

# DOM CONTEXTO

EDIÇÃO ESPECIAL

**GESTÃO  
PÚBLICA**

MAIO/2021



◆ Gestão do Desempenho no contexto da Reforma Administrativa

CONFIRA MAIS A SEGUIR

**FDC**

# CARTA DO EDITOR

Os debates sobre a Reforma Administrativa, centrados, mas não restritos à PEC 32, avançam nos meandros do legislativo federal, na academia, na mídia e na sociedade civil.

Dentre os temas discutidos, a gestão do desempenho coloca-se no centro dos debates. Por isso, resolvemos dedicar esta edição de maio à verticalização deste tema.

Convidamos alguns especialistas neste assunto para compartilharem importantes pontos de vistas, bem como os desafios e os benefícios para a Gestão Pública e para a sociedade.

Nesta edição, serão abordados os temas: como minimizar falhas da avaliação do desempenho na administração pública e a contribuição da sociedade civil para a Gestão do Desempenho, a partir da experiência do Movimento Pessoas à Frente.

Além destes, também serão apresentadas as necessidades de se desenvolver modelos de gestão do desempenho com indicadores e metas que possam refletir na qualidade das políticas e dos serviços públicos prestados à sociedade, bem como a remuneração variável e sua eficácia na melhoria do desempenho dos servidores públicos e o discurso negativo em relação à pessoa do servidor público.

Essas contribuições afinam-se em diversos pontos. Primeiro, revelam uma compreensão sistêmica da gestão do desempenho no sentido de que o desenvolvimento de capacidades e a disponibilidade de recursos são elementos causais de qualquer modelo de gestão. Segundo, deixam inequívoca a ideia de que gestão do desempenho é algo muito maior que avaliação do desempenho. E, por fim, revelam que gestão do desempenho é – e assim deve ser visto – uma temática institucional, não apenas um tema subalterno da gestão de pessoas.

Ainda há muito a ser explorado sobre desempenho na administração pública brasileira, sinalizando temas de pesquisa que são essenciais para estruturar e iluminar o debate que já se iniciou em torno do tema.

**Paulo Resende**  
Editor-Executivo



# SUMÁRIO

**¿Cómo minimizar los fallos de la evaluación del desempeño en la administración pública?**

por **Franciso Longo**

**04**

**A contribuição da sociedade civil para a Gestão do Desempenho: Movimento Pessoas à Frente**

por **Eloy Oliveira, Glauca Macedo e Weber Sutti**

**10**

**Chegou a vez da gestão de desempenho no setor público**

por **Tadeu Barros**

**17**

**Avaliação de Desempenho: ameaça ou oportunidade?**

por **Evelyn Levy**

**22**

**Remuneração variável no setor público: um caminho para um melhor desempenho no setor público?**

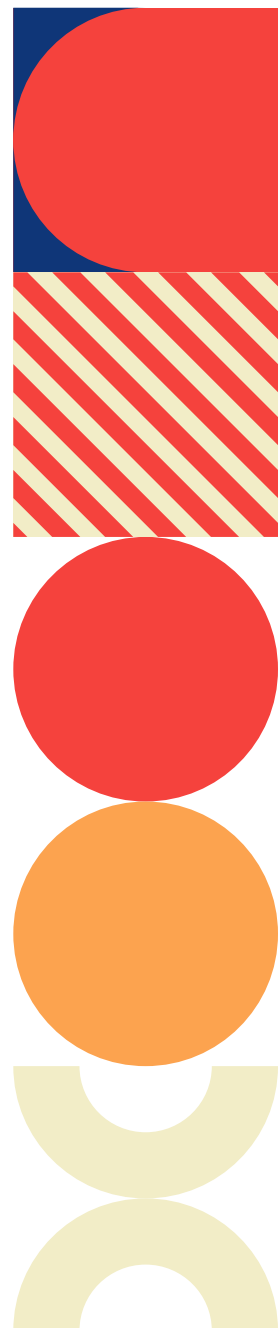
por **Cibele Franzese**

**28**

**Por trás da burocracia também bate um coração**

por **Pedro Pontual**

**36**





Créditos da Imagem: Depositphotos

# ¿Cómo minimizar los fallos de la evaluación del desempeño en la administración pública?

por FRANCISCO LONGO

La evaluación del desempeño laboral es uno de los subsistemas más complejos de la gestión de personas, y aquella donde, en general, el análisis de las distintas experiencias detecta mayores niveles de insatisfacción. Hay cinco fallos que suelen repetirse en las organizaciones, tanto públicas

como privadas, que implantan sistemas para evaluar el rendimiento laboral de sus empleados.

### **RESISTENCIA DE LOS DIRECTIVOS A APLICAR EL SISTEMA**

Para la mayor parte de los directivos, llevar a cabo la evaluación del desempeño de los empleados a su cargo no es percibido como una prioridad. En la mayor parte de los casos, su éxito no será medido por cómo gestionan a sus equipos humanos, sino por otros logros o circunstancias. Además, es una actividad para la que la mayoría de ellos no ha recibido formación específica, y que se les hace enojosa y difícil, especialmente cuando deben administrar evaluaciones negativas. Temen que pueda deteriorar la relación con sus colaboradores, e incluso distraer a estos de lo más importante de su trabajo. En consecuencia, adoptan una actitud de oposición más o menos activa que puede desplegar un amplio abanico de expresiones negativas ante los intentos de la dirección y los departamentos de RR.HH. de implantar el sistema.

### **APLICACIÓN RUTINARIA Y BUROCRÁTICA**

En buena medida, es consecuencia de lo anterior. Es frecuente que la implantación del sistema se adopte en las unidades como un trámite burocrático más impuesto por los servicios centrales de la organización, pero que no añade valor a su trabajo. Por ello, se asume resignadamente la realización de las entrevistas y la cumplimentación de los formularios y *workflows*, pero sin prestar gran atención a la calidad de los contenidos y procurando dedicarle el menor tiempo posible.

### **FALTA DE DIFERENCIACIÓN**

En un número abrumador de ocasiones, en toda clase de organizaciones y empresas, y cualquiera que sea el método de cálculo utilizado, los resultados de la evaluación del desempeño tienden a aproximar la valoración de los emplea-

dos a la calificación máxima posible. La aversión al conflicto es la explicación más común de este hecho, ampliamente constatado. Como consecuencia, la capacidad de los sistemas para distinguir entre las personas, diferenciándolas por su rendimiento, queda seriamente comprometida. El uso de las llamadas escalas de elección forzada, que establecen cupos porcentuales de valoración en las unidades de trabajo, es el atajo que algunas organizaciones utilizan para evitarlo, pero incluso estos mecanismos son burlados a veces por prácticas de rotación entre evaluados a lo largo de un ciclo plurianual.

### CONFLICTO INTERPERSONAL

Hay ocasiones en que la evaluación es aceptada con dificultad por algunos evaluados, y ni el sistema ni las habilidades del evaluador son capaces de evitar que se produzca un deterioro de la relación entre el supervisor y determinados miembros del equipo, produciendo alteraciones más o menos graves del entorno de trabajo en la unidad afectada, cuyas consecuencias pueden llegar a ser muy negativas.

### DETERIORO DEL CLIMA INTERNO

Cuando el número de conflictos es significativo, la aplicación del sistema produce un deterioro del clima organizativo. Es frecuente que aparezcan acusaciones de arbitrariedad de las evaluaciones y críticas a la calidad del sistema por no favorecer, supuestamente, la objetividad. Debe tenerse en cuenta, en especial en organizaciones altamente sindicalizadas, que gremios y sindicatos son, en casi todas las culturas organizativas, opositores tenaces a la implantación de estos sistemas que conducen a la diferenciación entre personas, especialmente cuando dan entrada a mecanismos de valoración menos formalizados y más susceptibles de sesgo personal.

Hacer frente a estos fallos no es, como indicábamos al principio, nada fácil. Hay, no obstante, cuatro grandes orientaciones que el diseño y aplicación de sis-

temas de evaluación deben considerar para minimizar la posibilidad de que se produzcan.

### **DISEÑAR EL SISTEMA ESTRATÉGICAMENTE**

La evaluación del desempeño no debe ser vista simplemente como una pieza del sistema de gestión de personas que tiene que ser activada para que este se considere completado formalmente. Mucho menos como una moda de la gestión o una iniciativa de los expertos en recursos humanos para justificar su papel. En otras palabras, es mejor no implantar la evaluación que ponerla en marcha sin un verdadero aliento estratégico. Ello exige vincularla a las prioridades de la organización, y explicitar las conexiones que permiten que la evaluación del desempeño fortalezca las posibilidades de alcanzar los objetivos estratégicos de la organización en su conjunto.

