pesquisa de campo, constatou-se que, desde que entrou em vigor a nova normativa, não foi realizada nenhuma avaliação, nem por iniciativa do governo federal nem por iniciativa externa. Também não foi identificada avaliação interna realizada por alguma entidade federal.

A E-2, especialista acadêmico na gestão de desempenho, frisou a importância de efetuar um diagnóstico da situação atual da política, ouvindo as dificuldades das organizações, a

fim de poder melhorar sua implementação: *“uma etapa que precisa ser sempre feita e precisa ser melhorada é ouvir a necessidade dos órgãos, (...) como funcionou, já que eu estou olhando para a frente, se eu quero mudar...como funcionou a política até hoje, o que deu certo, o que não funcionou, o que a gente esperava lá no decreto e o que de fato aconteceu, e aí realinhar. Porque a gente tem expectativas quando promulga o documento, mas a vivência da prática cada órgão tem a sua experiência...De repente, de maneira empírica, ir lá nos órgãos (...) e tentar captar essas variáveis, essas percepções, as dificuldades e as vicissitudes. (...) Primeiro identificar as dificuldades e as vicissitudes do desempenho para aí olhar para frente”*.

Caso não seja feita essa avaliação interna da política nos próximos tempos, conviria realizá-la, ao menos, quando se decida finalizar a política atual e elaborar uma nova normativa. Nesse caso, também seria recomendável realizar estudos aprofundados sobre as diferentes alternativas que sejam discutidas.

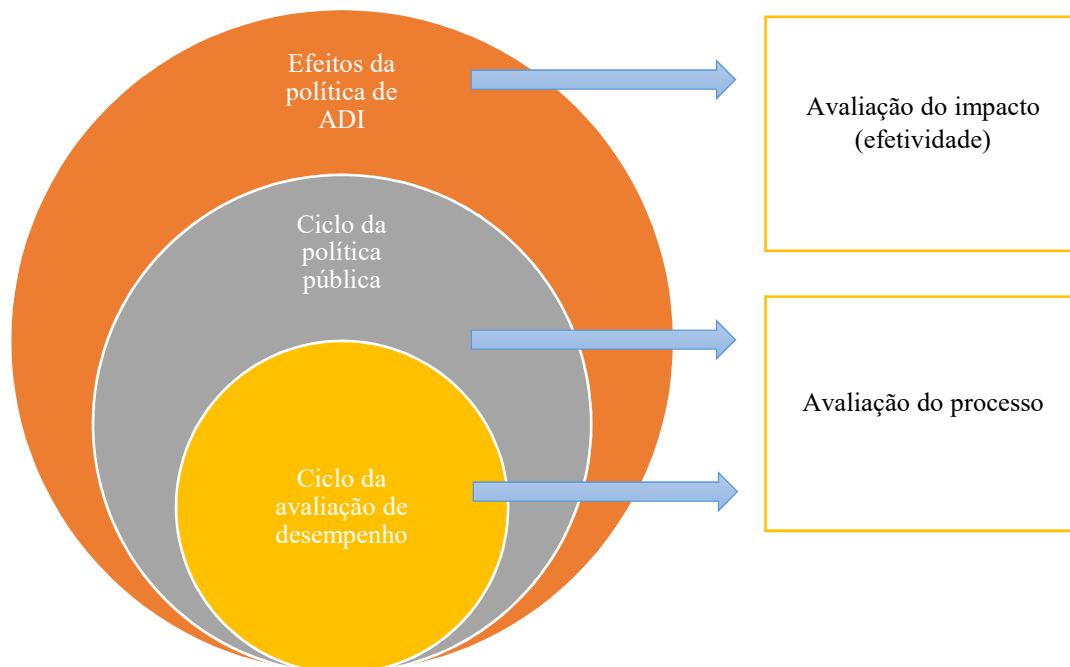
6.2 Síntese sobre a análise da efetividade da política de ADI

Uma vez realizado o estudo pormenorizado do desenvolvimento da política, levando em conta a visão dos atores envolvidos no processo e as informações coletadas da observação participante e da análise documental, neste último item do capítulo se apresenta uma síntese dos resultados obtidos na pesquisa.

A análise da efetividade da política de ADI na administração federal brasileira foi feita de maneira avaliativa (CANO, 2006). Em primeiro lugar, realizou-se uma avaliação do processo. Por um lado, por meio da análise do ciclo da política pública e, por outro lado, da análise do ciclo da avaliação de desempenho. O ciclo da política pública, inspirado no modelo de Saravia (2006), considerou seis etapas: entrada do problema na agenda política, elaboração, formulação, planejamento, execução e acompanhamento e avaliação. Por sua vez, o ciclo da ADI, baseado nos delineamentos do decreto 7.133 (BRASIL, 2010), conformado pelos estágios de planejamento do trabalho, gerenciamento e monitoramento, avaliação do desempenho e uso dos resultados. Em segundo lugar, a pesquisa efetuou uma avaliação de impacto ao examinar a presença dos efeitos esperados da ADI, segundo a análise da literatura (CLEVELAND; MURPHY; WILLIAMS, 1989; COELHO JR., 2013; GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 2001; LEITE; GONDIM, 2005; ODELIUS, 2000; SCHIKMANN, 2010; TZINER et al., 2010; VÁZQUEZ, 2007),

no estudo de caso, lembrando que a efetividade de uma política foi definida como a análise dos impactos produzidos por ela na população objetivo (SILVA, 2013). Na Figura 8, representam-se as duas vertentes da pesquisa avaliativa que foram expostas nesta tese.

Figura 8. Esquema da pesquisa avaliativa apresentada.



Fonte: elaboração própria.

6.2.1 Síntese dos resultados da avaliação do processo da política

Foram muitos os elementos identificados ao longo do processo da política, desde a sua origem até a atualidade, que condicionaram a sua efetividade, tanto positiva quanto negativamente. A seguir se descrevem, de maneira sintética, os principais achados da análise avaliativa do processo da nova sistemática de ADI em cada uma das etapas do ciclo da política.

(i) Entrada do problema na agenda política.

Primeiramente, convém destacar que nesta etapa inicial da política de ADI houve algumas falhas em contraste com os critérios ideais de construção da agenda, segundo a literatura. Assim, a definição do problema e a forma em que ele é impulsionado e assumido na agenda institucional são decisivos para a posterior formulação e implementação da mesma (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; KINGDOM, 1995). Um aspecto que foi evidenciado nesta etapa inicial foi a imprecisão da definição do problema. Foram vários

os aspectos explicativos do problema, tais como a percepção do mal funcionamento do sistema vigente, a inexistência de um planejamento real ou o entendimento de que existiam deficiências na qualificação dos servidores públicos. Porém, o problema não foi diagnosticado por meio de uma avaliação da política de ADI naquele momento. Desse modo, não se delimitaram as falhas existentes e as suas causas, que devia ser o ponto de partida para a posterior elaboração de soluções ao problema (SARAVIA, 2006).

Ligado a esse elemento, também se demonstrou que a entrada do problema na agenda foi feita segundo o modelo de acesso interno (COBB; ROSS; ROSS, 1976), sem uma demanda articulada de atores externos ao governo, pelo que tampouco houve uma definição do problema elaborada por algum grupo ou coalizão de defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Igualmente, pela mesma razão, não existiu uma pressão e fiscalização da mídia desde que foi implementada a política (SABATIER; MAZMANIAM, 1979, 1981), o que repercutiu sobre as prioridades que o governo e a alta administração nas entidades federais deram a esta nova sistemática, que foi diminuindo ao longo dos anos.

Outro elemento condicionante identificado nesta etapa, e talvez o mais determinante, é que as motivações da entrada do problema na agenda não estavam diretamente relacionadas com o problema. Isto é, o governo federal assumiu a revisão da política de ADI por causas diferentes às dificuldades existentes na gestão de desempenho na administração federal. É frequente que uma política esteja inserida em um conjunto de ações governamentais com um denominador comum (PÜLZL; TREIB, 2007; SARAVIA, 2006), neste caso a melhoria ou reforma da gestão pública, mas a nova normativa teve um caráter marcadamente complementar e subsidiário. Assim, programaticamente, encaixou-se na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (BRASIL, 2006), no impulso da democratização das relações de trabalho no serviço público (GARCIA et al., 2006) e no fortalecimento da remuneração dos servidores. É nesta última iniciativa na qual a nova normativa tem mais impacto, pois implicou um aumento considerável nos pagamentos dos funcionários através da gratificação de desempenho que, em alguns casos, representou um complemento de 100% em relação ao vencimento básico salarial. Este fato faz com que a política perdesse certa autonomia e foco na resolução do problema e, como indicam Sabatier e Mazmaniam (1979, 1981), quando a elaboração da política está longe das explicações causais do problema, o sucesso da implementação da mesma está em risco.

Um último aspecto na construção da agenda, que convém sublinhar, é a influência do âmbito acadêmico na percepção do problema e na proposta de soluções, representado pelo trabalho realizado nas universidades e, sobretudo, pela ENAP. Tal como é indicado pela literatura, atores acadêmicos como a universidade, os especialistas consultores de política pública, os *think tanks* e as organizações de pesquisa atuam no sistema político e contribuem para a construção da agenda política (SILVA, 2013; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2014).

ii) Elaboração

O processo de elaboração de alternativas para a nova política de ADI foi relativamente simples e rápido. Como é comum no ciclo da política, o desenvolvimento das reuniões para discutir as alternativas foi de caráter interno e burocrático (SYDNEY, 2007). Sendo assim, foram servidores públicos e cargos de confiança, classificados por Kingdom (1995) como *atores invisíveis*, que formavam parte do Ministério de Planejamento, os que impulsionaram o desenho da normativa. Não houve, desse modo, interferências externas ou a necessidade de alcançar consenso entre atores com interesses contrapostos. A estabilidade dos altos cargos administrativos desse Ministério foi outro dos fatores facilitadores da agilidade no desenvolvimento das discussões, tanto do Ministro Paulo Bernardo Silva, que ocupou e desempenhou essa responsabilidade desde março de 2005 até dezembro de 2010 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2017a), quanto do Secretário de Gestão de Pessoas, Duvanier Paiva Ferreira, que exerceu no cargo desde junho de 2007 até janeiro de 2012 (G1, 2012). Além disso, toda a tramitação da nova normativa se deu em um só mandato de governo, a do presidente Lula, no período 2007-2010.

No início das discussões foram dadas várias diretrizes, desde a Presidência da República e os altos cargos do Ministério do Planejamento, sobre as principais linhas da política. Os elaboradores, guiados por essas orientações acharam algumas restrições, ao longo do processo deliberativo. Por um lado, restrições de natureza substantiva, pois deveram abandonar a ideia de criar uma sistemática de ADI ambiciosa, que pretendia ligar a avaliação à gestão de competências a umas trilhas de aprendizagem e capacitação definidas pela própria normativa. Por outro lado, houve também restrições procedimentais, já que consideraram muito complexa a unificação de todos os processos de avaliação federais em uma só lei (progressões e estágio probatório). Tendo como critério a classificação de instrumentos de Howlett, Ramesh e Perl (2013), a ferramenta

escolhida pelos elaboradores foi a da *provisão direta*, que são aquelas políticas que o governo implementa por meio da sua administração. Por sua vez, a técnica selecionada (OLLAIK; MEDEIROS, 2011) para iniciar a proposta foi uma medida provisória, que é a opção mais ágil do governo para tramitar uma lei no Congresso Nacional (BRASIL, 2015).

Contudo, nesta etapa houve duas questões que, com certeza, condicionaram a efetividade posterior da política durante a fase de implementação. Primeiramente, a discussão e escolha das alternativas não foi fundamentada em estudos *ex-ante* sobre o impacto potencial de cada opção. A eleição de um ou outro direcionamento foi feita principalmente por meio de conjecturas dos atores participantes nas reuniões, procedimento típico das políticas elaboradas pela burocracia, segundo Secchi (2014). Essa prática deixou mais incerto o resultado e impacto das alternativas finais e pode ter diminuído a qualidade da normativa.

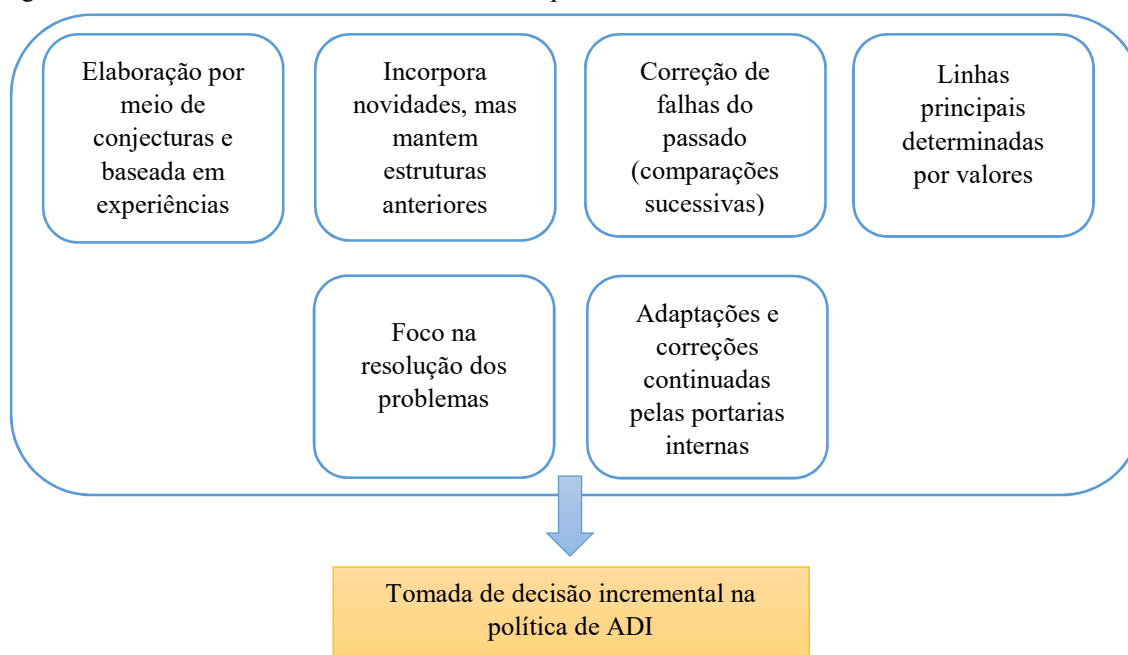
A segunda questão identificada é fruto do caráter interno da elaboração da política. A agilidade na tramitação da proposta de normativa teve, como contraponto, a exclusão, no processo participativo, dos representantes dos servidores públicos, atores chave em uma política que repercutia nos direitos básicos dos trabalhadores. Os sindicatos acompanharam o processo de elaboração por meio da socialização que o governo favoreceu na Mesa Nacional de Negociação Permanente, conhecida como mesas de negociação. Embora tenha existido esse diálogo, os elaboradores não lograram a anuência dos sindicatos em relação aos delineamentos principais da nova lei. Segundo as pesquisas realizadas, vários dos principais sindicatos, tanto no nível das confederações nacionais quanto dos representantes sindicais das entidades federais, eram contrários à sistemática de ADI que se estava trabalhando pois, na visão deles, tinha caráter produtivista e estava focada na remuneração pela gratificação. A ausência desse apoio, que depois se reproduziria também nos diferentes órgãos federais, comprometeu a legitimidade da política. Ao mesmo tempo, provocou, já na etapa de execução, mais resistências entre os servidores públicos para implementar corretamente a normativa, o que é conhecido como competição burocrática, motivada por aqueles excluídos da elaboração e contrários aos traços principais da política (NICHOLSON-CROTTY, 2005).

iii) Formulação

A formulação da política, formalizada por meio de uma norma (SARAVIA, 2006), foi também relativamente simples. A Medida Provisória 431 (BRASIL, 2008a) foi apresentada pelo governo federal no Congresso Nacional no 14 de maio de 2008. Foi aprovada, quatro meses depois, por ambas câmaras, sem modificações expressivas, sobretudo em relação ao capítulo dedicado à avaliação de desempenho. Foi sancionada pelo Vice-presidente José Alencar e publicada em 22 de setembro de 2008, com a denominação da Lei 11.784 (BRASIL, 2008b). A regulamentação, que foi similar ao texto da ADI contido na Lei, foi aprovada pelo governo com muita rapidez, surpreendendo, inclusive, os planejadores pela celeridade na sua tramitação. Assim, um ano e meio depois, em 19 de março de 2010, foi publicado o Decreto 7.133 (BRASIL, 2010), com as assinaturas do Presidente Lula e do Ministro de Planejamento, Paulo Bernardo Silva.

De acordo com a forma em que foi tomada a decisão, que aconteceu verdadeiramente na etapa da elaboração, a nova normativa de ADI pode ser classificada como uma política incremental, segundo o modelo exposto por Lindblom (1959, 1979). Esse modelo, contraposto ao modelo de decisão racional, se baseia na mudança incremental das políticas, cuja margem de decisão está limitada por políticas anteriores e pelas instituições existentes, sendo que a decisão implica ajustes e adaptações das políticas já existentes. Na Figura 9, expõem-se as características da tomada de decisão da política de ADI que encaixam com o modelo incremental.

Figura 9. Características do modelo incremental na política de ADI.



Fonte: elaborada a partir de Lindblom (1959, 1979).

O desenho da política, expresso na lei e na sua regulamentação, em relação à sistemática da ADI, é inovador tecnicamente e bem formulado, segundo muitos dos entrevistados. Em primeiro lugar, incorpora, pela primeira vez, a avaliação por múltiplas fontes, com a possibilidade de avaliar as chefias e também receber a avaliação dos colegas e a própria autoavaliação do servidor, o que melhora a objetividade do julgamento (BRANDÃO et al., 2008). Essa novidade é coerente com o impulso da democratização das relações de trabalho, um dos eixos perseguidos pelo governo de Lula. Em segundo lugar, a vinculação com a gestão por competências está presente ao estabelecer uns fatores pessoais padrão que devem ser operacionalizados, em forma de competência, nas entidades federais. Em terceiro lugar, a regulamentação estipula que a ADI deve estar ligada às ações de capacitação e adequação funcional dos trabalhadores, embora delegue às organizações a forma de instrumentalizar esse propósito. Em quarto lugar, estabelece um mecanismo de recurso, em caso de discrepância com os resultados da avaliação, de duas instâncias, com uma última dirigida a um comitê responsável por acompanhar o processo, o que é um aspecto essencial para a percepção de justiça da ADI entre os funcionários (FOLGER; KONOVSKY; CROPANZANO, 1992). Por último, estabelece um ciclo da avaliação que inclui uma ligação entre o planejamento institucional, o das equipes de trabalho e o planejamento individual, assim como uma previsão de diálogo entre chefias e colaboradores ao longo de todos seus estágios (BRASIL, 2010), dimensões destacadas pela literatura como aspectos positivos na ADI (DONATO et al., 2013; LAWLER; BENSON; MCDERMOTT, 2012; LIU; DONG, 2012; ODELIUS; SANTOS, 2007).

Um dos aspectos da formulação que deve ser assinalado é o peso preponderante da pontuação obtida pela avaliação institucional no cômputo da gratificação. Sobre 100 pontos possíveis, 80 correspondem aos resultados da avaliação institucional e 20 aos da avaliação individual (BRASIL, 2010). Segundo alguns especialistas entrevistados, seria mais recomendável um equilíbrio maior, inclusive seria aconselhável adicionar a avaliação das equipes de trabalho. Essa desproporção não está justificada e responde, basicamente, a preexistência da gratificação pela avaliação institucional na normativa de várias carreiras, sendo o único nível avaliado em certos casos.

A ligação com a gratificação remuneratória é talvez o assunto mais polêmico e assinalado entre os atores envolvidos na política. Na literatura não existe um consenso sobre a conveniência do uso de incentivos monetários para melhorar o desempenho (LAWLER, BENSON; MCDERMOTT, 2012; ODELIUS, 2010), mas a maioria dos atores

entrevistados apontou que a magnitude das gratificações estabelecidas nas diferentes carreiras distorce o funcionamento da nova política de ADI.

iv) Planejamento

A etapa do planejamento marca o início da implementação das políticas públicas. Tal como alertam Pressman e Wildavsky (1998), o planejamento é chave para o sucesso de qualquer programa público e não deve estar dissociado da execução. Para conseguir esse objetivo, uma das propostas desses autores é levar a cabo um esforço decidido na preparação das organizações que irão implementar a política. Nesse sentido, segundo as informações obtidas na pesquisa, o planejamento e preparação para a execução da nova ADI foram efetuados de maneira consistente, desenvolvendo iniciativas de divulgação, capacitação, consultas, intercâmbio de conhecimentos e reorganização e alocação de recursos.

Em relação às ações de divulgação e capacitação, em 2009, a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento organizou vários encontros em diferentes estados do país para divulgar as novas reformas que estavam em andamento. Foi denominada *Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal* e teve como público alvo os servidores dos órgãos federais, sindicatos e organizações da sociedade civil. A avaliação de desempenho e a divulgação da Lei 11.784 (BRASIL, 2008b) situavam-se entre os temas abordados. O apoio da ENAP nessa divulgação e também na capacitação dos trabalhadores federais foi determinante. Também em 2009, a escola de governo lançou o curso *Gestão Estratégica de Pessoas e Planos de Carreira*, que incluía a gestão de desempenho no seu programa. O curso foi aprimorado ao longo dos anos e hoje continua em vigor. Finalmente, outra iniciativa focada na nova regulamentação da ADI foi a publicação, em 2013, do *Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho*, sob a iniciativa da Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) do Ministério do Planejamento. Esse Manual surgiu para orientar as constantes demandas recebidas, de diferentes entidades, no que tange ao esclarecimento de dúvidas em relação à forma de adaptar internamente a nova regulamentação, o Decreto 7.133 (BRASIL, 2010).

Quanto às atividades de preparação, destacam-se as consultas realizadas, desde 2008, pelos elaboradores da regulamentação da ADI, a especialistas vinculados ao âmbito acadêmico. Dessa forma, os membros do grupo de discussão se reuniram e dialogaram

com várias fontes especializadas na ADI e em gestão pública para determinar o conteúdo da nova regulamentação, incluindo professores universitários e profissionais da ENAP. Também houve, pouco tempo depois da aprovação do Decreto 7.133 (BRASIL, 2010), um intercâmbio de experiências com a administração pública do governo de Portugal, no contexto de uma ação de cooperação com a União Europeia denominada *Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil - UE*. Essa iniciativa visou auxiliar a preparação para a execução da nova sistemática de ADI, resultando em vários documentos operativos, tais como uma orientação normativa, modelos de planos de trabalho e uma planilha com perguntas frequentes sobre o regulamento. Por último, o planejamento da política acarretou na reorganização do Ministério do Planejamento, que criou a Coordenação Geral de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, com uma alocação de servidores para coordenar e acompanhar a execução da nova política de ADI.

Em suma, pelas ações preparatórias realizadas nesta etapa de planejamento e o tempo investido nelas, é possível afirmar que se realizaram os esforços necessários para preparar a execução da nova ADI nas entidades federais, um dos requisitos identificados por Sabatier e Mazmanian (1979, 1981) para o sucesso na implementação das políticas públicas.

v) Execução

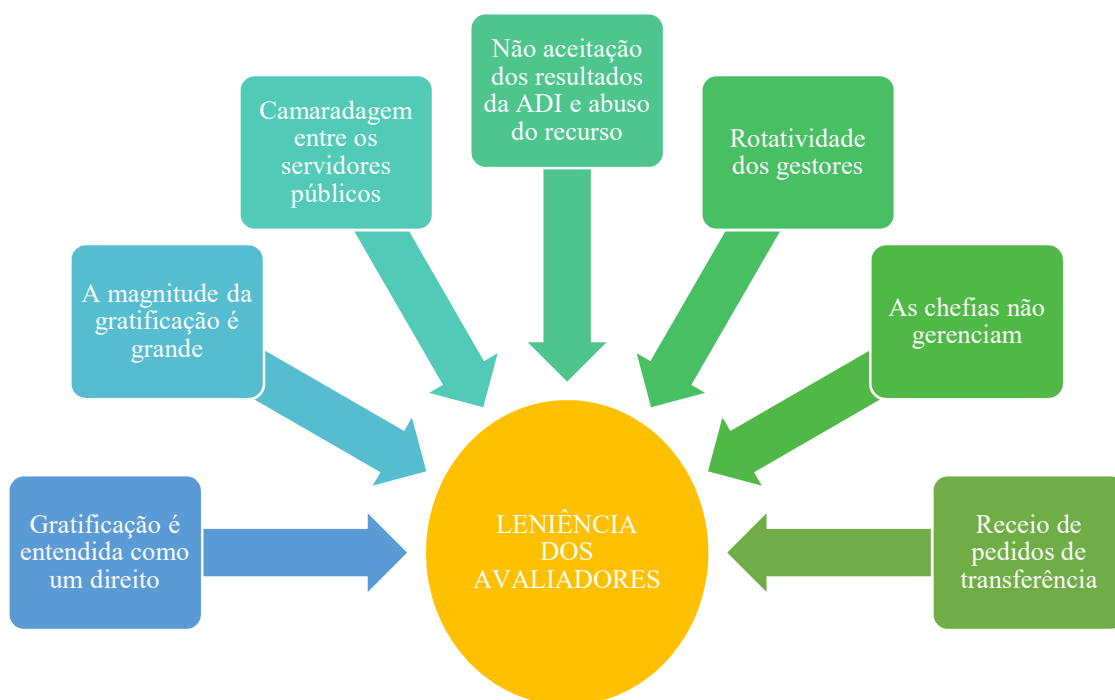
A etapa de execução, como era de esperar, foi a de maior complexidade, com um grande número de atores envolvidos e múltiplos pontos de decisão (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998) e, de fato, onde se constataram maiores dificuldades para a efetividade da política de ADI. Para o estudo desta fase, o foco esteve em uma entidade autárquica federal, onde, além das entrevistas, foi realizada a observação participante durante várias semanas ao longo de um período de dois anos. Paralelamente, e com menor intensidade, foram também analisados os casos de mais três organizações da União. Como indica Saravia (2006), esta etapa é decisiva para o sucesso das políticas, sendo que a burocracia exerce um papel determinante para transformar os enunciados da formulação em realidade. Efetivamente, a administração federal, representada pelos servidores participantes da nova ADI nas entidades afetadas, é encarregada pela implementação da política e, simultaneamente, alvo da mesma. Os resultados da pesquisa nesta etapa evidenciaram que, embora existam algumas divisões e órgãos onde a política funciona satisfatoriamente, em termos gerais, a ADI não é percebida como uma ferramenta de

gestão e seus efeitos positivos são escassos. Entre os poucos aspectos positivos mencionados, a obrigação de realizar um planejamento estratégico foi o mais salientado. As adaptações nas entidades federais do Decreto 7.133/2010 (BRASIL, 2010) foram realizadas com a assistência e apoio do Ministério do Planejamento. A margem de manobra na formulação interna recaiu, principalmente, nos critérios de pontuação e definição e operacionalização dos fatores pessoais de competência. Segundo os depoimentos de vários entrevistados, esse processo de formulação foi realizado de forma pouco participativa, sendo que muitos se sentiram excluídos, no sentido de ter opção, ao menos, a realizar observações. Isso se juntou à rejeição dos sindicatos representantes dos trabalhadores nas organizações, que se somaram ao protesto das confederações sindicais. Desse modo, ainda que inicialmente a nova ADI fosse bem recebida, pois implicou um complemento salarial significativo, posteriormente essas deficiências de participação e falta de aquiescência dos sindicatos contribuiriam para o descrédito da sistemática e sua baixa aceitação (FOLGER; KONOVSKY; CROPANZANO, 1992; KIM; HOLZER, 2014).

Além dessas questões nas fases iniciais da execução, os principais problemas identificados foram, por um lado, a falta de diálogo e de protagonismo das chefias no gerenciamento da ADI e, por outro lado, a leniência dos avaliadores, manifesta em planejamentos pouco ambiciosos e na obtenção das pontuações mais altas nos resultados das avaliações. O papel das chefias é reconhecido na literatura como chave no sucesso da ADI (DESTLER, 2016; LAWLER; BENSON; MCDERMOTT, 2012; ODELIUS; SANTOS, 2007), pois deve acompanhar e potencializar o processo do ciclo da avaliação em todos seus estágios. Porém, foi constatada uma escassa pró-atividade das pessoas que ocupavam cargos de chefia. Primeiramente, na hora de estabelecer um diálogo com seus colaboradores na construção do planejamento das equipes. Em segundo lugar, na ausência de um acompanhamento do planejado, de interação com os membros das equipes e também no uso restrito das repactuações. Em terceiro lugar, as deficiências na atuação das chefias foram verificadas, igualmente, na ausência geral de um retorno dialogado dos resultados com os avaliados, o que exclui também um elemento essencial do processo da ADI, tal como é apontado pela literatura (OLAZ; BRÄNDLE, 2013; SCHEUER, 2014; MIEROOP; VROLIX, 2014). Finalmente, os gestores não aproveitam os resultados da avaliação para fornecer informação ao processo de planejamento do período seguinte, que é o que dota de circularidade o ciclo da avaliação de desempenho (COELHO JR., 2013).

A outra questão que põe em xeque a efetividade do processo da política na etapa da execução é a benevolência dos avaliadores. Os objetivos e metas pactuadas são pouco ambiciosas, de fácil cumprimento e, ao mesmo tempo, os avaliadores (chefias, colaboradores, pares e o avaliado) outorgam as máximas pontuações no julgamento do cumprimento do planejado. Essa leniência generalizada era causada, segundo a maioria dos entrevistados, pelo fato da gratificação pelo desempenho ser muito ampla e por ser percebida como parte do salário. Isso resulta com que os avaliadores não queiram prejudicar o funcionário avaliado, já que este sente qualquer diminuição na gratificação como uma punição e restrição de um direito. Não obstante, esses não foram os únicos condicionantes detectados. Existem outros fatores, relacionados com as estruturas e a cultura organizacional da administração pública, que também conduzem a essa benevolência: camaradagem entre os trabalhadores, que nasce da estabilidade própria dos servidores públicos; falta de uma cultura de avaliação, expressa na pouca aceitação das críticas, na personalização do processo e no abuso dos recursos pelos resultados; as chefias não exercem sua função de gerenciar as equipes de trabalho; alta rotatividade das chefias, com pouca consolidação das hierarquias e temor de retaliação no futuro pelos gestores; e receio de perder trabalhadores nas equipes por adquirir má reputação com avaliações mais rigorosas. Na Figura 10, representa-se esse fluxo de variáveis influenciadoras na leniência dos avaliadores.

Figura 10. Aspectos condicionantes da leniência dos avaliadores.



Fonte: elaboração própria.

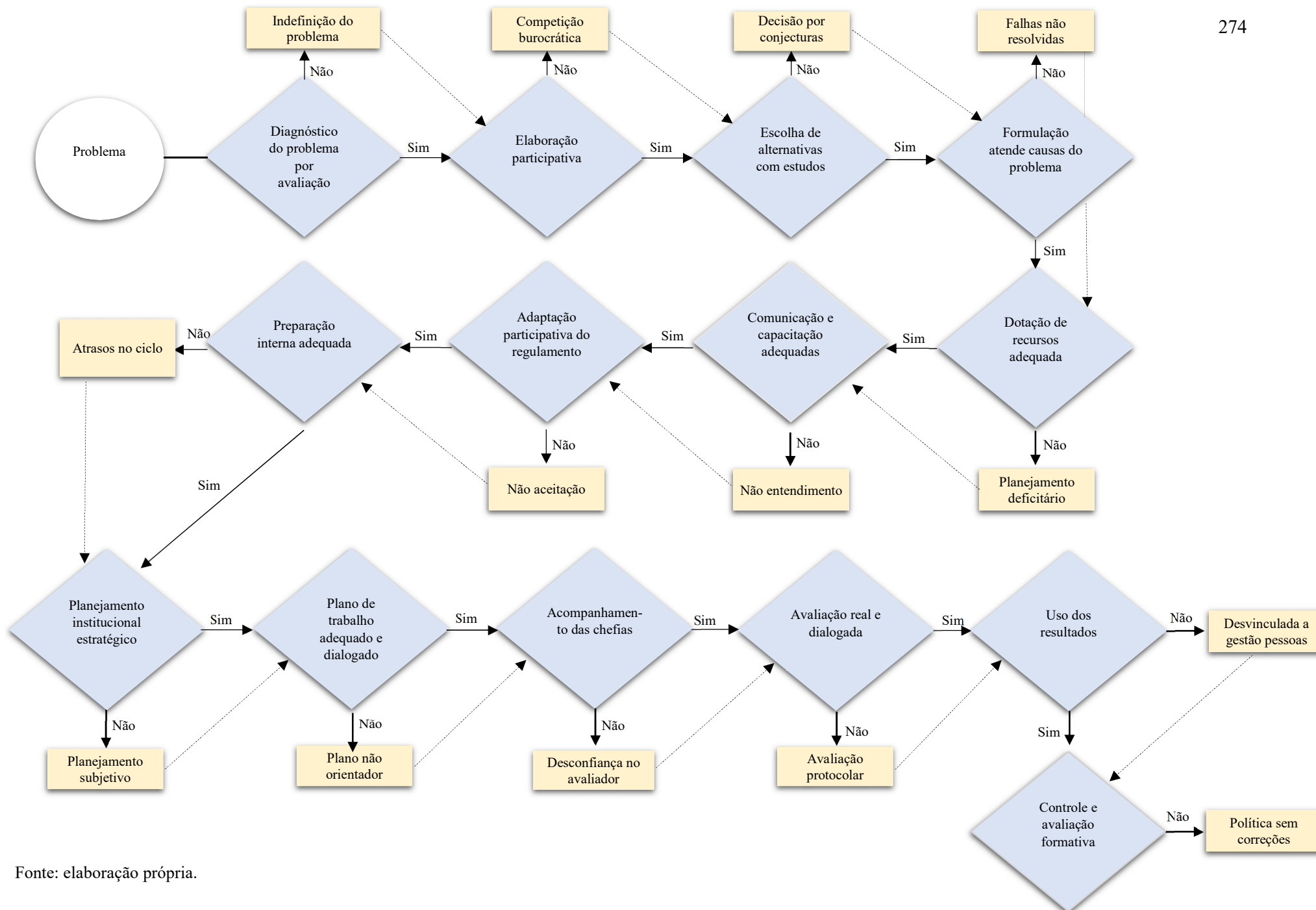
Assim, são muitos os condicionantes que determinam essa prática e, por conseguinte, também é difícil achar uma solução que resolva esse problema. A exclusão da gratificação ou a sua diminuição não mudaria muito essa situação, se bem é uma hipótese que não foi comprovada nesta pesquisa. Por outro lado, a criação de comitês avaliadores conformados por pessoas externas à Organização, como foi estudado, também não gera processos avaliativos adequados, tendo em vista a dificuldade em conhecer as dinâmicas internas do trabalho e o desempenho real dos avaliados somente por meio de um relatório escrito. Marchegiani, Reggiani e Rizzolli (2016) sustentam que, sendo a benevolência uma prática frequente nas organizações, é menos prejudicial no desempenho posterior dos trabalhadores que as avaliações com excesso de rigor. Porém, a ADI não somente persegue um desempenho maior, senão que engloba outros múltiplos efeitos que recaem sobre o trabalhador, as equipes de trabalho e a Organização (CLEVELAND; MURPHY; WILLIAMS, 1989; COELHO JR., 2013; GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 2001; LEITE; GONDIM, 2005; ODELIUS, 2000; SCHIKMANN, 2010; TZINER et al., 2010; VÁZQUEZ, 2007). Um dos objetivos pretendidos que não se cumpre por causa dessa benevolência é o de auxiliar outros processos da gestão de pessoas, tais como os de capacitação ou os de progressão funcional. Como foi evidenciado, na medida em que a maioria dos servidores consegue a máxima nota é impossível identificar as suas deficiências de capacitação e avaliar realmente sua progressão no trabalho.