Para dotar a la evaluación de un valor estratégico, su impulso no debe corresponder en última instancia al departamento de RR.HH., sino a la alta dirección de la organización, y su propósito debe ser transmitido a lo largo de la cadena jerárquica como una prioridad de la dirección. Solo así los directivos visualizarán que el esfuerzo y el tiempo invertidos en evaluar se traduce en una valoración positiva de su propia gestión por parte de sus superiores. Como es lógico, no hablamos simplemente de una cuestión de comunicación. Para que esta percepción sea sostenible, los resultados de las evaluaciones, sus consecuencias y el funcionamiento del sistema deben ser sistemáticamente abordados, discutidos y actualizados por el núcleo de alta dirección de la organización.

### **SELECCIONAR ADECUADAMENTE LAS FINALIDADES DE LA EVALUACIÓN**

¿Qué se pretende conseguir evaluando el desempeño? Por extraño que parezca, esta pregunta no siempre se la hacen las organizaciones antes de poner en marcha el sistema. Las respuestas posibles son diversas, y pueden referirse, por ejemplo, a la validación de políticas de RR.HH.: ¿estamos reclutando correc-

tamente?, ¿funcionan nuestros procesos de formación? O bien a la adopción de medidas administrativas, como el pago de una retribución variable; o las decisiones sobre promoción o desvinculación. También pueden centrarse en el desarrollo de personas, como la identificación del potencial vinculada a políticas de gestión del talento; o a la puesta en marcha de actividades de capacitación. O tal vez lo que se pretende evaluando el desempeño es mejorar el rendimiento en el puesto, incrementando la aportación del empleado.

Saber lo que se pretende es crucial, porque no existe ningún sistema de evaluación que sirva al mismo tiempo para alcanzar todas estas finalidades, aun así, las organizaciones actúan a menudo como si ello fuera posible. Definir las finalidades, como vemos a continuación, es imprescindible para elegir bien los instrumentos.

### **DOTAR EL SISTEMA DE UN INSTRUMENTAL ADECUADO A SUS FINALIDADES**

Si pretendo usar la evaluación para pagar una bonificación, necesito un sistema que evalúe resultados, y lo haga de la manera más objetiva posible. Para ello, tendré que disponer de un sistema de dirección basado en objetivos medibles, por lo cual la evaluación de competencias no resultará útil para este propósito. Sin embargo, la evaluación de competencias es imprescindible si mis finalidades son de desarrollo. Por ejemplo, el feedback de 360 grados es una herramienta utilísima para gestionar la mejora profesional, pero sería contraproducente emplearlo para adoptar medidas administrativas. Para justificar desvinculaciones necesito un sistema formalizado y centralizado, con participación activa del departamento de RR.HH., pero para mejorar el rendimiento en el puesto la clave es articular un diálogo permanente y constructivo entre el empleado y su supervisor, en el marco de la unidad de trabajo. Si mi prioridad es fomentar el trabajo en equipo, la evaluación del desempeño individual puede jugar en contra; sin embargo, la evaluación de grupo puede no ser útil si lo que se pretende es obtener insumos para elaborar planes de capacitación...



Como puede verse, la claridad estratégica y la selección adecuada de finalidades son imprescindibles para elegir bien los instrumentos. En la evaluación del desempeño, lo que sirve para unas cosas no es seguro que sirva para otras, y puede, incluso, ser contraproducente.

## CONSIDERAR LA EVALUACIÓN COMO UN RETO DE DESARROLLO

### DIRECTIVO

Parece obvio, pero a menudo se ignora que ningún sistema de evaluación del desempeño puede funcionar sin directivos competentes y comprometidos. No hay atajos de método o procedimiento que permitan eludir este requisito, que es consustancial al éxito de cualquier iniciativa.

El entrenamiento de las habilidades para evaluar es imprescindible. Manejar, por ejemplo, una entrevista de evaluación es difícil, y las personas no suelen estar espontáneamente preparadas para ello. No basta, sin embargo, con cubrir este flanco. En realidad, lo más importante de todo es la actitud del directivo y su convicción de que el sistema le resulta necesario y útil para el logro de sus metas.

Disponer de directivos que asumen que gestionar personas y equipos, y desarrollar talento, forman una parte fundamental de su contribución a la organización es un reto imprescindible pero ambicioso, que no todas las organizaciones consiguen. Solo lo logran aquellas en las que esas ideas forman parte del núcleo central de valores y prioridades de la alta dirección, y esta sabe transmitir las al conjunto de la organización.



Profesor en EsadeGov, Centro de Gobernanza Pública de Esade. Barcelona, España.

FRANCISCO  
LONGO





Créditos da Imagem: Depositphotos

# A contribuição da sociedade civil para a Gestão do Desempenho: Movimento Pessoas à Frente

por **ELOY OLIVEIRA, GLAUCIA MACEDO** e  
**WEBER SUTTI**

Vivemos um momento crítico na história recente. A pandemia impôs ao mundo uma série de contingências que a sociedade tem lutado para superar. No Brasil, temos desafios adicionais. O nosso país ficou na pior colocação do ranking de 98 paí-

ses sobre a gestão pública no enfrentamento à pandemia (Lowy Institute, Austrália). Além disso, quase 70% dos brasileiros acreditam que a desigualdade deve piorar em 2021 (Ipsos, “Global Advisor 2021 Predictions”), resultados que não apenas ressaltam a desconfiança com lideranças políticas, mas também com as instituições de forma geral.

De todas as principais referências que conhecemos dentro e fora de nosso país, há sempre um denominador comum: para um Estado melhor, as pessoas importam! Portanto, se queremos governos que ofereçam serviços e políticas de qualidade para a população e que proponham soluções para os desafios de nosso tempo, precisamos olhar atentamente para as pessoas que trabalham nos governos, sobretudo em posições de liderança.

Por esse motivo, desde 2017, uma coalizão se formou para promover debates e produzir conhecimento, a partir de conteúdos e referências do que tem de mais avançado sobre o setor público no Brasil e no mundo, e buscar atrair interessados na construção de propostas concretas e soluções para uma gestão mais efetiva do Estado.

Essa coalizão, apoiada por quatro organizações do Terceiro Setor – Fundação Brava, Fundação Lemann, Instituto Humanize e República.org –, uniu-se com o objetivo de colaborar com a sociedade e com governos para, aprendendo com as melhores referências nacionais e internacionais, encontrar soluções e apoiar a implementação de políticas de atração, seleção, desempenho e desenvolvimento de lideranças em posições estratégicas no setor público.

Foram realizados três grandes encontros que reuniram autoridades brasileiras em Yale (EUA), no Brasil e em Oxford (Reino Unido). A partir da implementação de projetos pioneiros em 8 estados, o grupo confirmou que é possível mudar o paradigma de gestão de pessoas no país.

Em 2020, essa coalizão, com diferentes visões políticas e sociais, começou a debater e trabalhar por um objetivo comum: alcançar um novo paradigma para gestão de pessoas no setor público brasileiro, reconhecendo avanços recentes

em diferentes governos. A iniciativa desta coalizão de atores foi bem-sucedida e resultou no “Movimento Pessoas à Frente”.

### **O MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE: JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO!**

O Movimento Pessoas à Frente nasceu do compromisso com a construção de um melhor Estado a partir das pessoas de dentro e de fora do governo. O movimento é formado por diferentes segmentos da sociedade para debater e trabalhar um novo paradigma para gestão de pessoas do setor público. O grupo reúne especialistas, acadêmicos, parlamentares, representantes do governo federal, governos estaduais, sindicatos, judiciário, órgãos de controle e terceiro setor com visões políticas, sociais e econômicas plurais.

O objetivo do Movimento é produzir conhecimento e atrair interessados em um debate franco, focado nas evidências e nos diagnósticos que propiciem soluções para uma gestão mais efetiva do Estado, que entregue melhores serviços públicos para a população por meio de propostas concretas no curto, médio e longo prazo.

O Movimento também busca melhorar a comunicação desse tema tão áspero com a população em geral e com os públicos específicos para que essas agendas possam se incorporar, de forma qualificada e acessível, no debate público brasileiro. Transformações positivas no serviço público, realizadas em outros países como Chile, Austrália e Reino Unido, tiveram uma ampla mobilização da sociedade como etapa anterior dessas transformações.

Após um processo de debates, foram priorizados quatro temas que estão sendo trabalhados dentro do universo da gestão de pessoas no setor público, considerando não apenas impacto, mas também janelas de oportunidade para incidir nos debates. Os temas definidos foram: gestão do desempenho e do desenvolvimento, modelos de carreiras, segurança jurídica e políticas para lideranças.