Da análise da percepção de justiça da ADI, se conclui que a sistemática não é percebida como justa, de forma geral, entre os trabalhadores. Na dimensão de justiça procedimental, a maioria dos entrevistados afirmou que a avaliação não era real, que se fazia de maneira protocolar. Quanto à justiça distribucional, a ADI é concebida como punitiva, pois a gratificação é entendida como um direito e qualquer diminuição da mesma é visto como uma injustiça. Pela mesma razão, também não premia aos que tem melhor desempenho, pois a maioria obtém a máxima pontuação. Por último, na dimensão de justiça interacional, ainda a maioria das relações estão baseadas no respeito e o coleguismo, vários entrevistados denunciaram a existência de alguns casos de perseguição e assédio de chefias por meio do processo de avaliação.

A fim de completar esta síntese dos resultados da avaliação do processo da política, convém salientar as dificuldades derivadas da multiplicidade de atores envolvidos na política e dos diferentes pontos de decisão existentes ao longo da implementação. Como apontam Pressman e Wildavsky (1998), as políticas implicam teorias, uma cadeia de

causas ativadas por uma série de ações para lograr um ou vários objetivos. Nesse sentido, “quanto mais longa seja a cadeia de causas, mais numerosas serão as relações recíprocas que se estabeleçam entre os elos e mais complexa será a implementação” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998, p.57). Em cada elo existem determinados atores que devem decidir o direcionamento das suas responsabilidades e papel na política, o que terá consequências nos seguintes elos. Por sua vez, podem aparecer novos elos não previstos ou mudar as pessoas em cada ponto de decisão, o que exige novas negociações. Segundo os autores, quantos mais pontos de decisão existam na cadeia de implementação menos probabilidades de sucesso terá a política. No caso da política objeto de estudo, a cadeia causal tem muitos pontos de decisão, pois está baseada, na etapa da execução, em um processo cíclico, com vários estágios envolvidos no ciclo da ADI. Não é uma política linear, com uma só dimensão que se pretende modificar. Comporta vários passos que, por sua vez, estão interconectados. Se um deles não se realiza corretamente é provável que o seguinte passo esteja prejudicado desde o início, criando-se uma deterioração incremental ao longo da cadeia do ciclo avaliativo. Além dessa multiplicidade de pontos de decisão, a política de ADI depende de uma margem de ação muito ampla por parte dos atores envolvidos, os servidores públicos da administração federal. Os direcionamentos das suas decisões são muito numerosos, as opções são inúmeras, e requerem uma pró-atividade significativa. É por isso que esta política contém um grau de exigência de elos causais maior que outras. Na Figura 11 estão representados os principais pontos de decisão da política de ADI e as repercussões do direcionamento de cada um deles. As opções se simplificaram nas possibilidades *sim* e *não* a fim de conseguir viabilizar o esquema, se bem que, na realidade, se identificaram soluções parciais ou intermediárias. Os losangos representam os pontos de decisão e a ação que o desenho da política pretende. Quando os atores envolvidos em cada ponto de decisão não se ajustam ao ideal esperado geram umas repercussões negativas para a efetividade da política, representadas por retângulos, e o ciclo continua arrastando falhas, representado pelas setas descontínuas.

Figura 11. Representação dos pontos de decisão na política de ADI inspirado no modelo de Pressman e Wildavsky (1998).



Fonte: elaboração própria.

As duas primeiras linhas de decisão da cadeia causal, representados na Figura 11, são próprias das fases anteriores à execução. Esses pontos têm elementos comuns com a maioria das políticas. Já a última linha da cadeia encena o ciclo da ADI, com cinco marcos principais decisórios: planejamento institucional, planejamento das equipes, acompanhamento da execução, avaliação do desempenho e uso dos resultados. Cada um desses marcos requer, por sua vez, várias ações, mas foram omitidas com o intuito de simplificar o esquema. E também as opções de decisão são múltiplas em cada ação, o que ilustra a complexidade particular de uma política de avaliação de desempenho e as dificuldades de chegar a encerrar toda a cadeia sem que decorram descontinuidades.

Além dessa multiplicidade de pontos de decisão e variabilidade das opções decisórias, o outro aspecto a ser considerado, em qualquer política, é a diferença de interesses e perspectivas dos atores envolvidos em cada ponto de decisão. Pressman e Wildavsky (1998) o descrevem como a *complexidade da ação conjunta*, onde inúmeros atores interagem no desenvolvimento da política, sendo que cada um tem preferências, interesses e visões diferentes, incluindo uma percepção particular do que implica o sucesso da política. Dos resultados da pesquisa se infere que os atores envolvidos, normalmente possuem dois tipos de interesses em relação à política. Por um lado, o que se tem denominado *interesse principal*, que é o propósito mais formal e transparente. Esse propósito está restrito às funções e competências de cada ator e, por isso, diferem normalmente do interesse geral da política. Pode ser um interesse mais amplo ou, pelo contrário, mais restrito. Por outro lado, cada ator tem também um *interesse secundário*, que é acessório à política e que costuma ter um viés mais individualista. No Quadro 34 foi realizada uma tentativa de descrever esses interesses identificados, a partir de cada um dos atores protagonistas na política de ADI.

Quadro 34. Interesses dos atores em relação à política de ADI.

| Atores participantes | Interesse principal | Interesse secundário |
|----------------------------------|--|--|
| Presidência do governo federal | Modernizar a administração pública | Ganhar popularidade entre os servidores públicos |
| Ministério de Planejamento | Melhorar a eficácia da gestão pública | Ganhar protagonismo na agenda do governo |
| Secretaria de Gestão de Pessoas | Democratizar as relações de trabalho | Valorizar a gestão de pessoas nas entidades federais |
| Servidores públicos elaboradores | Desenvolver as diretrizes recebidas e decidir as melhores alternativas | Elaborar uma proposta que seja aceita entre os trabalhadores |
| Formuladores da política | Conseguir aprovação integral da proposta | Agilizar a entrada em vigor da política |

| | | |
|--|---|--|
| Planejadores da política | Divulgar amplamente a nova política | Contar com os recursos necessários para implementar e acompanhar a política |
| Elaboradores e formuladores nas entidades | Adaptar a regulamentação de maneira adequada tecnicamente | Adaptar a regulamentação à realidade da Organização |
| Planejadores nas entidades | Divulgar amplamente a nova sistemática | Contar com os recursos necessários para executar e acompanhar a sistemática de ADI |
| Coordenadores da ADI nas entidades | Funcionamento adequado da ADI / Completar todos os trâmites em tempo | Não gerar desconforto entre os servidores |
| Divisão de gestão de pessoas nas entidades | Funcionamento adequado da ADI | Coerência e vinculação da ADI com outros processos de gestão de pessoas |
| Chefias | Cumprir objetivos da equipe de trabalho | Ganhar aceitação e simpatia dos colaboradores |
| Servidores públicos | Cumprir objetivos individuais | Ganhar aceitação e simpatia dos colegas / Manter autonomia do seu trabalho |
| Membros do CAD | Julgar adequadamente os recursos recebidos | Ganhar aceitação e simpatia dos servidores públicos |
| Sindicatos | Defender os trabalhadores de abusos através da ADI | Publicitar sua discordância com a nova sistemática / Ganhar aceitação e simpatia dos servidores públicos |
| Especialistas / Academia | Assessorar a planejadores da administração federal para obter um desenho e implementação adequada | Aumentar seu prestígio para ganhar consultorias |
| Escola de Governo | Capacitar aos servidores no funcionamento da ADI | Assessorar a planejadores da administração federal para obter um desenho e implementação adequada |

Fonte: elaboração própria.

A classificação dos interesses dos atores em relação à política de ADI não é exaustiva e sua validade é frágil, pois não foi esse um dos objetivos da pesquisa. Porém, é uma proposta provisória que serve para ilustrar a complexidade da implementação por meio de agentes que afrontam realidades diferentes aos que desenham a política e cujos interesses, às vezes, entram em conflito com os objetivos gerais da mesma. Os interesses principais e secundários, por seu lado, podem ser compatíveis, incompatíveis ou conflitantes. Igualmente, os interesses secundários podem prevalecer, em determinadas circunstâncias, sobre os principais. Em qualquer caso, essas possibilidades identificadas diferem substancialmente de outras leituras, como os da Teoria da Busca da Renda (TOLLISON, 1995; TULLOCK, 1993), com uma visão mais negativa e individualista dos interesses políticos e burocráticos.

vi) Acompanhamento e avaliação

Na última etapa se estudou conjuntamente o monitoramento que é realizado e a existência de avaliações intermediárias sobre o impacto da política até o ano 2017. Em relação ao acompanhamento, as entidades realizam um monitoramento interno por meio das divisões encarregadas da coordenação da ADI. Sua maior preocupação, na prática, é garantir que todos os servidores tenham realizado seu processo avaliativo. Infelizmente, como muitas pessoas responsáveis dessas coordenações afirmaram, não tinham capacidade para controlar o processo para que fosse realizado corretamente. Externamente, o acompanhamento é realizado pela divisão encarregada no Ministério do Planejamento, que recebe relatórios anuais com o resultado do processo. Igualmente, também não tem a faculdade de modificar as práticas dos servidores públicos nas organizações. O Tribunal de Contas da União é outra das entidades que fiscaliza anualmente o funcionamento da política, pois ela tem repercussões orçamentárias. A sua desconformidade com o logro maioritário da gratificação pelos trabalhadores foi já comunicada às diferentes entidades. Finalmente, convém salientar que até agora não foi realizada uma avaliação formativa sobre o andamento da política, a qual poderia gerar informações para realizar ajustes e aprimorar seu impacto.

6.2.2 Síntese dos resultados da avaliação de impacto da política

Em virtude dos principais achados decorrentes da avaliação do processo da política, em continuação são apresentados os resultados relativos à avaliação de impacto da mesma, objetivo principal desta pesquisa. A fim de expor as conclusões sobre a existência dos efeitos da ADI na política objeto de estudo, reconhecidos na literatura (CLEVELAND; MURPHY; WILLIAMS, 1989; COELHO JR., 2013; GIBSON; IVANCEVICH; DONNELLY, 2001; LEITE; GONDIM, 2005; ODELIUS, 2000; SCHIKMANN, 2010; TZINER et al., 2010; VÁZQUEZ, 2007), no Quadro 35 se indica, de forma simplificada, o grau de presença desses efeitos potenciais. Os efeitos foram classificados de acordo com a tipologia criada, baseada no foco do seu impacto, e o grau de presença em três níveis: presença habitual, na qual o efeito acontece de maneira regular; presença limitada, nos casos em que os efeitos estão presentes excepcionalmente; e presença nula, onde os efeitos não acontecem.

Quadro 35. Análise do grau de presença dos efeitos da ADI na política federal.

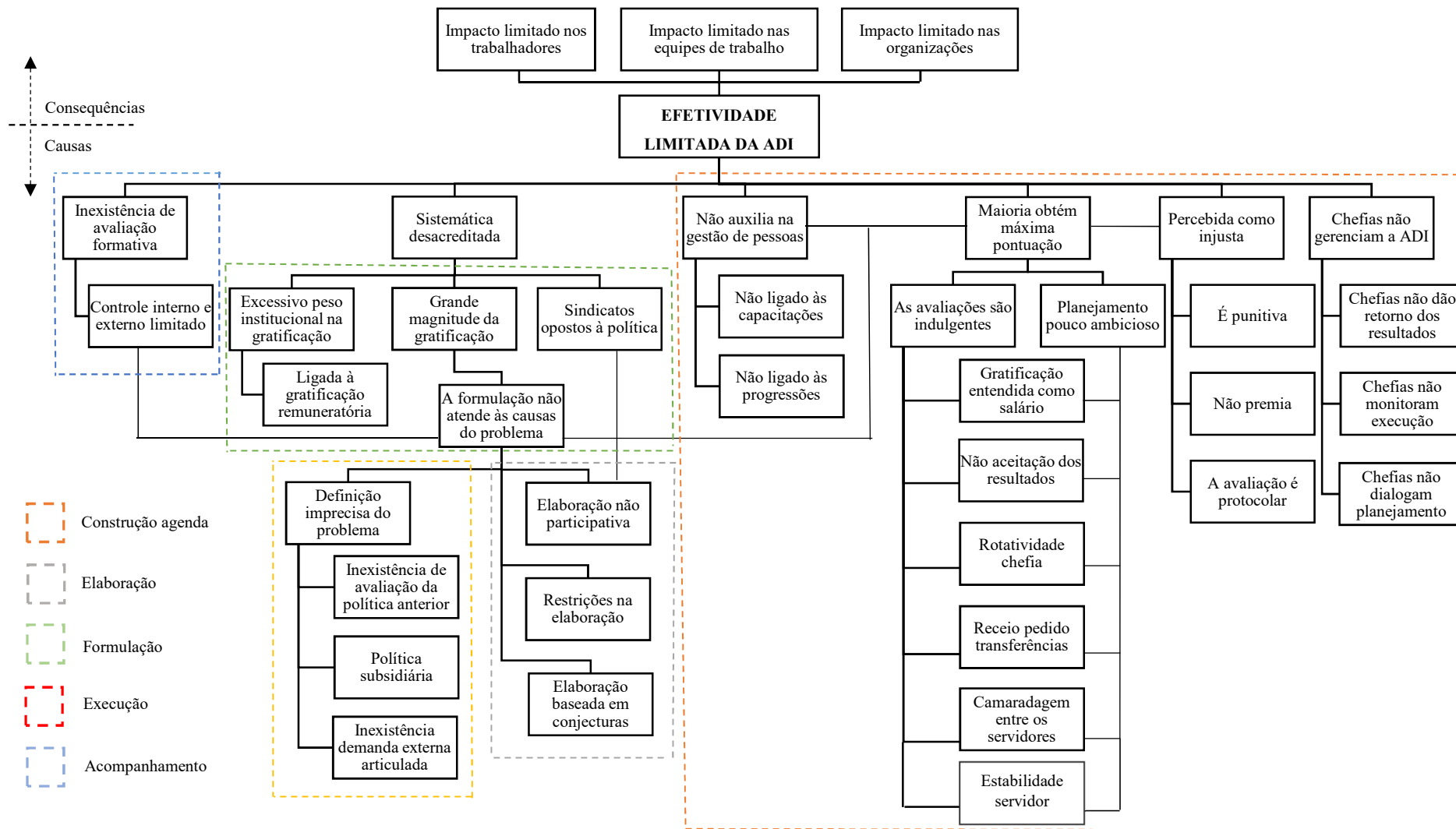
| | Presença habitual | Presença limitada | Presença nula |
|----------------------------|--|---|--|
| Trabalhador | <p>Os funcionários conhecem as demandas da Organização com seu trabalho.</p> <p>Desenvolve compromisso para alcançar as metas da equipe de trabalho.</p> | <p>Faz mais eficientes os esforços dos empregados.</p> <p>Melhora o desempenho e produtividade do trabalhador.</p> <p>Melhora a confiança dos trabalhadores nos gestores.</p> <p>Melhora a motivação para o trabalho dos empregados.</p> <p>Favorece a reavaliação das rotinas diárias.</p> <p>Oferece retroalimentação aos funcionários sobre o seu trabalho.</p> <p>Melhora ou corrige aspectos do seu trabalho.</p> <p>Sanciona os empregados.</p> <p>Desenvolve as capacidades dos empregados de acordo às suas necessidades.</p> <p>Incentiva o autoconhecimento e reflexão sobre o desenvolvimento profissional dos trabalhadores.</p> <p>Recompensa os empregados.</p> | <p>Incentiva a participação dos trabalhadores e democratiza os processos de decisão.</p> <p>Envolve os empregados nas decisões estratégicas da Organização.</p> <p>Impulsiona a identificação dos trabalhadores com a missão da Organização.</p> <p>Maximiza as capacidades de trabalho dos funcionários por meio de planos de trabalho individuais.</p> <p>Desenvolve compromisso para alcançar as metas da Organização.</p> <p>Promove os empregados em base a critérios justos</p> <p>Reconhece os esforços e o papel de cada funcionário dentro da Organização, podendo contribuir para a sua motivação.</p> |
| Equipes de trabalho | <p>Obriga a realizar um planejamento por resultados às unidades de trabalho.</p> | <p>Delimita as competências e metas de cada unidade de trabalho.</p> <p>Alinha as metas e competências dos funcionários aos objetivos estratégicos das unidades.</p> <p>Incentiva a colaboração entre os colegas das unidades de trabalho.</p> <p>Melhora o desempenho e produtividade da unidade de trabalho.</p> <p>Impulsiona o trabalho dos gestores em relação à direção e motivação dos trabalhadores.</p> <p>Melhora o diálogo e a comunicação entre gerentes e subordinados.</p> | <p>Cria pressões entre os colegas para melhorar o desempenho.</p> <p>Cria maior informação para a tomada de decisões.</p> |
| Organização | <p>Contribui para a gestão por resultados.</p> <p>Contribui no cumprimento dos regulamentos e das normativas.</p> <p>Obriga a realizar um planejamento por resultados à Organização.</p> | <p>Delimita as competências e metas de cada vaga de trabalho.</p> <p>Alinha as metas e competências dos funcionários aos objetivos estratégicos da Organização.</p> <p>Melhora o desempenho e produtividade da Organização.</p> <p>Acrescenta a percepção da interdependência entre unidades e pessoas.</p> <p>Identifica necessidades de capacitação e de desenvolvimento de pessoas.</p> | <p>Identifica necessidades de reajustes nas funções e na movimentação dos trabalhadores.</p> <p>Identifica condições de higiene, segurança e qualidade de vida no trabalho que influenciam no desempenho.</p> <p>Permite avaliar o sucesso das iniciativas de capacitação no desempenho.</p> |

Fonte: elaboração própria.

À vista dessa classificação, resultante dos achados da pesquisa, é possível observar que os impactos da política de ADI são limitados e, portanto, constatar que sua efetividade é baixa. A maioria dos efeitos, nos três níveis (trabalhadores, equipes de trabalho e Organização), não acontecem ou acontecem excepcionalmente. A presença limitada se observou quando o efeito não era reconhecido, de forma geral, mas ocorria em certas divisões ou entidades, sendo elas minoritárias. Os efeitos que acontecem de maneira habitual têm a ver, principalmente, com a obrigação de realizar o planejamento em cada ciclo, que deriva da regulamentação da ADI, pois é um dos requisitos para ganhar a gratificação pelo desempenho. Da mesma forma, é pertinente apontar que os objetivos específicos que a política perseguia também se atingem de forma limitada. Assim, a Lei 11.784/2008 (BRASIL, 2008b) pretendia melhorar a qualificação dos servidores públicos e subsidiar a política de gestão de pessoas, classificadas com os graus de presença limitada e presença nula, respectivamente.

Na Figura 12, que se mostra a seguir, se esquematizam as principais barreiras reconhecidas na avaliação do processo que limitam a efetiva a política federal brasileira de ADI. A parte inferior da ilustração indica as causas e a parte superior os efeitos identificados. Os retângulos com bordas intermitentes, de diferentes cores, representam a etapa do ciclo da política na qual se diagnostica cada problema. A etapa de planejamento não está presente devido a que, de acordo com o estudo realizado, foi desenvolvida sem dificuldades e não derivou em obstáculos para a efetividade da política.

Figura 12. Esquema das barreiras à efetividade da política federal de ADI.



Fonte: elaboração própria.

Na Figura 12 se sintetizaram os principais achados da pesquisa avaliativa e se resumiu o exposto neste item. No último subitem, os resultados sobre a análise da efetividade da política de ADI serão contrastados à luz das principais bases teóricas usadas e, finalmente, serão sublinhadas as principais contribuições teóricas desta pesquisa.

6.2.3 Síntese dos resultados da discussão com a literatura e contribuições

O objetivo principal do estudo foi amplo e, por conseguinte, também foi necessário acudir a um embasamento teórico abrangente. Dentro desse referencial, foram cinco as bases teóricas principais que orientaram o estudo: (i) o modelo da análise pelo ciclo da política pública, fundamentado na proposta de Saravia (2006); (ii) as condições para a efetividade na implementação das políticas públicas, segundo Sabatier e Mazmanian (1979, 1981); (iii) os pontos de decisão na sequência da política, de acordo à visão de Pressman e Wildavsky (1998); (iv) a autonomia e discricionariedade da burocracia da linha de frente (LIPSKY, 2010); e (v) os condicionantes da efetividade da avaliação de desempenho no trabalho (COELHO JR., 2011; 2013; DESTLER, 2016; FOLGER; KONOVSKY; CROPANZANO, 1992; GETNET; JEBENA; TSEGAYE, 2014; KIM; HOLZER, 2014; LAWLER; BENSON; MCDERMOTT, 2012; ODELIUS, 2010; ODELIUS; SANTOS, 2007; OLAZ; BRÄNDLE, 2013).

Em relação ao ciclo da política, este estudo simplificou o número de etapas sugeridas por Saravia (2006), em razão das características da política de ADI, pois ainda continua vigente e não foi realizada uma avaliação final. Assim, foram estudadas conjuntamente as etapas de acompanhamento e avaliação. Igualmente, a etapa que Saravia (2006) denomina *implementação* foi substituída por o termo *planejamento*, a fim de não confundir essa denominação com a concepção geral na literatura, que identifica implementação como todas as etapas posteriores à formulação das políticas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Por último, observar que, nos casos de políticas que têm como processo de implementação a adaptação interna da regulamentação em diferentes organismos, como aconteceu no caso estudado, existe uma repetição das etapas de formulação, elaboração e planejamento dentro de cada entidade, o que exige uma análise mais complexa do ciclo da política.

A proposta de Sabatier e Mazmanian (1979, 1981) foi escolhida para explicar as variáveis que influenciam o ciclo da política. Ainda sendo uma publicação antiga, oferece

um esquema compreensivo e, ao mesmo tempo padronizado, de todos os possíveis fatores que podem se identificar no desenvolvimento de uma iniciativa de governo. Da mesma forma, continua presente na literatura, que evolui para uma agrupação ou simplificação dos fatores ou um aprofundamento das diferentes variáveis (LIMA; D'ASCENZI, 2013; MOULTON; SANDFORT, 2017; PÜLZL; TREIB, 2007). Essa abordagem *top-down* da análise da política permitiu inferir que as políticas de ADI, no âmbito da administração pública, estão fortemente condicionadas por duas variáveis. A primeira é a *magnitude das modificações comportamentais requeridas*, classificada por Sabatier e Mazmaniam (1979, 1981) dentro do grupo de variáveis que tem a ver com o problema abordado. Segundo os autores, quanto maior for o grau de mudança de comportamentos requerido no público alvo, mais difícil será a consecução dos objetivos pretendidos por uma política. Assim, como foi evidenciado na pesquisa, os servidores da administração federal estavam habituados com processos de ADI benevolentes e com práticas de chefiar ausentes de gerenciamento de pessoas e de relações de controle hierárquicas, mas baseadas no coleguismo e na proteção da autonomia dos trabalhadores. Portanto, o propósito da nova lei de ADI exige uma mudança de comportamento radical, o que resultou finalmente em uma mudança limitada de práticas. Talvez o amadurecimento da cultura de avaliação e a persistência da sistemática, no passar do tempo, possa ir atingindo essas mudanças requeridas de forma gradual, como apontaram vários entrevistados. A segunda variável que condiciona determinantemente o sucesso das políticas de ADI no serviço público, relacionada com a primeira, é *compromisso e qualidade da liderança dos servidores responsáveis*. Classificada pelos autores como um dos condicionantes não normativos (SABATIER; MAZMANIAM, 1979, 1981), alude à prioridade que tenham os funcionários no atingimento dos objetivos da política em relação à sua escala de preferências e também à capacidade dos trabalhadores para alcançar resultados maiores aos razoavelmente esperados, de acordo com os recursos utilizados. Também neste caso, foi mostrado que outras preferências, que tinham a ver com práticas interpessoais e organizacionais nas entidades, prevaleceram em relação ao cumprimento adequado da nova ADI. Desse modo, essas duas variáveis são, entre as diferentes observadas, as duas que apresentam mais obstáculos na implementação da ADI no âmbito público, devendo ser consideradas em outros cenários similares na hora de formular e planejar uma nova política.

Os estudos de Pressman e Wildavsky (1998) e Lipsky (2010) são também referentes na implementação das políticas desde a ótica *bottom-up*, ou de baixo para cima, (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; PÜLZL; TREIB, 2007; SECCHI, 2014) e, portanto, complementadores na análise do ciclo da política pesquisada. Do exame dos pontos de decisão e veto na implementação, de acordo com os postulados de Pressman e Wildavsky (1998), foi possível concluir que as políticas de ADI, em particular, estão expostas a um grande número de elos, onde a continuidade da sequência depende do esforço decidido de cada ator envolvido no ciclo da avaliação, um processo que compreende vários estágios e que, por sua vez, deve ser repetido cada ano. Nesse sentido, também se identificou a presença de múltiplos atores participantes na política. Esses atores possuem interesses principais e secundários, em relação à mesma, atuando concomitantemente, em diferentes intensidades, segundo as circunstâncias e que conflitam, em muitas ocasiões, com os objetivos da política. Como também ressaltaram Sabatier e Mazmanian (1979, 1981), para garantir que as pessoas que tenham poder de veto se adiram aos objetivos da política, deve estar prevista a incorporação de estímulos e incentivos na execução.

A caracterização dos burocratas da linha de frente foi pertinente nesta pesquisa pois, justamente, explica a capacidade dos servidores para resistir a uma política que, em último termo, pode interferir em sua autonomia e aumentar o controle das chefias sobre seu trabalho. Sob essa ótica, os servidores não violaram as exigências da lei, mas como aponta Oliveira (2012), nesses casos podem se limitar a cumprir o estipulado de acordo com a letra da normativa, de maneira puramente protocolar, o que é conhecido como *operação-padrão* ou *greve de zelo*, que é o que de fato aconteceu no caso da política de ADI federal. Diante dessa prática, a discricionariedade dos servidores para decidir sobre a execução efetiva de uma política coloca em questão a *accountability* e rendição de contas do governo. Contudo, o próprio Lipsky (2010) aponta que é virtualmente impossível melhorar os controles, ao menos sobre os aspectos qualitativos do trabalho, desses servidores com alta margem de decisão sobre a qualidade e realização efetiva do disposto na lei.

Por fim, a literatura referida aos condicionantes da efetividade da avaliação de desempenho no trabalho (COELHO JR., 2011; 2013; DESTLER, 2016; FOLGER; KONOVSKY; CROPANZANO, 1992; GETNET; JEBENA; TSEGAYE, 2014; KIM; HOLZER, 2014; LAWLER; BENSON; MCDERMOTT, 2012; ODELIUS, 2010;

ODELIUS; SANTOS, 2007; OLAZ; BRÄNDLE, 2013) permitiram situar a análise de muitas categorias identificadas no estudo, principalmente as relativas ao ciclo da avaliação de desempenho. Porém, muitos fatores presentes na produção científica sobre a questão, tais como a tipologia do desempenho, os determinantes do desempenho, os condicionantes das entrevistas de avaliação ou os erros dos avaliadores não puderam ser contrastados e examinados no estudo de caso, pois a sistemática de ADI federal possui, como foi observado, deficiências que deixam sem efeito muitas dessas variáveis. Sendo assim, é fundamental que as pesquisas sobre a ADI fiquem claramente delimitadas entre as que se desenvolvem no âmbito privado das que se desenvolvem no âmbito público. Neste último caso, será necessário indagar na forma em que a ADI possa superar os obstáculos estruturais, culturais e organizacionais que são próprios do serviço público e que limitam seus efeitos em grande medida (FONTANELE, 2010; HAQUE, 2012; LIU; DONG, 2012, URDANETA; URDANETA, 2013).

Finalmente, esta pesquisa contribuiu também com um modelo metodológico de análise das políticas de ADI mais intenso e abrangente que os achados em vários estudos com objetivos similares (AMORIM; DA LUZ; SILVA, 2011; BAPTISTA; SANABIO, 2014; FONTANELE, 2010; HAQUE, 2012; LIU; DONG, 2012; PABLOS; BIEDMA, 2013; SUZUKI; GABBI, 2009; URDANETA; URDANETA, 2013). Em primeiro lugar, combina três técnicas de coleta de dados (entrevistas semiestruturadas, análise documental e observação participante). Em segundo lugar, desenvolve uma avaliação tanto de processos quanto de impactos da política. Em terceiro lugar, determina a efetividade da política na presença dos efeitos esperados da ADI nos funcionários, nas equipes de trabalho e nas organizações. Em quarto lugar, incorpora o ciclo da política pública como eixo analítico. Em quinto lugar, incorporou a visão de vários atores chave participantes da política. Por último, confecciona um conjunto de 20 categorias, indicadoras das dimensões mais importantes da política, que podem servir de referência para futuras investigações.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa revelou, por meio de uma análise avaliativa do processo, as deficiências experimentadas pela política desde a entrada do problema na agenda até a sua atual execução, assim como a existência de barreiras ao longo do processo. Derivado desses elementos, evidenciou-se a ausência, ou uma presença limitada, dos impactos esperados da ADI, confirmando a tese inicial da pesquisa. Logo, cabe concluir que a política de ADI, iniciada pela Lei 11.784, em 2008, e que afeta à maioria das carreiras federais, tem uma efetividade reduzida.

Embora o desenho da política trouxesse elementos inovadores, não resolveu o problema existente nem modificou o comportamento dos servidores públicos diante da avaliação. A política teve um caráter subsidiário de outros objetivos políticos e, também, a escolha de alternativas não se baseou em estudos, nem contou com a aceitação de atores chave da administração pública. Realizaram-se esforços significativos durante a etapa de planejamento, mas a execução demonstrou que vários condicionantes, particularmente estruturais e culturais, impediram a realização de um ciclo da avaliação real, que pudesse gerar impactos entre os participantes e auxiliar outros processos da gestão de pessoas. Nesse sentido, observaram-se as práticas generalizadas de elaboração de planos de trabalho pouco ambiciosos e avaliações benevolentes, que resultam na obtenção da máxima pontuação da gratificação pelo desempenho na grande maioria dos casos. Além disso, constatou-se um escasso acompanhamento e monitoramento do planejamento pelos gestores, com a ausência de diálogo com os colaboradores nos diferentes estágios do ciclo da avaliação. Desse modo, hoje em dia, nas entidades federais afetadas pela política, a sistemática de ADI está desacreditada e se desenvolve de uma maneira eminentemente protocolar, não sendo usada como uma ferramenta de gestão.

Contudo, cabe salientar que a maioria dos entrevistados, mesmo reconhecendo o impacto limitado da política, percebiam uma melhoria no processo de ADI atual em relação às políticas passadas, questão que não deixa de ser relevante. Muitos aludiram, como aspecto mais positivo, a consolidação da prática do planejamento por causa das requisições da normativa da avaliação. Igualmente, os mais otimistas apontaram que, com o passar do tempo e o amadurecimento da cultura da avaliação nas organizações, o processo progrediria.

No entanto, à luz da discussão com a literatura e dos achados teóricos desta tese, a implementação das políticas de avaliação de desempenho no setor público parece estar restringida, de maneira permanente, por três condicionantes. Em primeiro lugar, a política pretende uma modificação drástica dos hábitos dos servidores, os quais levam muito tempo realizando avaliações de desempenho lenientes, sem compromisso com os objetivos da ADI. Em segundo lugar, esta política ataca diretamente a autonomia dos funcionários públicos, o que provoca a sua reação. Assim, são capazes de resistir essa iniciativa de maior controle sobre seu trabalho, alterando, com sua discricionariedade, o sentido e alcance da normativa sem chegar ao ponto de não cumpri-la. Essa resistência está, por sua vez, reforçada por outras variáveis derivadas das estruturas e cultura da administração pública, tais como a camaradagem entre os servidores, a alta rotatividade dos gestores, a não aceitação da crítica em relação ao trabalho ou a ausência de gerenciamento real pelas chefias. Por último, a política de ADI acarreta um alto número de pontos de decisão e de atores, com diferentes interesses, ao longo do seu desenvolvimento, motivado pela necessidade de executar adequadamente o ciclo da avaliação. Isto implica um risco maior de surgirem falhas na cadeia da implementação, de forma que a probabilidade de que a qualidade do processo se deteriore é maior.

Diante de todos esses condicionantes identificados, tanto no processo de implementação da política quanto na execução do ciclo da avaliação nas organizações federais, outra conclusão inferida dos resultados da pesquisa é a conveniência de delimitar, de forma mais clara, a produção científica sobre a ADI quando esta acontece no âmbito público. Da mesma forma, os decisores políticos deverão buscar alternativas que se adaptem à estruturais formais e às preferências dos servidores derivadas da cultura organizacional no governo federal. Caso contrário, a prática da avaliação do desempenho nos órgãos federais continuará chocando com obstáculos que lhe são próprios e que dificilmente poderão ser superados com soluções satisfatórias para o setor privado. Nesse sentido, a discussão com a literatura sobre muitas das dimensões que integram a ADI ficou esvaziada, pois não tinha reflexo na realidade da administração federal.

Por essa e outras razões, a análise da efetividade da política federal de ADI supôs um importante desafio. Ainda que tenha sido evidenciado, já nas pesquisas preliminares, o limitado grau de efetividade da política, não eram tão claras as razões que explicavam seu escasso impacto nem as dinâmicas envolvidas nos processos de avaliação nas entidades federais. Da mesma forma, a perspectiva de análise utilizada, que se baseia no ciclo da

política pública, demandou resgatar acontecimentos passados sobre a origem da iniciativa federal de ADI, o que sempre exige maiores esforços na busca de fontes de informação. Felizmente, a abertura e disponibilidade dos atores participantes da política, assim como a recepção de uma entidade federal para acolher as pesquisas relativas à execução, junto com oportunidade de participar no processo de avaliação, facilitaram a consecução dos objetivos geral e específicos da tese. Acredita-se que este estudo tem um alcance, no que diz respeito aos resultados, com contribuições inovadoras não evidenciadas na literatura. Entende-se, igualmente, que realizou contribuições teóricas e empíricas significativas, que podem ser importantes para os decisores políticos e para os servidores públicos envolvidos no aprimoramento da política de ADI federal. Não obstante, deve ser salientado que a investigação sofreu limitações analíticas e metodológicas, das quais é possível extrair algumas sugestões a serem consideradas e incorporadas em futuras pesquisas:

- i. A pesquisa poderia ter sido complementada, a fim de reforçar sua validade, com uma abordagem quantitativa, utilizando técnicas experimentais ou quase-experimentais.
- ii. Uma análise comparativa teria permitido, do mesmo modo, enriquecer os achados sobre a efetividade das políticas de ADI no âmbito público. Nesse sentido, recomenda-se uma linha de pesquisa orientada para comparar os elementos do caso da política federal brasileira com outras realidades administrativas nacionais ou de outros países, sendo especialmente interessante considerar casos onde a ADI seja bem-sucedida.
- iii. A observação participante realizada esteve limitada pelo fato de ter sido desenvolvida a partir do lugar de avaliador externo. Uma pesquisa realizada desde a perspectiva de um ator imerso na dinâmica do ciclo avaliativo poderia trazer novas descobertas e matizes.
- iv. Finalmente, uma vez evidenciada a multiplicidade de condicionantes existentes para a correta implementação das políticas de ADI, convém estudar a viabilidade de extinguir políticas desta natureza e buscar alternativas. Muitas obras relacionadas com a avaliação de desempenho já estão apontando nessa direção. Por isso, recomenda-se investigar iniciativas políticas que consigam alcançar os mesmos efeitos pretendidos pela ADI, no âmbito da administração pública, por meio de estratégias diferentes.