Para debater esses temas, foram organizados Grupos de Trabalho (GTs), cujo papel é promover o diálogo transparente e produzir propostas consistentes,

com base em diagnósticos e experiências nacionais e internacionais. Os grupos se encontram periodicamente para discutir e analisar os pontos que foram priorizados, a partir de um plano de ação inicial, seguindo sempre a dinâmica de debate franco e construção coletiva.

Neste artigo, vamos salientar os resultados do GT focado na Gestão do Desempenho e Desenvolvimento, que foi coordenado pelo professor Humberto Falcão Martins e teve como objetivo construir um sumário de conceitos e propostas para implementação da gestão do desempenho e do desenvolvimento de lideranças no setor público.

## RESULTADOS DO GT DE GESTÃO DE DESEMPENHO E DESENVOLVIMENTO

A Gestão de Desempenho é primordial para melhorar a qualidade dos serviços públicos e buscar soluções assertivas na resolução dos principais desafios de saúde, educação, segurança e outras áreas dos governos. As dimensões e problemas do Brasil exigem uma atuação altamente eficaz e eficiente do setor público para atender as demandas sociais e econômicas da população.

Neste sentido, é fundamental avaliar as lideranças e suas equipes, com o objetivo de incentivar cada profissional a executar um bom trabalho, desenvolver habilidades para alcançar respostas satisfatórias e reconhecer e promover os servidores públicos que exercem sua função com espírito público.

Segundo Peter Drucker, gestão é “tomar as providências para que os resultados aconteçam”, e o desempenho implica em uma série de esforços para o alcance de resultados que geram valor. Portanto, o conceito de desempenho faz parte do processo de gestão. Também são expressões de ação, como é próprio das organizações para cumprir seus propósitos.

A Gestão do Desempenho na Administração Pública hoje é um grande desafio. Segundo dados do estudo de acompanhamento da Governança Pública Organizacional, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), divulgado em 2018, a realidade da Administração Pública Federal, em termos de capacidade

de gestão, liderança, entre outros, está longe de níveis ideais. Mesmo o Governo Federal, que dispõe de quadros públicos qualificados e bem remunerados, apresenta um panorama preocupante.

Há um déficit de desempenho na administração federal: os índices de gestão de pessoas, gestão de tecnologia da informação, contratações e estratégias gerados pelo TCU, em recente levantamento, mostram que uma parcela significativa das organizações do Poder Executivo Federal se encontra em estágios iniciais (INI) ou inexistentes (INE). Sobre a perspectiva estratégica, em particular, revela-se um cenário de desorientação (53% em estágios inexpressivo e iniciado). A situação é ainda mais crítica ao tratar a gestão de pessoas. Em resumo, o estudo conclui, a partir das evidências e dados coletados, que as boas práticas de governança organizacional não são adotadas por boa parte das organizações públicas. A situação dos estados e municípios, ao que tudo indica, é ainda mais preocupante.

A implementação de modelos de Gestão do Desempenho e Desenvolvimento no contexto da Administração Pública contemporânea é essencial para a geração de valor público. Esses modelos permitem que gestores e colaboradores estejam alinhados aos resultados institucionais, desdobrados com metas por unidades e equipes, e, por sua vez, conectados ao desempenho individual.

Tendo esses desafios e oportunidades em mente, o Movimentos Pessoas à Frente desenvolveu diversas rodadas de estudo e discussão sobre o tema. O GT identificou que uma das grandes questões a ser respondida seria: como aprimorar a performance das lideranças e suas equipes e, conseqüentemente, corresponder às necessidades da população, que precisa de bons serviços e políticas públicas? A resposta seria um modelo aprimorado de Gestão de Desempenho que promovesse resultados efetivos. Seguindo essa lógica, o grupo definiu 5 prioridades para esse modelo:

1. Fortalecer lideranças e equipes por meio do desenvolvimento de competências relevantes no funcionalismo público.

2. Identificar, reconhecer e valorizar líderes, equipes e indivíduos que geram valor, com o uso de reconhecimentos não monetários que gerem motivação e aumento do engajamento.
3. Criar um modelo justo e dinâmico de Gestão do Desempenho baseado em resultados, evidências, critérios objetivos e transparência, além das avaliações anuais de desempenho.
4. Ter métricas de desempenho com metas que possam refletir na qualidade das políticas e dos serviços públicos prestados à sociedade.
5. Possuir instrumentos de pactuação baseada em prognósticos para alinhar o Estado às necessidades e expectativas da sociedade e suas dinâmicas.

Os resultados esperados pelo grupo são uma política de desempenho que gere profissionais valorizados, população com melhores serviços públicos e administração pública reconhecida.

Os desafios da Administração Pública brasileira são grandes, mas também são vastas as oportunidades de aperfeiçoamento de sua gestão com a adoção de práticas e ferramentas gerenciais de ponta, voltadas para habilitar os novos ciclos esperados de melhoria e a geração de melhores serviços e políticas à sociedade. Há uma urgência por aprimorar a Administração Pública.

## **O QUE PRECISAMOS FAZER**

Defendemos que o modelo de gestão de desempenho e desenvolvimento para o setor público seja priorizado no debate público, que seja regulamentado por lei que estabeleça diretrizes e parâmetros mínimos comuns a todos os servidores públicos do país e que possa, depois, ser adaptado às particularidades e especificidades de estados e municípios.

Por fim, sabemos que o desafio de uma mudança de um sistema formal – existente hoje – para um sistema que de fato estabeleça objetivos e mobilize esforços e recursos de todo o serviço público, em prol de melhores serviços e

políticas públicas, demanda uma profunda mudança de procedimentos e mentalidade. Desta forma, entendemos que pensar junto com essa lei a sua forma de implementação e as etapas de mudança de mentalidade é fundamental. Governos que conseguiram fazer essa mudança priorizaram começar com um olhar especial para a gestão de desempenho das lideranças no setor público. Esse pode ser um caminho para o Brasil.

O exemplo do Movimento Pessoas à Frente demonstra como os governos e a sociedade civil organizada podem unir forças para propor aprimoramentos efetivos para a gestão pública, priorizando a construção de propostas baseadas em diagnósticos e evidências e envolvendo todos os setores e a diversidade que fazem parte de nossa sociedade neste debate.

Se conseguirmos lograr êxito em avançar nas propostas construídas no Movimento, consolidando novos marcos legais, temos a certeza de que quem sairá ganhando com essa união de esforços é a sociedade, que receberá melhores serviços públicos e terá um Estado mais efetivo na garantia de direitos e promoção de uma melhor qualidade de vida para todas e todos.

Se você ainda não conhece o Movimento Pessoas à Frente, acesse: [www.movimentopessoasafrente.org.br](http://www.movimentopessoasafrente.org.br) e participe!



**ELOY  
OLIVEIRA**



É diretor executivo do Instituto República.org e mestre em Administração Pública pela Universidade de Columbia (EUA).



**GLAUCIA  
MACEDO**



É gerente de Gestão Pública na Humanize Institute (RJ).



**WEBER  
SUTTI**



É Diretor de Projetos na Fundação Lemann. Arquiteto urbanista formado pela USP e pós-graduado em gestão pública. Trabalhou por mais de uma década na administração pública federal e municipal, foi Secretário Adjunto de Governo na Prefeitura de São Paulo.





Créditos da Imagem: Depositphotos

# Chegou a vez da gestão de desempenho no setor público

por **TADEU BARROS**

A maioria dos brasileiros está insatisfeita com os serviços públicos oferecidos no país e com os seus indicadores finalísticos-chave – que são a representação mais próxima da realidade dos cidadãos –, quando comparados com outros países que seguem

em queda ou em estagnação total, representando a dificuldade do Estado brasileiro em garantir bem-estar social à população.

De acordo com um estudo da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), que avalia países com um índice de 0 a 100 pontos, a satisfação do brasileiro com o sistema educacional caiu de 58 para 48, entre 2007 e 2016. Na saúde, a queda foi ainda maior, de 42 para 31 pontos.

A percepção geral da população é que para a alta carga tributária não há uma contrapartida do Estado em bons serviços, criando uma necessidade de modernização da máquina pública brasileira. Hoje, gastamos 13,6% do PIB para custear salários, benefícios e encargos do funcionalismo, segundo a OCDE. Sem uma reforma no curto prazo, esse número pode chegar a 14,8% até 2030, segundo a CNI (Confederação Nacional da Indústria).

Em contrapartida, como a própria pandemia tem descortinado, o serviço público tem o dever de assumir um papel protagonista com vistas a propiciar um melhor bem-estar social à população. Nesse contexto, as perguntas essenciais são: como valorizarmos grandes profissionais que temos no setor público? Como nos balizar na justiça e na meritocracia para que exemplos incríveis possam servir de inspiração? Como incentivar profissionais que transpiram diuturnamente em prol de melhores políticas públicas?