Um dos achados da pesquisa de campo que não foi exposto na tese, em decorrência do recorte analítico proposto, foi a constatação de que as instâncias federais de planejamento continuam estudando novas modificações na política de ADI. Assim, atualmente trabalham em uma proposta que consiga superar os obstáculos da política, sendo que estão à espera de uma oportunidade para introduzi-la na agenda do governo. Por outro lado, existe um projeto de lei, iniciado no Senado e nestes momentos em tramitação, que regula a ADI dos órgãos federais e abre a possibilidade de demitir os servidores públicos por insuficiência de desempenho. Por conseguinte, se revela que, tanto o problema quanto a busca de soluções referidos à ADI, continuam presentes entre os atores protagonistas da tomada de decisão política no âmbito da União. Nesse sentido, cabe encerrar a tese com uma série de recomendações, inferidas dos resultados da pesquisa, para aprimorar a política de ADI. Essas recomendações exigem mudanças a serem implementadas em três níveis decisórios. No primeiro, e mais simples, mediante ações de comunicação internas, originadas pelos responsáveis da gestão de pessoas ou da coordenação da ADI nas entidades federais. No segundo nível, por meio de portarias internas, respeitando o encaixe da regulamentação do Decreto 7.133/2010 (BRASIL, 2010). O último nível decisório, o mais complexo, seria a incorporação de mudanças em uma nova lei, que deveria ser aprovada no Congresso Nacional.

(i) Aprimoramento da política por meio de ações de comunicação.

A comunicação interna das organizações pode ser uma aliada fundamental para melhorar o funcionamento da política de ADI sem necessidade de modificar o conteúdo da sua normativa. Por iniciativa dos atores responsáveis pela coordenação da ADI, em aliança com outros altos cargos administrativos que possam priorizar esta dimensão da gestão de pessoas, se deveria incidir e lembrar a necessidade de cumprir alguns elementos da regulamentação que não estão sendo efetuados atualmente:

- O planejamento institucional deve ser realizado de forma ambiciosa e dinâmica, no sentido de recolher insumos da avaliação do ciclo anterior para melhorar cada ano os planos estratégicos das organizações. É a base da avaliação individual e se a mesma não tem legitimidade e reconhecimento dos servidores o resto do processo resulta desacreditado.
- Os gestores das divisões devem acompanhar e impulsionar os planos de trabalho ao longo do período avaliado.

- Realização da avaliação intermediária dos planos de trabalho, a fim de efetuar ajustes na metade do ciclo. Esses ajustes devem ser repactuados entre as chefias e os membros das unidades.
- Tanto o planejamento das equipes, que inclui as metas individuais, quanto a avaliação dos resultados de desempenho, além de serem registradas por escrito, devem ser dialogados, presencialmente, entre as chefias e os colaboradores.

Portanto, são todos elementos que já estão estipulados no Decreto 7.133/2010, sobre os quais se deve continuar incidindo. A capacitação e sensibilização dos gestores das organizações, sobre esses aspectos, seria uma forma de enfrentar essas deficiências no cumprimento da normativa.

(ii) Aprimoramento da política por meio de portarias internas.

Algumas melhorias poderiam ser incorporadas ao desenho das ferramentas internas da ADI, contribuindo com o cumprimento de alguns dos elementos antes elencados e, também, aprimorando outras dimensões da avaliação. Essas mudanças podem ser incorporadas por portarias internas, sem contradizer a regulamentação atual:

- Os fatores de competência deveriam ser dinâmicos. Além dos que são obrigatórios, as entidades podem escolher outros opcionais e adicionar aqueles que se adaptem melhor a seus objetivos. Nesse sentido, esses fatores deveriam reconsiderar-se periodicamente. Igualmente, as unidades de trabalho deveriam poder definir, a cada ciclo, novos fatores a serem incluídos na avaliação individual. Caso contrário, os fatores se tornam padronizados, deixando de ser desafiadores e orientadores para os trabalhadores.
- Em muitas entidades, estabelece-se uma única meta de desempenho individual por cada funcionário. Isto reduz a realidade do trabalho dos servidores, razão pela qual se recomenda incluir, ao menos, três metas individuais. Caso sejam menos, deveria ser justificado pelos gestores de cada unidade.
- Equilibrar o peso da pontuação entre as metas e os fatores de competência. Um desequilíbrio nas ponderações em favor de um ou outro elemento pode resultar em uma avaliação parcial do desempenho.
- À operacionalização e descrição de cada fator de competência na planilha de avaliação, deve ser adicionada a descrição do alcance de cada grau de cumprimento. Ou seja, cada uma das pontuações disponíveis deve estar aderida

a uma narração que explique sua correspondência com a realidade. Esta recomendação tem como intuito guiar o julgamento dos avaliadores e diminuir sua subjetividade.

- Na planilha da avaliação deve ser inserido um espaço onde as chefias devam recomendar ações de capacitação para cada colaborador, inclusive nos casos dos que obtenham a máxima pontuação.
- Na planilha da avaliação deve aparecer um campo no qual, tanto o gestor quanto o colaborador, mediante sua assinatura (digitalmente ou por escrito), confirmem que foi realizada uma entrevista presencial para discutir e comunicar os resultados da avaliação.
- O ciclo da avaliação deve coincidir com o período de planejamento de cada entidade. Atualmente, em muitos casos, tal recomendação não é realizada, desvirtuando a ligação entre ambos processos.

(iii) Aprimoramento da política por meio de uma nova lei.

O último conjunto de recomendações, que somente poderiam ser implementadas por meio de uma nova normativa, estão dirigidas, entre outros aspectos, a superar o obstáculo da leniência dos avaliadores, que continua sendo o principal quebra-cabeça dos planejadores da política de ADI:

- Abrir um processo de consulta e de sugestões, dirigidos a todos os servidores federais, para aprimorar a política. Os comentários seriam coletados por meio de pontos focais em cada entidade. Igualmente, os planejadores deveriam dialogar com os representantes dos servidores federais, assim como com outros atores chave do governo, com o fim de alcançar o maior consenso possível em relação ao conteúdo da nova normativa.
- Incorporar a avaliação das equipes de trabalho. Atualmente se realiza um planejamento das equipes de trabalho, mas a avaliação é individual. Isto elimina o efeito da avaliação de desempenho de propiciar uma maior colaboração entre os membros das divisões.
- Desatrelar a avaliação de desempenho da gratificação remuneratória, ou, ao menos, reduzir sua quantia para um valor praticamente simbólico. O montante estabelecido atualmente da gratificação pelo desempenho deveria, conseqüentemente, formar parte do salário básico.

- Criar um comitê em cada entidade federal que julgue a forma em que os gestores gerenciam o ciclo da avaliação. Esse comitê estaria conformado por membros externos ao órgão, preferentemente que não sejam servidores públicos da União (esse requisito deve ser flexível), e teriam que alternar em cada ciclo. Igualmente, deveriam ter conhecimentos demonstrados relativos à gestão de pessoas ou às avaliações de desempenho. Sua função seria a de assessorar e determinar se os estágios da avaliação foram adequadamente desenvolvidos pelas chefias de cada divisão. Isto é, estudar a qualidade dos planos de trabalho, comparando-os com os de anos anteriores; examinar os resultados das avaliações realizadas a seus colaboradores, tratando de identificar erros; comprovar que foram realizadas revisões intermediárias dos planos e repactuadas as metas individuais; verificar se os gestores deram um retorno dialogado, etc. Deveriam ser determinados os critérios para realizar essa avaliação e as pontuações resultantes, que seriam publicadas e comunicadas a cada gestor avaliado. Esta modalidade de avaliação, que seria complementar às avaliações institucionais, das equipes e individual, iria focar na atuação das chefias durante o ciclo da avaliação, que é chave no sucesso de todo processo. Igualmente, o fato de que os membros sejam alheios à entidade daria lugar, a princípio, a um julgamento livre dos condicionantes limitantes do contexto organizacional.
- Além dos delineamentos gerais atuais dos critérios da avaliação, composto de metas e fatores de competência o formulário da avaliação deveria incluir um campo no qual devem ser explicados os aspectos positivos do desempenho do servidor e os aspectos que deve melhorar, que serão também transmitidos da entrevista da avaliação. A qualidade dessa narração será, igualmente, considerada pelo comitê anteriormente recomendado. Dessa forma, ainda que os gestores concedam a máxima pontuação a seus colaboradores, estarão obrigados a fazer um mínimo exercício de análise sobre seu desempenho.
- O calendário dos ciclos avaliativos deveria ser simultâneo em todas as entidades federais, procurando assim facilitar o monitoramento e controle das instâncias fiscalizadoras da política.
- Unificar os processos e critérios das avaliações que acontecem nas entidades: estágio probatório, promoção e progressão e desempenho.

- Finalmente, a nova normativa deveria incorporar, e explicitar na sua regulamentação, as recomendações realizadas para o nível de decisão anterior. Dessa forma, o regulamento deveria ser bastante preciso e abrangente quanto aos critérios a serem adaptados. Embora isto gere certos inconvenientes, também reduz os pontos de decisão e de veto identificados no interior das entidades.

Essas recomendações foram extraídas de diferentes fontes: das próprias sugestões dos entrevistados, da identificação dos obstáculos no processo, do exame das planilhas e ferramentas da avaliação em várias entidades federais, da experiência na participação em dois ciclos avaliativo em uma Organização e também do estudo de vários modelos apresentados na literatura científica. Porém, convém frisar que se constituem como um elenco de propostas a serem estudadas, uma vez que a escolha de alternativas para orientar a política de ADI requer de um aprofundamento maior que, em todo caso, não foi o propósito principal desta tese. Futuras pesquisas derivadas deste estudo irão destinadas, justamente, a examinar com mais detalhe a viabilidade e pertinência dessas propostas iniciais.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, O. Avaliação de desempenho: ferramenta para modernização da cultura e da gestão do INMETRO. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 4, 2011, Brasília. **Anais...**Brasília: CONSAD, painel 51/182, 2010, p. 1-16.
- AGGARWAL, A.; SUNDAR, G.; THAKUR, M. Techniques of Performance Appraisal-A Review. **International Journal of Engineering and Advanced Technology**, v. 2, n. 3, p. 617–621, 2013.
- AGUILAR, M.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, 1994.
- ALDMON, G.; VERBA, S. **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. Newbury Park: Sage Publications, 1989.
- ALMEIDA, S. DE; MARÇAL, R.; KOVALESKI, J. Metodologias para avaliação de desempenho organizacional. In: Encontro Nacional De Engenharia De Produção, 24 2004, Florianópolis. **Anais...**Florianópolis: Encontro Nacional De Engenharia De Produção, 2004, p. 1188–1194.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 637–651, 2006.
- AMORIM, T.; DA LUZ, L. C.; SILVA, L. Estágio Probatório: contribuição efetiva para o servidor público? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 3, n.4, p. 273–295, 2011.
- ANDREWS, C. W. Da Década Perdida à Reforma Gerencial: 1980-1998. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Org.). **Administração pública no Brasil: Breve História Política**. São Paulo: Editora Unifesp, 2010, 85-118.
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.
- ARVEY, R. D.; MURPHY, K. R. Performance Evaluation in Work Settings. **Annual Reviews Psychology**, v. 49, p. 141-168, 1998.
- AVALOS, R. Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva. **Gestión y Estrategia**, n. 8, p. 6-17, 1995.
- D'ASCENZI, L. D.; LIMA, L. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n.48, p. 101–110, 2013.
- ÁVALOS, R. Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva. **Gestión y Estrategia**, n. 8, p. 6-17, 1995.

BAPTISTA, A.; SANABIO, M. Avaliação de desempenho de técnico-administrativos em educação no âmbito das instituições federal de ensino. **Revista Gestão Universitária na América Latina** – GUAL, p. 182–205, 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BENDASSOLLI, P. F. Desempenho no trabalho: Revisão da literatura. **Psicologia Argumento**, v. 30, n. 300, p. 171, 2012.

BENDASSOLLI, P. F.; MALVEZZI, S. Desempenho no trabalho: definições, modelos teóricos e desafios à gestão. In: BORGES, L.; MOURÃO, L. (Org.). **O trabalho e as organizações: atuações a partir da psicologia**. Porto Alegre: Artmed, 2013. p. 53-81.

BOLAÑOS, R. El desarrollo organizacional como estrategia para la modernización en la Administración Pública. **Revista Nacional de Administración**, v. 2, n. 1, pp. 135-144, 2011.

BONILAURI, A.R.; LUZES, R. **Avaliação de Desempenho e Potencial**. 1. ed. FETRANSPOR, 2015.

BOUCKAERT, G.; BALK, W. Public productivity measurement: diseases and cures. **Public Productivity and Management Review**, v. 15, n. 2, p. 229-235, 1991.

BRANDÃO, H.; ZIMMER, M.; PEREIRA, C.; MARQUES, F.; COSTA, H.; CARBONE, P.; ALMADA, V. Gestão de desempenho por competências: integrando a gestão por competências, o *balanced scorecard* e a avaliação 360 graus. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p.875-898, 2008.

BRASIL. **Ato do Presidente da Mesa do Congresso nº 34, em 3 de julho de 2008**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Congresso/atocn-34-mpv431.htm>. Acesso em 20/10/2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. 7 ed. Barueri: Manole, 2015.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20/10/2017.

_____. **Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>>. Acesso em 22/05/2014.

_____. **Decreto-lei nº 4.247, de 22 de maio de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4247.htm>. Acesso em 20/10/2017.

_____. **Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20/10/2017.

_____. **Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7133-19-marco-2010-604126-publicacaooriginal-124971-pe.html>>. Acesso em 22/05/2014.

_____. **Decreto nº 80.602, de 24 de outubro de 1977.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-80602-24-outubro-1977-429793-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 22/05/2014.

_____. **Decreto nº 84.669, de 29 de abril de 1980.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-84669-29-abril-1980-433987-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 22/05/2014.

_____. **Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 22/05/2014.

_____. **Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3780-12-julho-1960-354408-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 22/05/2014.

_____. **Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5645-10-dezembro-1970-322185-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 22/05/2014.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8112-11-dezembro-1990-322161-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 22/05/2014.

_____. **Lei nº 10.404, de 9 de janeiro de 2002.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10404-9-janeiro-2002-432583-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 22/05/2014.

_____. **Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11784-22-setembro-2008-581033-publicacaooriginal-103882-pl.html>>. Acesso em 22/05/2014.

_____. **Medida provisória nº 431, de 14 de maio de 2008.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1996/medidaprovisoria-1548-18-dezembro-1996-371726-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 22/05/2014.

_____. **Medida Provisória nº 1.971-6, de 10 de dezembro de 1999.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1999/medidaprovisoria-1971-6-10-dezembro-1999-371714-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 22/05/2014.

_____. **Medida provisória nº 1.548, de 18 de dezembro de 1996.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1996/medidaprovisoria-1548-18-dezembro-1996-371726-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 22/05/2014.

_____. **Orientação Normativa No- 7, de 31 de agosto de 2011.** Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=8627>>. Acesso em 02/11/2017.

_____. **Projeto de Lei de Conversão (CN) nº 21, de 2008.** Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/87007?o=d>>. Acesso em 18/09/2017.

BRASIL, F. G.; CEPÊDA, V. A.; MEDEIROS, T. B. O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. **Temas de Administração Pública**, v. 9, n. 1, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 120, p. 1–28, 1996.

_____. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5–42, 1998.

BRUNO-FARIA, M.; FONSECA, M. medidas de cultura de inovação e de cultura organizacional para análise da associação com inovação. **Revista de Administração e Inovação**, v. 11, n.3, p.30-55, 2014.

CADEMARTORI, L.H. Reforma da administração pública e globalização: a interligação entre os eventos. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 56, p. 265-280, 2010.

CAMPBELL, J. P., The Definition and Measurement of Performance in the New Age. In: ILGE, D. R.; PULAKOS, E. D. (Org.). **The changing nature of performance**. San Francisco: Jossey-Bass, 1999, 399-429.

CANO, I. **Introdução à avaliação de programas sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, p. 1–5, 2000.

CARRACHÁS, M. **Relatório Final: Consultoria de Curto-Prazo Avaliação de Desempenho na Administração Pública Brasileira – Fase II**. Diálogos Setoriais UE-Brasil, EuropeAid/126232/C/SER/BR. Disponível em: <http://sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/performance_assessment_in_the_brazilian_public_administration-jul_10_relatorio_final_perito_pt.pdf>. Acesso em: 03/11/2017.

CARVALHO, V. O direito à boa administração pública como instrumento de hermenêutica constitucional. 2012. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UFF, 21, 2012, Niterói. **Anais...**Niterói: 2012.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.; DESLAURIES, J.; GROULX, L.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. P. (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 295-316.

CLEVELAND, J. N.; MURPHY, K. R.; WILLIAMS, R. E. Multiple uses of performance appraisal: prevalence and correlates. **Journal of Applied Psychology**, v. 74, n. 1, p. 130-135, 1989.

COBB, R.; ELDER, C. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory, **The Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

COBB, R.; ROSS, J.; ROSS, M. Agenda Building as a Comparative Political Process. **The American Political Science Review**, v. 70, n. 1, p. 126-138, 1976.

COELHO JR., F. **Manual de orientação para a gestão do desempenho**. Brasília: SEGEP – Ministério do Planejamento, 2013.

_____. Gestão do Desempenho Humano no Trabalho: Interfaces Teóricas, Etapas Constitutivas e Implicações Práticas. In: Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho, 3, 2011. **Anais...João Pessoa: III Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho**, 2011, p. 1-16.

COENS, T.; JENKINS, M. **Abolishing performance appraisals: Why they backfire and what to do instead**. 1. ed. Berrett-Koehler Publishers, 2002.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes. 1993.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CROPANZANO, R.; BOWEN, D. E.; GILLILAND, S. W. The management of organizational justice. **Academy of Management Perspectives**, v. 21, p. 34–48, 2007.