A atual estrutura existente é incapaz de estimular que os servidores públicos se desenvolvam e de valorizar os profissionais de alta performance. Ao mesmo tempo, não há uma regulamentação satisfatória que trate o tema da avaliação de desempenho no setor público. Na Constituição, é abordada de forma bastante superficial, no Art. 41, se limitando ao inciso III do § 1º, que “*O servidor público estável só perderá o cargo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa*”.

Por outro lado, a PEC 32/20, em tramitação na CCJC (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) da Câmara, se apresenta como a principal solução para,

no curto prazo, valorizar os bons servidores e melhorar a gestão de desempenho do serviço público. Mas como fazer isso?

As discussões de desenvolvimento de pessoas e gestão do desempenho são abordadas há anos em alguns setores da sociedade civil, e o CLP – Centro de Liderança Pública – contribui ou faz parte de pelo menos duas delas: o Movimento Pessoas à Frente e o Vamos!. O primeiro define princípios, diretrizes, práticas e propostas para uma melhor performance dos servidores, enquanto o outro oferece parceria técnica para apoiar governos regionais na implementação de políticas de atração, seleção e avaliação de lideranças para cargos na administração pública.

A verdadeira avaliação de desempenho garante que bons profissionais sejam reconhecidos por seu resultado. Entretanto, ao longo dos últimos anos, nenhum serviço público ao redor do planeta construiu um modelo perfeito ou unânime de avaliação de desempenho. O que se sabe é que para a máquina pública apresentar evolução neste sentido são necessárias inovação contínua, estratégia e métricas bem definidas.

Segundo uma pesquisa realizada em fevereiro de 2021, pelo Instituto Idea Big Data, a pedido do movimento Livres, apurou-se que nada menos do que 70% dos entrevistados disseram ser favoráveis à avaliação de desempenho dos servidores como meio indicado para proporcionar progressões na carreira. A partir desta percepção popular, quais são os principais desafios que precisamos resolver na prática? Dois problemas podem ser elencados para resolução imediata: baixa efetividade atrelada à capacidade de resposta por parte dos governos e a falta de mecanismos que promovam uma avaliação contínua fidedigna, visando a sugestão de melhorias e sempre orientando as decisões com base em evidências.

É fundamental a implementação de um verdadeiro sistema de governança em torno do tema de pessoas, tornando a gestão de pessoal de fato prioridade no governo e garantindo a impessoalidade e o melhor interesse público nessa área. Neste sentido, o Movimento Pessoas à Frente define alguns conceitos im-

portantes e que podem apoiar na definição de um modelo ideal de avaliação de desempenho. Para começar, **desempenho** é um conjunto de esforços voltados para resultados que geram valor; **capacidades** são competências requeridas para habilitar o desempenho e **recursos** são equipamentos, infraestruturas, orçamento, financeiro, dados & informações e tecnologias. Ou seja, para obtermos êxito, precisamos desenvolver capacidades e recursos alinhados ao desempenho esperado, assim como capacidades e recursos são pré-requisitos para se obter essa evolução.

Se não estamos satisfazendo à população com nossas entregas, qual o sentido da organização que não alcança (ou não tem) metas institucionais e todos os colaboradores receberem nota 10 em suas avaliações individuais? Somente com objetivos e métricas claras para as instituições e as pessoas é que conseguiremos obter melhores performances e, naturalmente, uma melhor avaliação do que está sendo entregue para a população.

**Logo, para que esse modelo possa funcionar, é fundamental:**

- **ter indicadores de desempenho com metas que possam refletir na qualidade das políticas e dos serviços públicos prestados à sociedade;**
- **implementar instrumentos de pactuação prévia, minimamente estruturados, sobre os resultados esperados e meios para alinhar o Estado às necessidades e expectativas da sociedade e sua dinâmica;**
- **criar um modelo de acompanhamento dinâmico do desempenho, orientado para resultados, com base em evidências, critérios objetivos, justiça e transparência.**

Além disso, em um modelo ideal de avaliação de desempenho, a premissa de identificar, reconhecer e valorizar líderes, equipes e indivíduos que geram valor – principalmente com uso de incentivos não pecuniários que promovam motivação e aumento do engajamento – é **fundamental!** Neste modelo, esperamos valorizar os bons servidores, gerando um efeito cascata de melhores práticas e realizações contínuas dentro do serviço público.

Por fim, esse modelo não funcionará sem transparência, governança democrática e foco estratégico, reforçando a importância de se orientar todas as políticas públicas e a atuação das pessoas ao propósito público e republicano. De todo modo, o processo de implementação de um novo modelo de gestão de desempenho precisa ser dinâmico e aderente à realidade e às contingências da gestão pública.

O CLP vai continuar trabalhando para que possamos deixar como legado um Estado mais eficiente e moderno, que valoriza os bons profissionais e que terá condições de investir mais em áreas essenciais do serviço público, como saúde, educação e infraestrutura, alimentando um círculo virtuoso.



É diretor de Operações do CLP - Centro de Liderança Pública.

TADEU  
BARROS





Créditos da Imagem: Depositphotos

# Avaliação de Desempenho: ameaça ou oportunidade?

por **EVELYN LEVY**

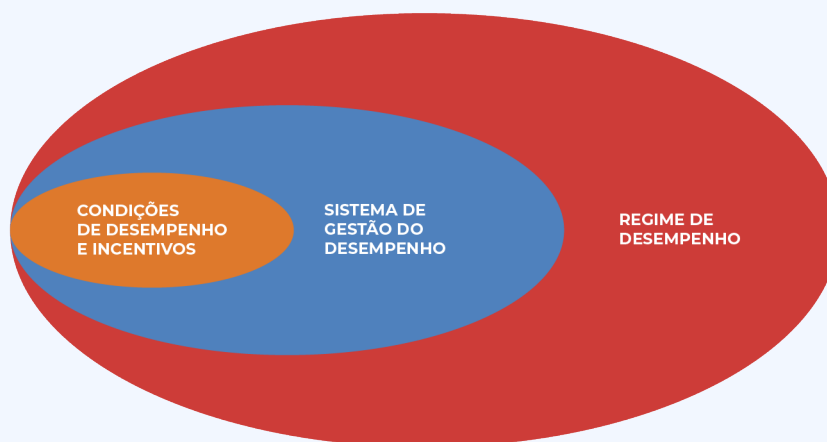
Formou-se um consenso no país em redor do acerto em se implantar a avaliação de desempenho no serviço público. Do ponto de vista legal, ela já estava prevista no artigo 41, III da Emenda Constitucional 19/1998, faltando regulamentá-la. Mas, de fato, a avaliação de desempenho já existe em várias organizações públicas, com alguns sucessos e muitos fracassos.

O clamor pela eficiência e eficácia da administração pública é justo, indiscutivelmente, e é amplo. Os desafios que os governos têm que enfrentar já eram grandes e agora se agigantaram, face à pandemia, às transformações tecnológicas e às profundas mudanças econômicas. Não é, portanto, por acaso que as propostas dirigidas ao Governo Biden e as reformas em andamento na França – para citar algumas – reiteram a necessidade de tornar os governos mais ágeis e sintonizados com as demandas da sociedade. E, para isso, sublinham que os servidores devem estar engajados, ampliando o desempenho de suas organizações.

Contudo, fala-se pouco sobre os caminhos para o aumento do desempenho. Se fosse tão simples e óbvio, múltiplas iniciativas, que no Brasil têm início com o DASP, portanto a partir de 1938, não teriam fracassado.

Aqui, defendemos que o desempenho – e sua gestão – tem três camadas: as condições do desempenho, os sistemas de desempenho e os regimes de desempenho, que se sobrepõem, se articulam e se reforçam mutuamente:

## 2º CONGRESSO SOBRE GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO PAULISTA



Por “condições do desempenho” entendemos os incentivos que são dados aos servidores pela organização e seus líderes, pelos gerentes e pela equipe. Estão, portanto, relacionados aos estímulos à motivação. John Schields, da Univer-

cidade de Sydney, fez um balanço da literatura sobre motivação e verificou que o conjunto dos estudiosos convergiam para oito fatores:

1. Que comportamentos e resultados esperados sejam definidos e comunicados com clareza.
2. Que os resultados sejam medidos com precisão.
3. Que as competências requeridas sejam previamente identificadas.
4. Que o colaborador se aproprie dos critérios de avaliação.
5. Que o colaborador receba *feedback* positiva e tempestivamente.
6. Que a motivação intrínseca do trabalho seja considerada.
7. Que os colaboradores sejam apoiados a realizar suas atividades com autonomia.
8. Que o bom desempenho tenha uma retribuição a ele vinculada e que ela seja realmente entregue.

Esse elenco parece trivial, mas implica em aportes organizacionais que não podem ser ignorados. O primeiro e o segundo item implicam na existência exatamente de um “sistema de desempenho” (a segunda camada), ou seja, um sistema que articule os objetivos e metas organizacionais conforme prioridades governamentais, compatíveis com os recursos que a organização possui. Comumente, essas metas estão ancoradas na existência de dados confiáveis, medidos periodicamente. São essas métricas que podem identificar avanços ou retrocessos e levar a uma reavaliação da estratégia adotada pela organização. Assim, tanto a avaliação organizacional como das equipes e dos indivíduos permite um importante processo de aprendizado. Entre nós, um bom exemplo são os dados do IDEB, que avaliam o desempenho escolar. Mais que classificar as escolas, turmas, municípios e ou estados, o IDEB contribui na identificação de casos de sucesso e fracasso. A revelação desses “sintomas” ajuda a buscar a raiz desses problemas – ou acertos –, para que sejam saneados e/ou sirvam de inspiração.

A definição de resultados e comportamentos esperados estabelece uma relação contratual entre quem está delegando atribuições e aquele/aquela que



as realizará. Na medida em que resultados e comportamentos são acordados, a relação pode ser vista como justa.

O terceiro item diz respeito às competências necessárias à realização dos resultados acordados. Isso implica que a organização e os gerentes façam uma gestão por competências que irá orientar recrutamento, seleção, desenvolvimento e avaliação.

O quarto item – apropriação dos critérios de avaliação pelo colaborador – reitera a necessidade de se estabelecer uma relação de confiança mútua, entre avaliador e avaliado, para que ambas as partes percebam o processo como justo.

O quinto item – o *feedback* dado pelo gerente “positiva e tempestivamente” – é considerado atualmente a forma mais eficaz de se acompanhar e avaliar os colaboradores. As grandes empresas têm abandonado os antigos processos de avaliação, de realização anual ou semestral, que frequentemente se burocratizam e acabam se tornando um exercício complexo, longo e, muitas vezes, inócuo. O acompanhamento constante, o encorajamento e os estímulos positivos pela superação de obstáculos têm se mostrado mais importantes para elevar a motivação e a produtividade.

Em sexto lugar, Schields destaca a motivação intrínseca do trabalho. Uma pesquisa recente da FIA, junto a mais de 150.000 funcionários, em diversos setores, confirma a razão do próprio trabalho, como fator de motivação entre professores, por exemplo.

Dar autonomia aos colaboradores para a realização das atividades é também fonte de motivação, segundo os estudiosos. O incentivo à inovação e a horizontalização das estruturas são também estratégias que vêm sendo adotadas e contribuem para essa autonomia.

Finalmente, cabe fazer referência à retribuição. Existem várias formas de fazê-la: a remuneração variável é somente uma delas e nem sempre a mais eficaz; pelo contrário, pode criar “*gaming*”, formas de ludibriar o sistema de avaliação, estabelecendo, por exemplo, a rotatividade no recebimento de uma gratificação.

A concessão de bônus a equipes, porém, tem se mostrado mais eficiente. O reconhecimento e a retribuição simbólica, com a concessão de prêmios de conhecimento público, por exemplo, têm demonstrado engajar muito os servidores. Reconhecer talentos e criar oportunidades para que venham a disputar cargos de maior responsabilidade são, certamente, algumas das melhores maneiras de criar lideranças e, ao mesmo tempo, estabelecer perspectivas de crescimento para os colaboradores.

Até aqui, vimos que o desempenho pressupõe a existência de “condições”, que se referem aos indivíduos e equipes, e de um “sistema” que envolve o nível organizacional. A esses dois níveis cabe acrescentar um terceiro plano, o “regime de desempenho”, constituído pelo conjunto de atores externos a essas organizações, mas que, em vista de sua posição de poder, pode estimular o desempenho. São tanto, por exemplo, os pais de alunos que passam a cobrar resultados da escola – portanto usuários – quanto cidadãos e organizações da sociedade civil, bem como os órgãos da esfera política, como o legislativo e os órgãos de controle.

O desempenho é, portanto, consequência de diferentes instrumentos que interagem e que acabam por criar uma “cultura do desempenho”.

Dentro das organizações, a responsabilidade sobre a efetividade dessa cultura se divide entre: as lideranças, que em última análise são responsáveis para que essa cultura se instale; os gerentes, que se relacionam diretamente com indivíduos e equipes; e a área responsável pela gestão de pessoas, que deve propor políticas de desenvolvimento, de identificação de talentos, de definição de competências, de retribuição, além de assistir os gerentes para que desenvolvam sua capacidade de dar *feedback* e avaliar seus colaboradores.

Por último, vale considerar a questão da insuficiência de desempenho. A experiência internacional, tanto do setor público quanto privado, mostra que o número de desligamentos por insuficiência de desempenho é residual, em torno de 2%. Ainda assim, a mera possibilidade de se realizar pode se constituir em

uma estratégia. Mas deve ser consequência de um processo, de várias fases, e estar cercada das devidas garantias legais de defesa, inclusive para que não se quebrem as relações de confiança entre os servidores e a organização.

Resta então responder: a avaliação de desempenho é uma ameaça ou oportunidade? Se considerarmos que o conjunto dessas mudanças aqui mencionadas poderá ser implantado, não há dúvida que será uma grande oportunidade!



É doutora em Administração e especialista sênior em Gestão Pública.

EVELYN  
LEVY





Créditos da Imagem: Depositphotos

# Remuneração variável no setor público: um caminho para um melhor desempenho no setor público?

por CIBELE FRANZESE

O debate sobre desempenho é um tema central na discussão de gestão de pessoas no setor público. Isso ocorre porque a melhoria do desempenho reverte diretamente na qualidade dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos e seu desenvolvimento está ligado a uma série de outros assuntos igualmente complexos, como

estrutura de carreira; incentivos financeiros e não financeiros; capacitação; evolução funcional e mobilidade.

Nesse breve artigo trataremos do tema da remuneração variável e sua eficácia no que se refere à melhoria do desempenho dos servidores públicos. A ideia central – trazida da gestão privada – é que a oferta de remuneração adicional seria capaz de motivar os funcionários, aumentando sua produtividade e, nesse sentido, traduzindo-se em melhores serviços públicos prestados aos cidadãos.

Tratando-se da adaptação de uma ferramenta de gestão privada para a gestão pública, dentro de um escopo maior de uma administração orientada a resultados, a remuneração variável no setor público insere-se no escopo do rol de medidas preconizadas pelas reformas gerenciais, em um movimento que se iniciou mundialmente no início da década de 1980 (GUERNING, 2001). Permeada pela ideia de eficiência, a remuneração variável modifica a visão de igualdade entre os servidores e vem em resposta às pressões orçamentárias e críticas de que parte do funcionalismo é remunerado além do mercado. Neste caso, o pagamento por performance – *performance related pay* (PRP) – permitiria não apenas corrigir essa distorção, adicionando remuneração apenas aos indivíduos ou equipes que desempenham, mas também sendo capaz de aliviar a pressão sobre os cofres públicos (OCDE, 2005).

Com esse objetivo, a remuneração variável foi introduzida em diferentes países da OCDE e também no Brasil, em algumas carreiras do governo federal e em alguns governos subnacionais (ASSIS & NETO, 2011). Após vários anos de implementação, já foi possível avaliar o impacto dessas medidas sobre a motivação dos servidores descobrindo se, de fato, os incentivos financeiros foram capazes de promover melhor desempenho no setor público.

Um estudo da OCDE, de 2005, menciona que dois terços dos países já aplicavam a PRP de variadas maneiras (desde Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia, Espanha e Suíça, que foram os pioneiros, chegando até países do

leste europeu e mesmo à França, mais tardiamente). Como era de se esperar, o benefício foi inserido de maneira inicial em sistemas predominantemente de posição, cuja gestão de recursos humanos é mais flexível. Mesmo assim, acabou posteriormente inserido em países mais estruturados em sistemas de carreira, como Coreia e França, por exemplo.

A abrangência de implementação também variou de país para país. Iniciou-se pelos cargos gerenciais e em alguns ministérios-piloto, em alguns países, ou de maneira mais ampliada, em outros casos. Com o tempo de implementação, países como Reino Unido, Finlândia, Coreia, Suíça e Dinamarca ampliaram o escopo também para cargos não gerenciais. Além disso, os três primeiros países fizeram um movimento de, em algumas áreas de políticas públicas, migrar da remuneração individual para um incentivo por equipes (OCDE, 2005).

Os valores pagos são, em média, 10% da remuneração do servidor e maiores para o nível gerencial, chegando a 20% do seu salário e avaliados em ciclos anuais. Os critérios para a concessão dos bônus envolvem, de maneira geral, o alcance de objetivos e metas previamente pactuados, mensuração de competências e habilidades técnicas, habilidades interpessoais e de trabalho em equipe; habilidades de liderança e gestão e, em alguns países, até mesmo questões de ética e inovação.