CUERVO, A. **Introducción a la Administración de Empresas**. 5. ed. Espanha: Civitas, 2004.

DE LEON, P.; VOGENBECK, D. M.; The Policy Sciences at the Crossroads. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Org.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**. Boca Raton, Florida: CRC Press, 2007, p. 3-14.

DENISI, A. **A Cognitive Approach to Performance Appraisal: A Program of Research**. London: In press, 1977.

DENISE, A.; MURPHY, K. Performance Appraisal and Performance Management: 100 Years of Progress? **Journal of Applied Psychology**, v. 102, n. 3, p. 421-433, 2017.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DESTLER, K. N. A Matter of Trust: Street Level Bureaucrats, Organizational Climate and Performance Management Reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.20, n.2, p. 1-18, 2016.

DICIONÁRIO AURÉLIO DA LÍNGUA PORTUGUESA. **Política**. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/politica>>. Acesso em 10/10/2017.

DONATO, J.; KUBO, E.; PEREIRA, R.; OLIVA, E. Repensando a Lógica de Avaliação de Desempenho Individual: um Estudo Empírico em um Banco de Desenvolvimento. **Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho**, p. 50–62, 2013.

DOWNS, A. **Inside Bureaucracy**. Boston: Little, Brown & Co., 1967.

DIAZ, D.; FERNAUD, E.; DÍAZ, R.; RODRÍGUEZ, N.; VILELA, L.; SÁNCHEZ, C. Factores relevantes para aumentar la precisión, la viabilidad y el éxito de los sistemas de evaluación del desempeño laboral. **Papeles del Psicólogo**, v. 35, n.2, p. 115-121, 2014.

ECHEBARRÍA, K.; CORTÁZAR, J. C. Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. In: LORA, E. (Ed.). **El estado de las reformas del Estado em América Latina**. Banco Interamericano de Desarrollo: Mayol, 2006, 139-173.

ENAP. **Gestão Estratégica de Pessoas e Planos de Carreira**. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/pt/web/pt-br/sobre-curso?p_p_id=enapvisualizardetalhescurso_WAR_enapinformacoesportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_r_p_564233524_idCurso=340>. Acesso em: 10/11/2017.

FARIA, C. A. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 50, p. 97-169, 2005.

FARR, J. L.; JACOBS, R. Trust us: New perspectives on performance appraisal. In: BENNETT, W.; LANCE, C.; WOEHR, D. (Org.). **Performance Measurement: Current perspectives and future challenges**. Mahwah, New Jersey: LEA, 2006, p. 321-337.

FELISBINO, R. ¿Inestabilidad o estabilidad en la política brasileña? Partidos políticos y presidente de la República contra la incertidumbre. **Revista de Estudios Sociales**, n. 41, p. 135-144, 2011.

FETZNER, M. A.; OLTRAMARI, A. P.; OLEA, P. M. Gestão do desempenho na administração pública: o caso da TI governo. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 5, p. 968–982, 2010.

FIANI, R. **Cooperação e Conflito. Instituições e Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Elsevier, 2011.

FIELDS, D. **Taking the Measure of Work: A guide to Validated Measures for Organizational Research and Diagnosis**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2002.

FISCHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

FLEURY, S. El desafío de la gestión de las redes de políticas. **Revista Instituciones y Desarrollo**, v. 12-13, p. 221–247, 2002.

FOLGER, R.; KONOVSKY, M.; CROPANZANO, R. A due process metaphor for performance appraisal. **Research in Organizational Behavior**, v.14, p. 129-177, 1992.

FONTENELE, M. D. F. M. Gestão do desempenho humano: um estudo de caso em um Hospital Geral de Fortaleza (CE) Administration of the human acting: a case study in a General Hospital of Fortaleza, Ceará State. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, p. 1315–1324, 2010.

FREITAS, J. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Sequência (Florianópolis)**, p. 115–134, 2015.

G1. **Morre secretário de Recursos Humanos do Planejamento**. Publicado em 19/12/2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/01/morre-secretario-de-recursos-humanos-do-planejamento.html>>. Acesso em 25/10/2017.

GARCIA, M.; TONI, D.; PIVA, G.; GUIMARÃES, J.; BELCHIOR, M.; RABELLO, R.; POMAR, V. **Programa de Governo 2007-2010, Lula Presidente**. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_governo.pdf>. Acesso em: 10/09/2017.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 64-89.

GETNET, B.; JEBENA, T.; TSEGAYE, A. The Effect of Employees' Fairness Perception on their Satisfaction Towards the Performance Appraisal Practices. **International Journal of Management and Commerce Innovations**, v. 2, n. 1, p. 174–210, 2014.

GIBSON, J. L.; IVANCEVICH, J. M.; DONNELLY, J. H. **Las-organizaciones: comportamiento, estructura, procesos**. 10. ed. Santiago: McGraw-Hill Interamericana, 2001.

- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8. ed. São Paulo: Record, 2004.
- GONDIM, S. M.; SÁ, M.; MELO, L.; BARBOSA, S.; VASCONCELLOS, C.; GOMES, S. Da descrição do caso à construção da teoria ou da teoria à exemplificação do caso? Uma das encruzilhadas da produção de conhecimento em administração e áreas afins. **Organizações & Sociedade**, v.12, n. 35. 2005.
- GONZAGA, R.; FREZATTI, F.; CKAGNAZAROFF, I.; SUZART, J. Avaliação de Desempenho no Governo Mineiro: Alterações dos Indicadores e Metas. **Revista de Administração Contemporânea**. v. 21, Edição Especial FCG, p. 1-21, 2017.
- GRIFFIN, M. A.; NEAL, A.; PARKER, S. K. A new model of work role performance. **Academy of Management Journal**, v. 50, n. 2, p. 327-347, 2007.
- GUBA, E.; LINCOLN, Y. **Avaliação de Quarta Geração**. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.
- GUSSI, A.; OLIVEIRA, B. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, v.4, n.1, p.83-101, 2016.
- HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 194-224, 2003.
- HALVORSEN, T.; HAUKNES, J.; MILES, R.; ROSTE, R. On the difference between public and private sector innovation. **Publin Report**, n. D9, p. 1-64, 2005.
- HAQUE, M. A. Performance appraisal system of Bangladesh civil service : an analysis of its efficacy. **International Public Management Review**, v. 13, n.1, p. 38–60, 2012.
- HODGETTS, R.; ALTMAN, S. **Comportamiento en las Organizaciones**. México: Mc Graw Hill, 1992.
- HOFSTEDE, G. **Culture and organizations: software of the mind, intercultural cooperation and its importance for survival**. London: Harper Collins, 1994.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – Uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). **Estatísticas**. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/todos-os-produtos-estatisticas.html>>. Acesso em: 22/10/2017.

IKRAMULLAH, M.; PROOIJEN, J.; IQBAL, M.; UL-HASSAN, F., Effectiveness of performance appraisal: Developing a conceptual framework using competing values approach. **Personnel Review**, v. 45, n. 2, p. 334-352, 2016.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. W. Changing mass priorities: the link between modernization and democracy. **Perspectives on Politics**, v. 8, n. 2, p. 551-567, 2010.

JABEEN, M. Impact of Performance Appraisal on Employees Motivation. **European Journal of Business and Management**, v. 3, n. 4, p. 197–205, 2011.

JANN, W.; WEGRICH, K., Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the Firm : Managerial Behavior , Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305–360, 1976.

KHAN, A.; KHANDAKER, S. Public and private organizations: how different or similar are they. **Journal of Siberian Federal University, Humanities & Social Sciences**, v. 12, n. 9, p. 2873-2885, 2016.

KIM, S. E.; RUBIANTY, D. Perceived Fairness of Performance Appraisals in the Federal Government: Does It Matter? **Review of Public Personnel Administration**, v. 31, n. 4, p. 329–348, 2011.

KIM, T.; HOLZER, M. Public Employees and Performance Appraisal: A Study of Antecedents to Employees' Perception of the Process. **Review of Public Personnel Administration**, p. 1-26, 2014.

KINGDON, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas** – Coletânea, v. 1, 2007, Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246).

KLERING, L. R.; PORSSE, M. D. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, v. 21, n. 1, p. 4–17, 2010.

KÖNIG, C. J.; VAN EERDE, W.; BURCH, A. Predictors and Consequences of Daily Goal Adaptation: A Diary Study. **Journal of Personnel Psychology**, v. 9, n. 1, p. 50–56, 2010.

KRUSE, K. Continuous coaching Outperform Annual Reviews. **Healthcare Registration**, p. 3-5, 2012.

LANDY, F.; FARR, J. Performance rating. **Psychological Bulletin**, v. 87, n. 1, p. 72-107, 1980.

_____. **The Measurement of Work Performance: Methods, Theory, and Applications.** New York: Academic, 1983

LAWLER, E. E.; BENSON, G. S.; MCDERMOTT, M. What Makes Performance Appraisals Effective? **Compensation & Benefits Review**, v. 44, n. 4, p. 191–200, 2012.

LEITE, R. M.; GONDIM, S. M. Aspectos norteadores da avaliação de desempenho: com a palavra a comunidade acadêmica. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, v.3, n.3, p. 39–50, 2005.

LINDBLOM, C. E. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2. p. 79-88, 1959.

_____. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6), p.517-526, 1979.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.** New York: Russel Sage Foundation, 2010.

LIU, X.; DONG, K. Development of the Civil Servants’ Performance Appraisal System in China. **Review of Public Personnel Administration**, v. 32, n. 2, p. 149–168, 2012.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas: Coletânea.** Brasília: ENAP, 2006, p. 289-313.

MARCHEGANI, L.; REGGIANI, T.; RIZZOLLI, M. Loss averse agents and lenient supervisors in performance appraisal. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 131, p. 183-197, 2016.

MARQUES, A. L.; BORGES, R.; REIS, I. D. C. Mudança organizacional e satisfação no trabalho: um estudo com servidores públicos do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 41–58, 2016.

MEER, F.; RAADSCHELDERS; TOONEN, T. Modelos administrativos, tradiciones y reformas. ¿Último recurso explicativo? **Revista Chilena de Administración Pública**, n° 12, p. 85-103, 2008.

MIEROOP, D. V.; VROLIX, E. A Discourse Analytical Perspective on the Professionalization of the Performance Appraisal Interview. **International Journal of Business Communication**, v.51, n.2, p. 159-182, 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Formulário da ADI da chefia no Ministério da Saúde.** Disponível em:
<<http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2016/julho/14/Formulario-de-avalia-o---Chefia.pdf>>. Acesso em: 15/11/2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Decreto regulamenta avaliação de desempenho.** Publicado em 22/03/2010. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/noticias/decreto-regulamenta-avaliacao-de-desempenho>>. Acesso em 15/10/2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Estrutura Organizacional.** Publicado em 15/04/2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>>. Acesso em 15/10/2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Mesa Nacional de Negociação Permanente.** Publicado em 02/06/2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/ Mesa-nacional-de-negociacao-permanente>>. Acesso em 15/10/2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Galeria de Ministros.** Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/o-ministerio/galeria-de-ministros>>. Acesso em 15/10/2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Institucional, Secretaria de Gestão de Pessoas.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/unidades/secretaria-de-gestao-de-pessoas>>. Acesso em 15/10/2017.

MOKATE, K. **Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad: ¿qué queremos decir?** Diseño y gerencia de políticas y programas sociales, BID, INDES, 2002.

MONTOYA, S; GRAHAM, J. **Modernizing the Federal Government: Paying for Performance.** Pittsburgh: RAND Corporation, 2006.

MORAES, P. DE; IGUTI, A. Avaliação do desempenho do trabalhador como forma peculiar de prescrição do trabalho: uma análise do PMAQ-AB. **Saúde em Debate**, v. 37, n. 98, p. 416–426, 2013.

MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. **The Oxford Handbook of Public Policy.** Oxford: Oxford University Press, 2006.

MOZZATO, A.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n.4, p. 731-747, 2011.

MOULTON, S.; SANDFORT, J. The Strategic Action Field Framework for Policy Implementation Research. **The Policy Studies Journal**, v. 45, n. 1, p. 144-169, 2017.

NORTH, D. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

NICHOLSON-CROTTY, S. Bureaucratic Competition in the Policy Process. **The Policy Studies Journal**, v. 33, n. 3, p. 341-360, 2005.

OCDE. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo**, Relatório da OCDE: Brasil 2010 – Governo Federal. Brasil: Éditions OCDE, 2010.

O DELIUS, C. Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal. **Cadernos ENAP**, v. 19. Brasília: ENAP, 2000.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998.

O DELIUS, C. Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA). **Cadernos ENAP**, v. 22. Brasília: ENAP, 2003.

O DELIUS, C. Gestão de Desempenho Profissional: conhecimento acumulado, características desejadas ao sistema e desafios a superar. In: PANTOJA, M.; CAMÕES, M.; BERGUE, S. (Org). **Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiência no setor público**. Brasília: ENAP, 2010. p. 143-174.

O DELIUS, C.; SANTOS, P. R. Avaliação de desempenho individual na administração pública federal: aspectos intervenientes no processo e nos resultados. **Revista Economia & Gestão da PUC Minas**, v. 7, n. 15, p. 10-30, 2007.

OLAZ, A.; BRÄNDLE, G. Diseño de una entrevista de evaluación de desempeño por competencias desde una perspectiva microsociológica. **Aposta. Revista de Ciencias Sociales**, n.58, p. 1–28, 2013.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

OLIVEIRA, K.; DIAS, M. A.; ROQUETTE, N. Avaliação de desempenho dos gestores públicos: uma resposta aos desafios enfrentados na gestão do desempenho no Governo de Minas Gerais. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 3, 2010, Brasília. **Anais...**Brasília: CONSAD, painel 23/089, 2010, p. 1-18.

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.

PABLOS, J. M.; BIEDMA, J. M., La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época**, n.10, p. 1-19, 2013.

PALVARINI, B. Guia referencial de mensuração do desempenho na administração pública. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 3, 2010, Brasília. **Anais...Brasília: CONSAD**, painel 12/047, 2010, p. 1-35.

PASTORA, V. La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público. Aproximación a algunos de sus aspectos más destacados. **Revista CEMCI**, n.10, p. 1–16, 2011.

PINTO, J.; BEHR, R. Contradições na avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação na universidade pública. **Cadernos EBAPE**, v. 13, n. 4, p. 795–820, 2015.

PIRES, J. C. D. S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 81–104, 2006.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view>>. Acesso em 22/05/2014.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementación: como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

PUGLISI, M.; FRANCO, B. **Análise de Conteúdo**. 2 ed. Brasília: Liver Livro Editora, 2005.

PULAKOS, E. D.; ARAD, S.; DONOVAM, M. A.; PLAMODON, K. E. Adaptability in the workplace. **Jornal of Applied Psychology**, v. 84, n. 4, p. 612-624, 2000.

PULAKOS, E.; SCHMITT, N.; DORSEY, D.; ARAD, S.; HEDGE, J.; BORMAN, W. Predicting adaptative performance. **Human Performance**, v. 15, n. 4, p. 299-323, 2002.

PÜLZL, H.; TREIB, O. Implementing Public Policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

QIU, M.; HU, B.; ZHANG, X.; LI, Y. Employees' psychological ownership and self-efficacy as mediators between performance appraisal purpose and proactive behavior. **Social Behavior and Personality**, v. 43, n. 7, p. 1101-1110, 2015.

RAMOS, M.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos da avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, 2012.

REINKE, S. J. Does the Form Really Matter? Leadership, Trust, and Acceptance of the Performance Appraisal Process. **Review of Public Personnel Administration**, v. 23, n. 1, p. 23–37, 2003.

RODRÍGUEZ, A.; RETAMAL, M.; LIZANA, J.; CORNEJO, F. Clima y satisfacción laboral como predictores del desempeño: en una organización estatal chilena. **Salud & Sociedad**, v. 2, n. 2, p. 219–234, 2011.

RONQUILLO, L.; BELTRÁN, C.; MORENO, M. Validación de un instrumento de evaluación del desempeño en el trabajo. **Revista Iberoamericana de Psicología: Ciencia y Tecnología**, v. 6, n. 1, p. 25–31, 2013.

SABATIER, P. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The Advocacy Coalition Framework: an assessment. In: SABATIER, P. (org.). **Theories of the Policy Process**, 2. ed. Boulder: Westview Press, 1999.

SABATIER, P.; MAZMANIAM, D. The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives, **Policy Analysis**, v. 5, n. 4, p.481-504, 1979.

_____. The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. In: SABATIER, P.; MAZMANIAM, D. **Effective Policy Implementation**: Lexington, Ma.: Lexington Books, 1981, p. 3-35.

SALAMON, L. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. **Fordham Urban Law Journal**, v. 28, n. 5, p. 1611-1674, 2000.

SALLEH, M.; AMIN, A.; MUDA, S.; HALIM, M. A. S. Fairness of performance appraisal and organizational commitment. **Asian Social Science**, v. 9, n. 2, p. 121–128, 2013.

SANTOS, M. L. **A avaliação de desempenho na gestão pública e seu emprego no Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro**. 2004. 48 f. Dissertação (Curso de Pos-Graduação em Administração Judiciária) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2004.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**: Colerânia. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

_____. La participación de la comunidad en la implementación de políticas públicas. El caso de las políticas de alfabetización y de inclusión digital en Minas Gerais, Brasil. In: NAVARRO, F.; CANTÚ, V. **Política Pública y Democracia em América Latina**: del análisis a la implementación. 1. ed. México: Porrúa / EGAP-TEC, 2009, p. 243-254.

SCHEUER, J. Managing employees' talk about problems in work in performance appraisal interviews. **Discourse Studies**, v. 16, n. 3, p. 407–429, 2014.