Uma questão que o relatório da OCDE (2005) levanta é que os sistemas devem ser simples e buscar diferenciar os servidores para que todos não alcancem o 100%. Cita o exemplo dos Estados Unidos nos anos de 1980, em que mais de 95% dos gestores foram avaliados como “totalmente satisfatórios ou mais”. Afirma que sistemas com régua menos detalhadas – escalas de três pontos, por exemplo – auxiliam na diferenciação e menciona, ainda, países com sistemas de curva forçada como Canadá, Alemanha, Coreia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos.

No Brasil, houve diferentes iniciativas ligadas à remuneração variável, no governo federal e nos governos estaduais de Minas Gerais, Pernambuco, São

Paulo e Rio de Janeiro. A experiência de Minas Gerais foi a mais abrangente, chegando a atingir 90% dos funcionários do executivo estadual. (ASSIS; NETO, 2011)

## OS IMPACTOS DA REMUNERAÇÃO VARIÁVEL: É POSSÍVEL MOTIVAR O SERVIDOR?

Os estudos realizados pela OCDE (2005) mostraram que a remuneração variável motivou uma minoria dos servidores e não foi vista como um incentivo pela maior parte dos funcionários. Segundo o relatório, poucos servidores reconheceram a ligação entre pagamento e atingimento de metas. A comparação entre o salário fixo recebido e o salário no setor privado continuou sendo o fator mais decisivo para o servidor. Essa questão se deve, principalmente, à percepção de que a motivação do servidor público se constrói de maneira diferenciada do trabalhador do setor privado.

Estudos reportaram que em tarefas menos interessantes a PRP teve impactos mais positivos do que em ações mais importantes para os servidores, chegando, inclusive, no último caso, a piorar a motivação de indivíduos mais engajados (PARK, 2021). Aspectos extrínsecos, como remuneração, podem causar desmotivação, porque muitos servidores procuram o serviço público em razão de uma motivação intrínseca, uma ligação com a finalidade de seu trabalho, que passou a ser melhor explicada pela abordagem do *public service motivation* (PSM).

Para a discussão feita pela PSM, o pagamento de remuneração variável não melhora o engajamento dos servidores na realização de suas tarefas. O que pode aumentar a motivação seria deixar empregados participarem de decisões importantes, adaptar estruturas organizacionais e relaxar estruturas burocráticas, criando relações de confiança e transparência. Essa vertente ainda sugere oferecer aos servidores pacotes de bem-estar e saúde em vez de bônus, incentivos que alinhem as visões individuais dos funcionários à missão da organização e os auxiliem a ter um sentimento de realização, com a percepção de

que sua atividade é útil para a sociedade, sendo esta uma recompensa intrínseca a seu trabalho (RITZ et al, 2016).

Nesse sentido, uma possibilidade que se depreende da abordagem do PSM é que a avaliação do grau de motivação para o serviço público seja realizada já no momento prévio à contratação, como critério de seleção. O desafio seria operacionalizar essa avaliação em indicadores adaptáveis a cada realidade institucional, para captar essa variável e aplicá-la de forma objetiva em uma fase do concurso público ou processo seletivo. Assis (2019) utilizou um questionário que pode ser um ponto de partida interessante para a customização.

### VALE A PENA SEGUIR COM A IDEIA?

A discussão do PSM trouxe uma visão bastante relevante para o impacto da remuneração variável para a gestão de pessoas no setor público. Mostrou que a visão sob o prisma econômico não era a única forma de observar a motivação do servidor e que os aspectos psicológicos também ofereciam importante poder explicativo sobre esta mesma questão (ASSIS, 2017). Isso não quer dizer, porém, que a PRP não possa ter efeitos positivos sobre o desempenho no setor público de uma forma geral.

Estudo realizado por Hasnain et al. (2012) revisou 110 pesquisas sobre PRP e identificou impacto positivo em 65 dos casos. A conclusão é que a remuneração variável tende a funcionar bem em áreas nas quais há resultados claros e mensuráveis como saúde, educação, tributação e outros setores nos quais possam ser definidos indicadores de produção (“*outputs*”). Por outro lado, em áreas meio, nas quais é mais difícil encontrar critérios objetivos de mensuração, a remuneração variável apresentou resultados mais fracos.

O que este estudo, as recomendações da OCDE (2005) e outro relatório mais recente do Banco Mundial (World Bank, 2014) apontam é que a remuneração variável pode melhorar o desempenho em determinadas condições de implementação.



Independentemente da questão da motivação, a remuneração variável é um instrumento de comunicação e alinhamento dos objetivos estratégicos da organização muito poderoso. Pode ser capaz de orientar os servidores aos resultados pactuados; aumentar o diálogo entre chefe e subordinado no constante acompanhamento de metas; fomentar o trabalho em equipe, caso as metas sejam em grupo; incentivar os servidores de ponta a se conectarem com a missão da organização; e auxiliar no complemento das reformas orientadas a resultado como, por exemplo, implementação do orçamento por resultados.

Entretanto, nada disso pode ser feito se não houver um planejamento estratégico prévio e uma estrutura de monitoramento e avaliação. Não é simples ter métricas para o mensurar desempenho individual; caso a escolha seja estabelecer metas por equipes, deve-se enfrentar a possibilidade do efeito *free-rider*, ou seja, aquele que “pega carona” no desempenho do colega de equipe. E, em todos os casos, é necessário ter uma cesta de indicadores para se combater o *gaming*, porque certamente haverá tentativas de burlar o sistema com o objetivo de obter a remuneração sem o esforço correspondente.

Além destes desafios, o balanço das experiências no Brasil aponta que os benefícios acabam sendo reconhecidos pelos servidores como salário e, com o tempo, incorporados. Não só no caso brasileiro, mas também no Chile, Indonésia e Malásia, a motivação parece ter sido, na maioria das experiências, mais fiscal do que gerencial: inserir uma espécie de remuneração menos custosa aos cofres públicos, pelo menos em termos previdenciários. Nesse sentido, certamente, poucas das condições de implementação acima mencionadas estavam presentes, com exceção do caso de Minas Gerais, ao qual o relatório destaca como o caso mais bem-sucedido (WORLD BANK, 2014).

Como conclusão, podemos dizer que a remuneração variável é um instrumento interessante de alinhamento institucional que pode ser utilizado na gestão de pessoas, em um contexto de organizações orientadas a resultados. Não pode ser reproduzido o contexto privado e nem mesmo deve-se implementá-la

acreditando que irá simplesmente melhorar a motivação do servidor público, porque ela contém outros fatores explicativos, como procuramos aqui debater. Mas, se houver um contexto propício e gestores capacitados para acompanhar esta implementação, pode haver sim melhoria de desempenho em áreas nas quais há clara mensuração de resultados.

### PARA SE APROFUNDAR NO TEMA

ASSIS, L.O.M. (2019). *Compreendendo as variações e os determinantes do engajamento e motivação para o trabalho de servidores públicos*. Tese de doutorado apresentada à EAESP para obtenção do título de doutor. São Paulo.

ASSIS, L.O.M. (2012). *Efeitos organizacionais da implementação de metas de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado apresentada à EAESP para obtenção do título de mestre. São Paulo.

ASSIS, L.O.M.; NETO, MTR (2011). Remuneração variável por desempenho no setor público: investigação das causas do fracasso e implicações para o estado brasileiro. In: *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, v. 9, n. 3.

GRUENING, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.

HASNAIN, Zaid; MANNING, Nick; Pierskalla, Jan Henryk. *Performance-related pay in the Public Sector: a review of theory and evidence*. World Bank, 2012. < <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6046/WPS6043.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

PARK, J. (2021) What Makes Performance-Related Pay Effective in the Public Sector? Target, Pay Design, and Context. *Review of Public Personnel Administration*. January.

OECD. (2005) *Paying for performance: policies for government employees*. < <http://www.sigmaweb.org/publications-documents/38708031.pdf>>

RITZ, A.; BREWER, G.A., Neumann (2016). Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook. *Public Administration Review* May/June.

WORLD BANK (2014). Pay Flexibility and Government Performance: A Multicountry Study. *World Bank Document* 8846. Disponível em < <http://documents1.worldbank.org/curated/en/203401468330901538/pdf/884860WP0PayFI-00Box385241B00PUBLIC0.pdf>>



**CIBELE  
FRANZESE**

É professora da EAESP Fundação Getulio Vargas.



Créditos da Imagem: Depositphotos

# Por trás da burocracia também bate um coração

por **PEDRO PONTUAL**

“O medo de perder o emprego, o medo de perder uma promoção, é o que move as pessoas a saírem de sua zona de conforto e fazer as pessoas produzirem mais”, disse Zeina Latiff em debate promovido ao vivo em 15 de dezembro de 2020, transmitido via Youtube no canal do site de notícias Congresso em Foco.