SCHIKMANN, R. Gestão Estratégica de Pessoas: bases para a concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. In: PANTOJA, M.; CAMÕES, M.; BERGUE, S. (Org). **Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiência no setor público**. Brasília: ENAP, 2010. p. 9-28.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS. **A democratização das relações de trabalho: um novo olhar sobre a política de gestão de pessoas na Administração Pública Federal**. Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.

SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS. **Relatório Final**. Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.

SIDNEY, M. Policy Formulation: Design and Tools. In: FISCHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

SILVA, A.; FONSECA, A. A cultura organizacional como mecanismo de controle: o caso da adoção do contrato de gestão na Marinha do Brasil. In: Congresso Brasileiro de Custos, 14, 2007. **Anais...** João Pessoa: XIV Congresso Brasileiro de Custos, 2007, p. 1-17.

SILVA, M. **Uma leitura psicanalítica da ferramenta gerencial avaliação de desempenho**. 2010. 79 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SILVA, M. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. (Org.). 2. ed. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras, 2013, p. 19-108.

SILVEIRA, J.; PINHEIRO, I.; ANTUNES, E. Critérios de Avaliação no Setor Público: um comparativo entre União X seis estados. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v.6, n. 3, p. 53-68, 2012.

SOFIA, J. Sob Lula, servidor tem ganho de até 255%. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 27/07/2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2707200807.htm>>. Acesso em: 03/11/2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Political Science**, v. 8, n. 2003, p. 20–45, 2006.

SOUZA, V., L.; MATTOS, I.; SARDINHA, R. L.; ALVES, R. C. **Gestão de Desempenho**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

SUZUKI, J.; GABBI, L. Desafios da avaliação de desempenho no setor público: o caso da Prefeitura Municipal de São Paulo. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2, 2009, Brasília. **Anais...**Brasília: CONSAD, painel 13, 2009, p. 1–22.

TSE (TRIBUNAL SUPREMO ELEITORAL). **Eleições 2006**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/eleicoes-2006>>. Acesso em: 22/10/2017.

TOLLISON, R.; COGLETON, R. **The economic analysis of rent seeking**. Aldershoot: Edward Elgar Publishing, 1995.

TZINER, A.; BAR-HEN, P.; FEIN, E.; SHARONI, G.; NORD, T. Desviación Constructiva, Intercambio Líder-Miembro y Confianza en la Evaluación: ¿Cómo se Interrelacionan, si lo Hacen? **Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones**, v. 26, n. 2, p. 95-100, 2010.

TULLOCK, G. **Rent seeking**. Aldershoot: Edward Elgar Publishing, 1993.

UCHOA, C. E.; MAUGER, P.; VIEIRA, P.; GIORGETTI, V. Avaliação de desempenho como ferramenta de gestão: a experiência da Escola Fazendária – ESAF/MF – Brasil. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 4, 2011, Brasília. **Anais...**Brasília: CONSAD, painel 51/182, 2011, p. 3-27.

URDANETA, O. R.; URDANETA, M. V. Evaluación del desempeño y motivación del personal en los Institutos de Investigaciones de Salud. **Revista de Ciencias Sociales**, v. 19, n.4, p. 672-682, 2013.

VALDÉS-PADRÓN, M.; GARZA-RÍOS, R.; PÉREZ-VERGARA, I.; GÉ-VARONA, M.; CHÁVEZ-VIVO, A. R. Una propuesta para la evaluación del desempeño de trabajadores apoyada en el uso de técnicas cuantitativas. **Ingeniería Industrial**, v. 36, n. 1, p. 48–57, 2015.

VÁZQUEZ, E. La evaluación de desempeño en las grandes empresas españolas. **Universia Business Review**, n. 15, p. 42-53, 2007.

VEDUNG, E. Four Waves of Evaluation Diffusion. **Evaluation**, v. 16, n. 3, p. 263-277, 2010.

VELASCO, S.; LÚCIO, G. apoio aos Diálogos Setoriais Brasil - UE – Intercâmbio de experiências e conhecimentos em avaliação de desempenho no âmbito da administração

pública federal. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 4, 2011, Brasília. **Anais...**Brasília: CONSAD, painel 32/117, 2011, p. 1-35.

VELASCO, S.; SILVA, M. Sistemática da avaliação de desempenho na administração pública federal. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 4, 2011, Brasília. **Anais...**Brasília: CONSAD, painel 51/182, 2011, p. 1-25.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. V. 2. 1. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO A – Formulário da ADI da chefia no Ministério da Saúde



Ministério da Saúde
Secretaria Executiva
Coordenação Geral de Gestão de Pessoas

Formulário de Avaliação de Desempenho Individual - Avaliação da Chefia

| |
|----------------------|
| Identificação |
|----------------------|

| |
|-----------------------|
| Dados do ciclo |
|-----------------------|

Ciclo de avaliação:

Período avaliativo: 01/07/2015 a 30/06/2016

Unidade organizacional:

Nome da equipe:

Chefe da equipe:

IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADOR

Matrícula:

Nome:

Cargo:

Função:

Email:

IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADO

Matrícula:

Nome:

Grupo/Cargo:

Situação funcional:

Unidade de exercício:

CPF:

Email:

Telefone:

Ocorrências

| |
|--|
| |
|--|



Ministério da Saúde
Secretaria Executiva
Coordenação Geral de Gestão de Pessoas

Formulário de Avaliação de Desempenho Individual - Avaliação da Chefia

Avaliação da meta individual

O êxito da avaliação depende da disponibilidade do avaliador e do avaliado em participarem do processo com maturidade, ética e respeito mútuo, de acordo com o plano de trabalho estabelecido, cujas metas foram pactuadas com cada servidor antes de cada ciclo de avaliação.

| Metas individual | Escala da meta individual | | Pontuação |
|------------------|---------------------------|------------|-----------|
| | > 75% | Pontos: 12 | |
| | > 50% e <= 75% | Pontos: 9 | |
| | > 25% e <= 50% | Pontos: 6 | |
| | <= 25% | Pontos: 3 | |

Avaliação de fatores mínimos de competência

Atribua o valor de 1 a 4 ao desempenho do avaliado, considerando a escala e os conceitos abaixo. A pontuação 1 ou 2 deverá ser obrigatoriamente justificada.

| Escala | Conceito |
|--------|---------------------------|
| 4 | Desempenho superior |
| 3 | Desempenho médio superior |
| 2 | Desempenho médio inferior |
| 1 | Desempenho inferior |

PRODUTIVIDADE:

| Fatores mínimos da competência/Conceito | Peso | Evidências | | | 4 | 3 | 2 | 1 | Pontuação |
|---|------|--------------|-----|--|---|---|---|---|-----------|
| | | | | | | | | | |
| 1. PRODUTIVIDADE: Produzir o trabalho pactuado na sua totalidade, mediante a utilização de métodos e técnicas, observando o prazo e a qualidade estabelecidos. | 0.10 | Conhecimento | 1C1 | Conhece o trabalho que deve ser executado. | | | | | |
| | | Habilidade | 1H1 | Utiliza os recursos materiais disponíveis adequadamente na execução do trabalho. | | | | | |
| | | Habilidade | 1H2 | Cumprir os prazos estabelecidos. | | | | | |
| | | Habilidade | 1H3 | Realiza o trabalho com a qualidade estabelecida. | | | | | |

Justificativa 1C1:

Justificativa 1H1:



Ministério da Saúde
Secretaria Executiva
Coordenação Geral de Gestão de Pessoas

Formulário de Avaliação de Desempenho Individual - Avaliação da Chefe

Justificativa 1H2:

Justificativa 1H3:

COMPROMETIMENTO:

| Fatores mínimos da competência/Conceito | Peso | Evidências | | | 4 | 3 | 2 | 1 | Pontuação |
|--|------|--------------|-----|--|---|---|---|---|-----------|
| 2.COMPROMETIMENTO: Orientar o desempenho das atividades profissionais para os interesses objetivos organizacionais. | 0.10 | Conhecimento | 2C1 | Conhece os objetivos organizacionais. | | | | | |
| | | Habilidade | 2H1 | Executa suas atividades alinhando-as aos objetivos organizacionais. | | | | | |
| | | Habilidade | 2H2 | Contribui para melhoria da execução das atividades. | | | | | |
| | | Habilidade | 2H3 | Cumpre os compromissos estabelecidos na execução de suas atividades. | | | | | |

Justificativa 2C1

Justificativa 2H1:

Justificativa 2H2:

Justificativa 2H3:

CONHECIMENTO DE MÉTODOS E TÉCNICAS

| Fatores mínimos da competência/Conceito | Peso | Evidências | | | 4 | 3 | 2 | 1 | Pontuação |
|--|------|--------------|-----|--|---|---|---|---|-----------|
| 3. CONHECIMENTO DE MÉTODOS E TÉCNICAS: Desempenhar o trabalho com conhecimento sobre os procedimentos, normas e padrões necessários para exercer suas atividades. | 0.10 | Conhecimento | 3C1 | Conhece os padrões de referência existentes para execução do trabalho. | | | | | |
| | | Conhecimento | 3C2 | Conhece as instruções necessárias para a execução do trabalho. | | | | | |
| | | Habilidade | 3H1 | Executa o trabalho e conformidade com os padrões de referência. | | | | | |
| | | Habilidade | 3H2 | Executa o trabalho e conformidade com as instruções definidas. | | | | | |

Justificativa 3C1

Justificativa 3C2

Justificativa 3H1:

Justificativa 3H2:

CUMPRIMENTO DE NORMAS DE PROCEDIMENTO E DE CONDUTA:

| Fatores mínimos da competência/Conceito | Peso | Evidências | | | 4 | 3 | 2 | 1 | Pontuação |
|---|------|--------------|-----|---|---|---|---|---|-----------|
| 4. CUMPRIMENTO DE NORMAS DE PROCEDIMENTO E DE CONDUTA: Cumprir normas de procedimentos no desempenho das atribuições do cargo e de conduta de acordo com os princípios da Administração Pública. | 0.10 | Conhecimento | 4C1 | Conhece as normas de procedimento relacionadas as atribuições de seu cargo. | | | | | |
| | | Conhecimento | 4C2 | Conhece as normas de conduta relacionadas aos princípios da Administração Pública. | | | | | |
| | | Habilidade | 4H1 | Executa o trabalho e conformidade com as normas de procedimentos relacionadas as atribuições de seu cargo. | | | | | |
| | | Habilidade | 4H2 | Executa o trabalho e conformidade com as normas de conduta relacionadas ao princípios da Administração Pública. | | | | | |

Justificativa 4C1:

Justificativa 4C2:

Justificativa 4H1:

Justificativa 4H2:

TRABALHO EM EQUIPE:

| Fatores mínimos da competência/Conceito | Peso | Evidências | | | 4 | 3 | 2 | 1 | Pontuação |
|--|------|--------------|-----|---|---|---|---|---|-----------|
| | | | | | | | | | |
| 5. TRABALHO EM EQUIPE: Colabora com os demais membros da equipe no desempenho das atividades, facilitando o processo de integração, com vistas a atingir os objetivos de trabalho. | 0.10 | Conhecimento | 5C1 | Conhece os objetivos de trabalho da equipe. | | | | | |
| | | Habilidade | 5H1 | Interage de maneira cooperativa com os membros de sua equipe. | | | | | |
| | | Habilidade | 5H2 | Facilita a integração dos membros de sua equipe. | | | | | |
| | | Habilidade | 5H3 | Colabora com os membros de sua equipe no desempenho das atividades. | | | | | |

Justificativa 5C1:

Justificativa 5H1:

Justificativa 5H2:



Ministério da Saúde
Secretaria Executiva
Coordenação Geral de Gestão de Pessoas

Formulário de Avaliação de Desempenho Individual - Avaliação da Chefia

Justificativa SH3:

Capacitação/Adequação funcional

Sugere ação de capacitação: () Sim () Não

Sugere adequação funcional: () Sim () Não

| Resultados | |
|--|-----------|
| | Pontuação |
| Resultado da avaliação de meta individual: | |
| Resultado da avaliação de fatores mínimos de competências: | |
| Resultado da avaliação de desempenho: | |

Aceite do resultado da avaliação de desempenho individual

() Concordo com o resultado da avaliação

() Discordo do resultado da avaliação

Data: ___/___/_____

Data: ___/___/_____

Assinatura do avaliado

Assinatura do avaliador

APÊNDICE A – Tópicos-guia agregados das entrevistas

IDENTIFICAÇÃO PRÉVIA

Nome completo:

Data de nascimento:

E-mail:

Telefone:

Cargo:

Unidade:

Formação:

Trajetória profissional (breve descrição):

PERGUNTAS PADRÃO

1. Poderia descrever o processo pelo qual a reformulação da normativa de ADI passou a ser prioridade do governo e do legislativo, traduzindo-se na aprovação da Lei 11.780 de 2008 e do Decreto 7.133 de 2010? Quais atores influenciaram nesse processo?
2. Acredita que a sua entidade pode influenciar na formulação da política de ADI? Em caso afirmativo, de que forma?
3. Qual era o parecer da sua organização em relação à política de ADI anterior ao Decreto 7.133 de 2010?
4. Na sua opinião, quais são os efeitos que uma política de ADI deveria produzir?
5. Na prática, acha que a política atual está atingindo os efeitos esperados de um sistema de ADI?
6. Na sua opinião, considera necessário realizar mudanças na atual política de ADI? Em caso afirmativo, quais mudanças?
7. Poderia fazer referência a experiências bem-sucedidas de políticas de ADI em outros países?
8. Quais aspectos envolvidos na ADI são importantes para que um sistema funcione corretamente?
9. Quais foram as razões que levaram à reformulação da política de ADI federal com a Lei 11.780 de 2008 e do Decreto 7.133 de 2010?
10. Quais foram as alternativas existentes e análises técnicas discutidas no processo de decisão da Medida Provisória 431 de 2008? Quais pessoas e entidades estiveram envolvidas nesse processo?
11. Poderia descrever as principais linhas do planejamento realizado para implementar a normativa de ADI atual (etapas, orçamento, recursos, etc.)?
12. Existem mecanismos de controle, monitoramento e/ou avaliação da implementação da política de ADI atual? Em caso afirmativo, poderia descrevê-los?
13. Acredita que existem condições internas e externas adequadas para implementar a política de ADI corretamente?
14. Poderia descrever as ações de sensibilização, capacitação e/ou de divulgação da política atual de ADI realizadas quando foi iniciada a sua implementação?
15. Acredita que as entidades e/ou os servidores públicos possam modificar, durante o a implementação da política atual de ADI, com as suas decisões ou ações, o que estava planejado inicialmente? Em caso afirmativo, de que forma?
16. Poderia descrever os aspectos positivos e negativos do sistema de ADI na sua entidade em cada uma das diferentes fases da mesma (preparação e desenho; execução; e usos dos resultados das avaliações)?
17. Qual é a sua avaliação do sistema atual em relação aos sistemas de ADI anteriores que já experimentou?
18. Observa dificuldades e obstáculos na prática da execução do sistema de ADI no seu papel de avaliador? Em caso afirmativo, quais são?

PERGUNTAS ADAPTADAS

12b. Existem mecanismos de controle, monitoramento e/ou avaliação da implementação do sistema de ADI na sua entidade? Em caso afirmativo, poderia descrevê-los?

13b. Acredita que existem condições internas e externas adequadas para implementar o sistema de ADI corretamente?

15b. Acredita que os gestores ou os servidores públicos possam modificar, durante a execução do sistema de ADI, com as suas decisões ou ações, o que estava planejado inicialmente? Em caso afirmativo, de que forma?

4b. Na sua opinião, quais são os efeitos que um sistema de ADI deveria produzir?

5b. Na prática, acha que o sistema atual da sua entidade está atingindo os efeitos esperados de um sistema de ADI?

6b. Na sua opinião, considera necessário realizar mudanças no sistema atual de ADI da sua entidade? Em caso afirmativo, quais mudanças?

15c. Percebe diferenças entre a forma em que está regulado o sistema e como se executa na prática? Em caso afirmativo, em que forma se produzem essas diferenças?

18b. Qual é a sua opinião sobre a atuação dos gestores da sua entidade na execução do sistema de ADI?

18c. Observa dificuldades e obstáculos na prática da execução do sistema de ADI no seu papel membro do CAD? Em caso afirmativo, quais são?

PERGUNTAS CURTAS FINAIS

- Deseja adicionar algum aspecto relacionado com este tema que não tenha sido tratado durante a entrevista?
- Recomenda alguma pessoa para ser entrevistada em relação a este tema?
- Recomenda algum documento de interesse em relação ao sistema de ADI na sua entidade?

FREQUENCIA DAS PERGUNTAS

| Pergunta | Nº Entre. | % Entre. | Nº Tipol. | Nº Pessoas | % Pessoas |
|----------|-----------|----------|-----------|------------|-----------|
| 1 | 5 | 22,7 | 3 | 5 | 18,5 |
| 2 | 3 | 13,6 | 1 | 3 | 11,1 |
| 3 | 1 | 4,5 | 1 | 1 | 3,7 |
| 4 | 22 | 100,0 | 7 | 27 | 100,0 |
| 5 | 22 | 100,0 | 7 | 27 | 100,0 |
| 6 | 22 | 100,0 | 7 | 27 | 100,0 |
| 7 | 1 | 4,5 | 1 | 1 | 3,7 |
| 8 | 1 | 4,5 | 1 | 1 | 3,7 |
| 9 | 2 | 9,1 | 2 | 2 | 7,4 |
| 10 | 3 | 13,6 | 2 | 3 | 11,1 |
| 11 | 2 | 9,1 | 1 | 2 | 7,4 |
| 12 | 5 | 22,7 | 2 | 5 | 18,5 |
| 13 | 6 | 27,3 | 3 | 11 | 40,7 |
| 14 | 5 | 22,7 | 2 | 5 | 18,5 |
| 15 | 16 | 72,7 | 6 | 21 | 77,8 |
| 16 | 11 | 50,0 | 3 | 16 | 59,3 |
| 17 | 8 | 36,4 | 5 | 13 | 48,1 |
| 18 | 10 | 45,5 | 3 | 10 | 37,0 |

APÊNDICE B – Roteiros das entrevistas

ROTEIRO ENTREVISTA - PESQUISA DE TESE ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA FEDERAL DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INDIVIDUAL

OBJETIVO DA ENTREVISTA

O nome do pesquisador é Enrique Sánchez Elvira, doutorando na UFRJ, no Programa de Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED), no Instituto de Economia. Esta entrevista faz parte de uma pesquisa de campo da tese intitulada *Análise da efetividade da política federal de avaliação de desempenho individual (ADI)*, que pretende analisar a política de ADI na administração pública da União em cada uma das etapas do ciclo da política, estudando a visão dos atores envolvidos e os condicionantes da efetividade da mesma.

INSTRUÇÕES DA ENTREVISTA

De acordo ao termo de consentimento livre e esclarecido anexo, esta entrevista será gravada e alvo de registros escritos. Os resultados serão unicamente utilizados para os fins da pesquisa da tese e, eventualmente, para serem incluídos em um artigo acadêmico. Em ambos casos, o conteúdo da entrevista será confidencial e a identidade do(a) Senhor(a) será preservada.

A entrevista é composta por uma primeira parte dirigida a conhecer os seus dados pessoais e profissionais, com o fim de caracterizar o perfil da pessoa entrevistada, e por uma segunda com as perguntas principais e complementárias. Este questionário foi entregue, ao menos, um dia antes da realização da entrevista. Recomenda-se preencher a informação relativa aos dados pessoais, assim como proceder à leitura das perguntas com antecedência.

Agradecem-se as contribuições do(a) Senhor(a), que serão muito úteis para atingir os propósitos deste estudo. Os resultados desta pesquisa e qualquer outra publicação relativa à mesma serão encaminhados para o(a) Senhor(a) no endereço indicado no questionário.

DADOS DO ENTREVISTADO

Nome completo:

Data de nascimento:

E-mail:

Telefone:

Cargo atual:

Formação:

Trajatória profissional (breve descrição, nome da entidade e anos trabalhados):

TÓPICOS-GUIA / PLANEJADOR DA POLÍTICA ATUAL

- 1) Na sua opinião, quais são os efeitos que uma política de ADI (avaliação de desempenho individual) deveria produzir?
- 2) Na prática, acha que a política atual está atingindo os efeitos esperados de um sistema de ADI?
- 3) Acredita que existem condições internas e externas adequadas para implementar a política de ADI corretamente?
- 4) Existem mecanismos de controle, monitoramento e/ou avaliação da implementação da política de ADI atual? Em caso afirmativo, poderia descrevê-los?
- 5) Acredita que as entidades e/ou os servidores públicos possam modificar, durante o a implementação da política atual de ADI, com as suas decisões ou ações, o que está estabelecido na normativa? Em caso afirmativo, de que forma?
- 6) Na sua opinião, considera necessário realizar mudanças na atual política de ADI? Em caso afirmativo, quais mudanças?

TÓPICOS-GUIA / PLANEJADOR DA POLÍTICA PARTICIPANTE NA ELABORAÇÃO

- 1) Na sua opinião, quais são os efeitos que uma política de ADI (avaliação de desempenho individual) deveria produzir?
- 2) Poderia descrever o processo pelo qual a reformulação da normativa de ADI passou a ser prioridade do governo e do legislativo, traduzindo-se na aprovação da Lei 11.780 de 2008 e do Decreto 1.733 de 2010? Quais atores influenciaram nesse processo?
- 3) Quais foram as alternativas existentes e análise técnicas discutidas no processo de decisão da Medida Provisória 431 de 2008? Quais pessoas e entidades estiveram envolvidas nesse processo?
- 4) Na prática, acha que a política atual está atingindo os efeitos esperados de um sistema de ADI?
- 5) Poderia descrever as principais linhas do planejamento realizado para implementar a normativa de ADI na época na que trabalhava no Ministério do Planejamento (etapas, orçamento, recursos, etc.)?
- 6) Poderia descrever as ações de sensibilização, capacitação e/ou de divulgação da política atual de ADI realizadas quando foi iniciada a sua implementação?
- 7) Acredita que existem condições internas e externas adequadas para implementar a política de ADI corretamente?

- 8) Acredita que as entidades e/ou os servidores públicos possam modificar, durante o a implementação da política atual de ADI, com as suas decisões ou ações, o que estava planejado inicialmente? Em caso afirmativo, de que forma?
- 9) Na sua opinião, considera necessário realizar mudanças na atual política de ADI? Em caso afirmativo, quais mudanças?

TÓPICOS-GUIA / ESPECIALISTA ACADÊMICO

- 1) Na sua opinião, quais são os efeitos que uma política de ADI (avaliação de desempenho individual) deveria produzir?
- 2) Quais aspectos envolvidos na ADI são importantes para que um sistema funcione corretamente?
- 3) Quais foram as razões que levaram à reformulação da política de ADI federal com a Lei 11.780 de 2008 e do Decreto 1.733 de 2010?
- 4) Na prática, acha que a política atual está atingindo os efeitos esperados de um sistema de ADI?
- 5) Acredita que as entidades e/ou os servidores públicos possam modificar, durante o a implementação da política atual de ADI, com as suas decisões ou ações, o que está estabelecido na normativa? Em caso afirmativo, de que forma?
- 6) Acredita que a sua entidade e você, como especialista acadêmico, podem influenciar na formulação da política de ADI? Em caso afirmativo, de que forma?
- 7) Na sua opinião, considera necessário realizar mudanças na atual política de ADI? Em caso afirmativo, quais mudanças?

TÓPICOS-GUIA / COORDENADOR AD EM ENTIDADE FEDERAL

- 1) Na sua opinião, quais são os efeitos que um sistema de ADI (avaliação de desempenho individual) deveria produzir?
- 2) Poderia descrever os aspectos positivos e negativos do sistema de ADI na sua entidade em cada uma das diferentes fases da mesma (preparação e desenho; execução; e usos dos resultados das avaliações)?
- 3) Na prática, acha que o sistema atual da sua entidade está atingindo os efeitos esperados de um sistema de ADI?
- 4) Acredita que existem condições internas e externas adequadas para implementar o sistema de ADI corretamente?

- 5) Acredita que os gestores ou os servidores públicos possam modificar, durante a execução do sistema de ADI, com as suas decisões ou ações, o que está definido na normativa? Em caso afirmativo, de que forma?
- 6) Poderia descrever as ações de sensibilização, capacitação e/ou de divulgação da política atual de ADI realizadas quando foi iniciada a sua implementação?
- 7) Existem mecanismos de controle, monitoramento e/ou avaliação da implementação do sistema de ADI na sua entidade? Em caso afirmativo, poderia descrever eles?
- 8) Na sua opinião, considera necessário realizar mudanças no sistema atual de ADI da sua entidade? Em caso afirmativo, quais mudanças?

TÓPICOS-GUIA / DIRETOR GESTÃO DE PESSOAS EM ESCOLA DE GOVERNO

- 1) Na sua opinião, quais são os efeitos que uma política de ADI (avaliação de desempenho individual) deveria produzir?
- 2) Quais aspectos envolvidos na ADI são importantes para que um sistema funcione corretamente?
- 3) Quais foram as razões que levaram à reformulação da política de ADI federal com a Lei 11.780 de 2008 e do Decreto 1.733 de 2010?
- 4) Na prática, acha que a política atual está atingindo os efeitos esperados de um sistema de ADI?
- 5) Acredita que as entidades e/ou os servidores públicos possam modificar, durante o a implementação da política atual de ADI, com as suas decisões ou ações, o que está estabelecido na normativa? Em caso afirmativo, de que forma?
- 6) Acredita que a sua entidade pode influenciar na formulação da política de ADI? Em caso afirmativo, de que forma?
- 7) Na sua opinião, considera necessário realizar mudanças na atual política de ADI? Em caso afirmativo, quais mudanças?

TÓPICOS-GUIA / REPRESENTANTE SINDICAL SERVIDORES FEDERAIS

- 1) Na sua opinião, quais são os efeitos que uma política de ADI (avaliação de desempenho individual) deveria produzir?
- 2) Quais aspectos envolvidos na ADI são importantes para que um sistema funcione corretamente?
- 3) Quais foram as razões que levaram à reformulação da política de ADI federal com a Lei 11.780 de 2008 e do Decreto 1.733 de 2010?

- 4) Na prática, acha que a política atual está atingindo os efeitos esperados de um sistema de ADI?
- 5) Acredita que as entidades e/ou os servidores públicos possam modificar, durante o a implementação da política atual de ADI, com as suas decisões ou ações, o que está estabelecido na normativa? Em caso afirmativo, de que forma?
- 6) Acredita que a sua entidade pode influenciar na formulação da política de ADI? Em caso afirmativo, de que forma?
- 7) Na sua opinião, considera necessário realizar mudanças na atual política de ADI? Em caso afirmativo, quais mudanças?

TÓPICOS-GUIA / EX-CHEFIA GESTÃO DE PESSOAS ENTIDADE AUTÁRQUICA

- 1) Na sua opinião, quais são os efeitos que um sistema de ADI (avaliação de desempenho individual) deveria produzir?
- 2) Poderia descrever os aspectos positivos e negativos do sistema de ADI na sua entidade em cada uma das diferentes fases da mesma (preparação e desenho; execução; e usos dos resultados das avaliações)?
- 3) Na prática, acha que o sistema atual da sua entidade está atingindo os efeitos esperados de um sistema de ADI?
- 4) Acredita que existem condições internas e externas adequadas para implementar o sistema de ADI corretamente?
- 5) Acredita que os gestores ou os servidores públicos possam modificar, durante a execução do sistema de ADI, com as suas decisões ou ações, o que está definido na normativa do SIADI e nas guias explicativas? Em caso afirmativo, de que forma?
- 6) Poderia descrever as ações de sensibilização, capacitação e/ou de divulgação do SIADI realizadas quando foi iniciada a sua implementação?
- 7) Na sua opinião, considera necessário realizar mudanças no sistema atual de ADI da sua entidade? Em caso afirmativo, quais mudanças?

TÓPICOS-GUIA / COORDENADOR AD EM ENTIDADE AUTÁRQUICA

- 1) Na sua opinião, quais são os efeitos que um sistema de ADI (avaliação de desempenho individual) deveria produzir?
- 2) Poderia descrever os aspectos positivos e negativos do sistema de ADI na sua entidade em cada uma das diferentes fases da mesma (preparação e desenho; execução; e usos dos resultados das avaliações)?

- 3) Na prática, acha que o sistema atual da sua entidade está atingindo os efeitos esperados de um sistema de ADI?
- 4) Acredita que existem condições internas e externas adequadas para implementar o sistema de ADI corretamente?
- 5) Acredita que os gestores ou os servidores públicos possam modificar, durante a execução do sistema de ADI, com as suas decisões ou ações, o que está definido na normativa do SIADI e nas guias explicativas? Em caso afirmativo, de que forma?
- 6) Poderia descrever as ações de sensibilização, capacitação e/ou de divulgação da política atual de ADI realizadas quando foi iniciada a sua implementação?
- 7) Existem mecanismos de controle, monitoramento e/ou avaliação da implementação do sistema de ADI na sua entidade? Em caso afirmativo, poderia descrever eles?
- 8) Na sua opinião, considera necessário realizar mudanças no sistema atual de ADI da sua entidade? Em caso afirmativo, quais mudanças?

TÓPICOS-GUIA / CHEFIA DE DIVISÃO EM ENTIDADE AUTÁRQUICA

- 1) Na sua opinião, quais são os efeitos que um sistema de ADI (avaliação de desempenho individual) deveria produzir?
- 2) Na prática, acha que o sistema atual da sua entidade está atingindo os efeitos esperados de um sistema de ADI?
- 3) Qual é a sua avaliação do sistema atual em relação aos sistemas de ADI anteriores que já experimentou?
- 4) Observa dificuldades e obstáculos na prática da execução do sistema de ADI no seu papel de avaliador? Em caso afirmativo, quais são?
- 5) Percebe diferenças entre o que está estabelecido na normativa do SIADI e nas guias explicativas e como se executa o sistema na prática? Em caso afirmativo, em que forma se produzem essas diferenças?
- 6) Na sua opinião, considera necessário realizar mudanças no sistema atual de ADI da sua entidade? Em caso afirmativo, quais mudanças?

TÓPICOS-GUIA / REPRESENTANTE SINDICAL EM ENTIDADE AUTÁRQUICA

- 1) Na sua opinião, quais são os efeitos que um sistema de ADI (avaliação de desempenho individual) deveria produzir?

- 2) Poderia descrever os aspectos positivos e negativos do sistema de ADI na sua entidade em cada uma das diferentes fases da mesma (preparação e desenho; execução; e usos dos resultados das avaliações)?
- 3) Na prática, acha que o sistema atual da sua entidade está atingindo os efeitos esperados de um sistema de ADI?
- 4) Acredita que existem condições internas e externas adequadas para implementar o sistema de ADI corretamente?
- 5) Acredita que os gestores ou os servidores públicos possam modificar, durante a execução do sistema de ADI, com as suas decisões ou ações, o que está definido na normativa do SIADI e nas guias explicativas? Em caso afirmativo, de que forma?
- 6) Acredita que o sindicato pode influenciar na formulação da política de ADI? Em caso afirmativo, de que forma?
- 7) Na sua opinião, considera necessário realizar mudanças no sistema atual de ADI da sua entidade? Em caso afirmativo, quais mudanças?

TÓPICOS-GUIA / MEMBRO DO CAD EM ENTIDADE AUTÁRQUICA

- 1) Na sua opinião, quais são os efeitos que um sistema de ADI (avaliação de desempenho individual) deveria produzir?
- 2) Na prática, acha que o sistema atual da sua entidade está atingindo os efeitos esperados de um sistema de ADI?
- 3) Qual é a sua avaliação do sistema atual em relação aos sistemas de ADI anteriores que já experimentou?
- 4) Observa dificuldades e obstáculos na prática da execução do sistema de ADI no seu papel de avaliador? Em caso afirmativo, quais são?
- 5) Percebe diferenças entre o que está estabelecido na normativa do SIADI e nas guias explicativas e como se executa o sistema na prática? Em caso afirmativo, em que forma se produzem essas diferenças?
- 6) Observa dificuldades e obstáculos na prática da execução do sistema de ADI no seu papel membro do CAD? Em caso afirmativo, quais são?
- 7) Na sua opinião, considera necessário realizar mudanças no sistema atual de ADI da sua entidade? Em caso afirmativo, quais mudanças?

TÓPICOS-GUIA / SERVIDOR PÚBLICO EM ENTIDADE AUTÁRQUICA

- 1) Na sua opinião, quais são os efeitos que um sistema de ADI (avaliação de desempenho individual) deveria produzir?
- 2) Na prática, acha que o sistema atual da sua entidade está atingindo os efeitos esperados de um sistema de ADI?
- 3) Poderia descrever os aspectos positivos e negativos do sistema de ADI na sua entidade em cada uma das diferentes fases da mesma (preparação e desenho; execução; e usos dos resultados das avaliações)?
- 4) Qual é a sua opinião sobre a atuação das chefias da sua entidade na execução do sistema de ADI?
- 5) Percebe diferenças entre a forma em que está descrito o SIADI na normativa e nas guias explicativas e como se executa na prática? Em caso afirmativo, em que forma se produzem essas diferenças?
- 6) Observa dificuldades e obstáculos na prática da execução do sistema de ADI no seu papel membro do CAD? Em caso afirmativo, quais são?
- 7) Na sua opinião, considera necessário realizar mudanças no sistema atual de ADI da sua entidade? Em caso afirmativo, quais mudanças?

INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR EM TODOS OS CASOS

- Deseja adicionar algum aspecto relacionado com este tema que não tenha sido tratado durante a entrevista e que sugere seja incluído nesta pesquisa?
- Recomenda alguma pessoa para ser entrevistada em relação a este tema?
- Recomenda algum documento de interesse em relação à política de ADI federal?

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Senhor(a) _____, está sendo convidado(a) a participar da pesquisa titulada *Análise da efetividade da política federal de avaliação de desempenho individual*, que forma parte do programa de doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), realizado pelo pesquisador Enrique J. Sánchez Elvira, sob a orientação da Professora Maria Fátima Bruno.

O objetivo da pesquisa é analisar o funcionamento da política federal de avaliação de desempenho individual desde a perspectiva da análise do ciclo da política pública, tendo como finalidade contribuir para a melhoria dessa política, ao tempo que pretende auxiliar às entidades envolvidas e identificar linhas de aprimoramento da política.

O convite a participar desta pesquisa responde à necessidade de analisar a visão dos atores envolvidos no sistema de avaliação de desempenho, ajudando a entender melhor as dimensões de dito sistema e identificar novos achados que possam se confrontar com a literatura científica existente sobre o tema e oferecer novas propostas teóricas.

Solicita-se a participação do(a) Senhor(a) para responder perguntas de um roteiro de entrevista ao pesquisador do projeto. O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente uma hora. A entrevista será gravada e, posteriormente, transcrita e armazenada, em arquivos digitais, à qual terá acesso à mesma somente o pesquisador. Da mesma forma, se requer a autorização do(a) Senhor(a) para incluir os resultados da entrevista no documento desta tese de doutorado, assim como em outras publicações ou eventos científicos.

Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações pessoais prestadas. Qualquer dado que possa identificar o(a) Senhor(a) será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa e o material armazenado em local seguro. A participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória e o(a) Senhor(a) tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. O(a) Senhor(a) não será penalizado(a) de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação, ou desistir da mesma. O pesquisador estará à disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Pesquisador: Enrique J. Sánchez Elvira

Considerando, que fui informado(a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

Rio de Janeiro, ____ de _____ de _____

Participante:

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor entrar em contato com o pesquisador:

Nome: Enrique Jesús Sánchez Elvira.

E-mail: enrique.elvira@pped.ie.ufrj.br

Telefone: (21) 980974630.