A economista, ainda nos primeiros quinze minutos de entrevista, e após ter esclarecido não ter domínio sobre o tema, manifestou sua visão de como uma reforma administrativa poderia melhorar a motivação de um servidor público.

A despeito do erro crasso de avaliação do que seria uma política de gestão de pessoas com efeitos positivos no ambiente de trabalho e, mais particularmente, no serviço público, a economista resvalou em um tema imprescindível para o debate sobre avaliação de desempenho: o que motiva um servidor público?

Afinal, não é possível que se discuta as formas de relação entre uma instituição pública e seus servidores sem que compreenda suas motivações individuais e os efeitos de incentivos ou punições do ponto de vista da própria organização.

Primeiro, vamos limpar um pouco o terreno. É necessário esclarecer que aprimorar Gestão de Pessoas é condição relevante, mas jamais suficiente, para a melhoria da qualidade dos serviços públicos ou mesmo para o aprimoramento da gestão pública. Adicionalmente, os preconceitos e pré-julgamentos generalizados sobre os servidores públicos – que têm sido repetidos à exaustão na imprensa brasileira – em nada ajudam. A Professora Ngaire Woods, decana responsável pela escola de governo Blavatnik, da Universidade de Oxford, alertou, em artigo recentemente escrito para o projeto *Syndicate*, que quando a imagem dos servidores públicos começa a ser descrita de forma derogatória, pode-se estar criando uma profecia autorrealizável, uma vez que uma narrativa negativa – e eu acrescentaria, persecutória – não teria muita perspectiva em atrair ou em manter pessoas extraordinárias.

E aqui está um dos mais graves erros no enquadramento do debate sobre avaliação de desempenho: os antolhos impostos pelo preconceito. Antolhos são aqueles acessórios colocados na cabeça de animais de montaria para limitar sua visão, criando um campo de visibilidade drasticamente reduzida. A obsessão que existe no discurso público com a pessoa do servidor público – muitas vezes visto como um “Macunaíma burocrático”, numa descrição perspicaz da jornalista

Mara Luquet – acaba por cegar muitos dos detratores do serviço público para as enormes dificuldades de estruturação desses serviços.

O fato de estarmos discutindo o serviço público – financiado com o dinheiro recolhido da população por meio de tributos e destinado a servir essa mesma população – não dispensa que a discussão sobre como se organizar, e o que se espera dos seus funcionários, seja feita de forma técnica e responsável, em oposição a pesquisas de opinião da população sobre quais medidas gerenciais adotar.

Necessário esclarecer que a opinião do público é imprescindível, mas precisa ser coletada dentre os reais usuários dos serviços públicos uma opinião que permita medir percepção de *qualidade*, e tais dados precisam ser sistematizados de forma a subsidiar a tomada de decisões sobre as medidas gerenciais adequadas a serem adotadas em busca de melhorias em todos os aspectos que se mostrarem necessários.

Isso, na verdade, já é uma diretriz constitucional, ao que parece ainda não regulamentada, prevista no Art. 37, § 3º, I, da Constituição Federal, a saber: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente (...) as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a **avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.**”

É claro que uma avaliação periódica da qualidade dos serviços irá prover informações que irão muito além da performance dos servidores públicos – mesmo no caso dos serviços que têm interação direta com o cidadão –, garantindo uma visibilidade de eventuais falhas estruturais no provimento dos serviços.

E, finalmente, chegamos a uma conclusão importante: uma boa gestão de pessoas, que inclui a avaliação de desempenho, precisa se inserir numa visão maior do rumo desejado para toda a organização, que engloba a missão institucional e os resultados vislumbrados dentro do planejamento. É no mínimo peculiar que se sobrevalorize a discussão sobre avaliação de desempenho

mantendo fora do foco qualquer discussão referente à necessidade de planejamento adequado pelas instituições públicas – planejamento, aliás, de onde se extrai o perfil e as habilidades desejadas daqueles servidores que serão necessários para garantir o adequado funcionamento e desempenho de toda a organização.

A avaliação de desempenho em si compreende várias dimensões: a missão institucional, os resultados almejados conforme os planejamentos, a compreensão de cada setor ou divisão interna da organização sobre o seu papel na entrega dos resultados finalísticos, um acompanhamento superior do funcionamento interno com feedbacks efetivos às coordenações setoriais e, por fim, a divisão intrasetorial do trabalho: pactuação de resultados individuais, garantindo a compreensão do impacto dessas entregas na concretização do que pretende o coletivo, dentre outros.

A cultura de diálogo entre liderança e liderado é importante. O diálogo, principalmente quando frequente, permite que se possa compreender eventuais dificuldades encontradas pelo servidor para a entrega dos resultados pactuados, permitindo que se faça sua repactuação conforme cada caso.

Essa discussão é essencial, pois toda avaliação requer uma mensuração dos resultados. Somente a partir dessa visão pode-se fazer o caminho de retorno para os diversos fatores que operam juntos para a entrega dos resultados. Ao enquadrar o debate da avaliação de desempenho em uma perseguição aos servidores públicos – descritos como inimigos ou parasitas – e pretendê-la ser não mais do que um chicote, uma punição, incorpora-se um discurso que não só não faz parte da literatura sobre avaliação de desempenho, como é, na verdade, fortemente desencorajado.

Uma cadeia de *loops* de *feedbacks* é imprescindível. Ela precisa ser fomentada e orientada pela área de gestão de recursos humanos ou gestão de pessoas. Ela precisa ser pautada desde o momento de recrutamento dos servidores ou das lideranças e precisa ser incentivada e praticada pela organização de forma

natural, no curso normal do trabalho, e jamais de forma excepcional, com enormes alardes e riscos associados a retornos negativos – veremos isso logo à frente.

A compreensão das habilidades desejadas nos servidores públicos, tanto gerais como específicas, é igualmente imprescindível nesta discussão. As habilidades desejadas para o funcionamento de cada uma das partes precisam estar claras de ponta a ponta na organização: desde o recrutamento até o desenho dos planos de desenvolvimento individual, outro aspecto vital da política de gestão de pessoas. Retomando a professora Ngaire Woods, “Uma abordagem mais efetiva [para recrutamento] seria focar nas habilidades interpessoais vitais para um bom serviço público, tais como aprender a mobilizar, apoiar e encorajar outros, bem como perceber as diferentes habilidades das pessoas. Um serviço público com diversidade será mais forte apenas se as chefias souberem como fazer da diversidade uma força.”

Provavelmente, não por acaso, a publicação “*Skills for a High Performing Civil Service*”, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), traz uma discussão essencial em que essas habilidades são não apenas importantes como imprescindíveis para a formulação de uma política de desenvolvimento dos recursos humanos das organizações públicas.

Essa observação é importante no contexto brasileiro, pois uma das narrativas hoje postas seria de um certo anacronismo do conhecimento e formação dos servidores, o que justificaria encerrar as contratações de longo prazo, substituindo-as por mecanismos precários, provisórios, em parte em função da constante modernização e automação da nossa sociedade.

Essas propostas apresentam-se como irreconciliáveis com as perspectivas de desenvolvimento pessoal e de carreira, uma vez que já estabelece previamente que algumas categorias de servidores seriam descartáveis. Faço uma alusão ao imprescindível debate sobre as características relevantes da estabilidade no serviço público e dos possíveis efeitos perversos da delegação do poder de demitir as chefias ou a uma limitada cadeia de comando, uma vez que é essencial



que uma decisão dessa magnitude seja tomada por atores com inerente compromisso de longo prazo para com a instituição. A visão de que a única forma de se encarar a inexorável mutabilidade das coisas seja por meio da adoção de políticas de alta rotatividade de pessoal parece contraproducente.

Talvez esse seja um momento adequado para trazer a dimensão frequentemente ignorada da avaliação de desempenho: o fato de que a gestão de pessoal é uma ciência que, ainda que pertinente às discussões sobre gestão pública, reside de forma mais legítima no campo da psicologia.

Em seu livro *“Public Human Resource Management: strategies and practices in the 21<sup>st</sup> Century”*, o autor R. Paul Bataglio Jr. relata que “pesquisa recente sugere que a ética do serviço, um desejo para buscar o interesse público, ou a motivação para o serviço público podem estar por trás da decisão de se buscar causas [trabalhadas em] instituições públicas. Descobertas dessa linha de pesquisa sugerem que fatores motivacionais se distinguem entre trabalhadores do setor público e do setor privado. Rainey (1983), na sua avaliação comparativa de gestores de governos de estados e a comunidade empresarial, descobriu que prestar um serviço público relevante era mais valorizado por pessoas servindo em entidades estatais do que suas contrapartes do setor privado. De forma similar, servidores federais indicaram que, muito mais do que salário e segurança do emprego, servir a causas sociais e fazer a diferença em temas públicos eram sua motivação primária para trabalhar para governos.”

Assim, é imprescindível que qualquer discussão sobre gestão de pessoal no serviço público compreenda que a motivação do profissional desse setor é distinta daquela do setor privado. Por isso, qualquer discussão que não se baseia em uma adequada pesquisa sobre como funcionam as motivações do servidor público possivelmente estará fadada à superficialidade e, por consequência, irrelevante em suas propostas de reorganização do serviço público profissional.

Pesquisador contumaz das motivações individuais e comportamentos paradoxais decorrentes da natureza humana, o autor Dan Ariely já produziu vasta

bibliografia a partir de estudos sobre o comportamento humano. Por ser economista, o acadêmico faz uma constante discussão sobre os impactos de recompensas e punições de natureza pecuniária.

Em seu livro *Payoff: The Hidden Logic That Shapes Our Motivations*, Dan Ariely explica que um convite da empresa Intel para pesquisar motivadores laborais o permitiu aprofundar sua compreensão de recompensas financeiras na forma de bônus. Segundo ele, “quase todas as companhias utilizam algum tipo de prêmio, [e,] no entanto, apesar da sua ubiquidade – e do fato que compensação é a maior despesa da maioria das empresas – pouco é conhecido sobre o quão efetivos tais prêmios realmente são. Sabe-se menos ainda sobre quais formas de pagamento funcionam melhor.”

Ariely observa que cada profissão tem características intrínsecas que definem como medir desempenho, observando que medir o trabalho de um professor universitário pode ser delicado – na verdade, qualquer trabalho baseado em conhecimento apresentará dificuldades em se medir tanto quantitativa como qualitativamente.

O convite da Intel deu a ele e sua equipe a oportunidade de medir desempenho dos trabalhadores na montagem de chips, um ambiente em que as métricas são objetivas e podem ser observadas facilmente e com precisão. O experimento foi desenhado em 4 *cohorts*, com diferentes recompensas: a empresa já oferecia um bônus de US\$ 30 em dinheiro, estruturado de forma a ser concedido uma vez por semana, com base na produtividade medida em um único dia de referência; criaram então uma alternativa para, no lugar do dinheiro, oferecer um cupom para uma pizza tamanho família; e, por fim, ao invés de qualquer recompensa material, o trabalhador com maior produtividade receberia um elogio da chefia, reconhecendo o bom trabalho daquele dia. E, claro, um 4º grupo de controle, sem qualquer recompensa ou reconhecimento.

Os gestores de recursos humanos da empresa estimaram que a ordem acima seria também a ordem de efetividade do bônus, do mais efetivo (o prêmio

em dinheiro) ao menos efetivo (o grupo de controle). Ariely relata que os resultados confirmaram que o grupo de controle teve, de fato, o pior desempenho em produtividade. Porém o grupo premiado com o cupom para pizza apresentou uma melhora de 6,7% da produtividade, seguido de perto do grupo cujo trabalho fora reconhecido por meio de elogio, com 6,6% de aumento de produtividade. O prêmio em dinheiro melhorou a produtividade em apenas 4,9%.

No entanto, ao continuar medindo a produtividade de cada *cohort* ao longo do tempo, nos demais dias da semana, os pesquisadores foram surpreendidos com o grupo em que o melhor desempenho recebera a recompensa financeira no dia anterior. A produtividade desse grupo foi 13,2% *pior* do que a do grupo de controle no dia seguinte ao da premiação. Ao longo da semana, os outros dois grupos apresentaram uma produtividade média um pouco menor do que a do grupo de controle, mas o grupo com a recompensa financeira – a que custava mais para a empresa – teve uma produtividade média 6,5% abaixo da do grupo de controle.

Complementarmente, em estudos anteriores, feitos em laboratório e apresentados no livro *“The Upside of Irrationality”*, Dan Ariely já havia concluído que, quando o prêmio é muito grande, a performance despenca drasticamente, em função do *stress* gerado pela possibilidade de não o conquistar: a perspectiva de um bônus de grande valor, pressões sociais ou o medo de graves punições acaba por causar uma queda no desempenho, e não uma melhoria.

Resgato então das considerações acima dois pontos relevantes: 1) há uma clara diferença na forma como se mede o desempenho, dependendo do tipo de função exercida pelo profissional, e 2) dinheiro não compra desempenho. Observe-se que os resultados de Ariely são a partir de uma empresa privada. Resgatando as conclusões de Bataglio Jr. com relação às motivações dos servidores públicos, não será difícil concluir que seria um erro ainda maior projetar sobre o setor público a limitada visão predominante no setor privado, com seu hábito em monetizar as interações entre os indivíduos.

Seguindo nas discussões comportamentais, o pesquisador Daniel Kahneman, em seu livro *“Thinking, Fast and Slow”*, apresenta conclusões também interessantes a partir de suas observações: “pessoas tristes são completamente incapazes de desempenhar [com precisão] uma tarefa” de característica simples e intuitiva. “Quando estamos desconfortáveis e infelizes, perdemos contato com nossa intuição”.

Além dessa avaliação entre a relevância do bem-estar dos servidores e o desempenho, Kahneman, no mesmo livro e a partir da publicação de outro colega – *“The Halo Effect”*, de Philip Rosenzweig – também discute que a percepção de qualidade de um profissional varia conforme o desempenho da instituição. Se a instituição apresenta um percebido bom desempenho, também seus gestores serão bem avaliados. Se esse desempenho institucional é percebido negativamente, também serão avaliados de forma negativa os seus gestores. Parecido com a profecia autorrealizável, esse fenômeno ilustra como percepções de desempenho individual podem ser influenciadas por percepções mais amplas, que abarcam muito mais do que o trabalho desempenhado por aquele indivíduo.

Voltando às dificuldades relacionadas à medição do tipo de atividade a ser desenvolvida em diferentes profissões, Guy Peters, em *“Comparing Public Bureaucracies”*, reforça o argumento de que características intrínsecas de diferentes políticas e programas públicos podem afetar de forma substancial a maneira como são organizadas e **o comportamento dos indivíduos nessas organizações.**

O próprio grande mestre da reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, em texto publicado em inglês sob o título *“Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State”*, descreve que o principal obstáculo para a modernização do aparato estatal em sua época foram as dificuldades encontradas para medir o desempenho do serviço público civil em termos quantitativos e financeiros.

Assim, podemos concluir que uma ideia comumente associada ao preconceito contra servidores públicos – a de que o que é bom para o servidor é ruim

para a administração, e o que é ruim para o servidor é bom para a administração – é apenas isso: um mero e raso preconceito.

A prescrição de punições graves, como a demissão, não irá melhorar qualquer desempenho individual. A premiação pecuniária, ainda mais em grandes somas, não será adequada para promover melhoria de desempenho, podendo, na verdade, ter o efeito contrário.

O serviço público abarca grande quantidade de atividades profissionais com comportamentos individuais relacionados completamente distintos, logo não é viável uma discussão sobre avaliação de desempenho de desenho único capaz de abarcar toda a administração pública.

Em outras palavras, infelizmente, não existe uma bala de prata – por maior que seja o calibre da pessoa que nela acredite – que irá revolucionar o desempenho individual dos servidores públicos. É tarefa árdua, que enfrenta o comportamento contraintuitivo da mente humana, e a complexidade da administração pública. É discussão que requer cuidado para permanecer relevante e que precisa ser precedida por uma desconstrução do viés, não raro oculto, que existe com relação ao serviço público.



**PEDRO  
PONTUAL**



É Presidente da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP), especialista em Tecnologia e Desenvolvimento Sustentável pela École polytechnique fédérale de Lausanne - EPFL, Master of Public Affairs pela Indiana University e Master of Public Administration pela Harvard Kennedy School.

## FALE COM A DOM CONTEXTO

REVISTA.FDC@FDC.ORG.BR

0800 941 9200

### EDITOR-EXECUTIVO

Professor Paulo Resende

Coordenador do Núcleo de Logística, Supply Chain e Infraestrutura

**FUNDAÇÃO DOM CABRAL**

### EDITORIA E PRODUÇÃO

Cintia Maria Lamounier Coelho

Denise d'Assunção Leite

Professor Humberto Falcão Martins

Professora Renata Vilhena

**FUNDAÇÃO DOM CABRAL**

### PROJETO GRÁFICO E REVISÃO

Criação&Design

Anderson Luizes – Designer Gráfico

Daniela Ank – Designer Gráfico

Euler Rios – Coordenador

Rubens Cupertino – Revisor

**FUNDAÇÃO DOM CABRAL**

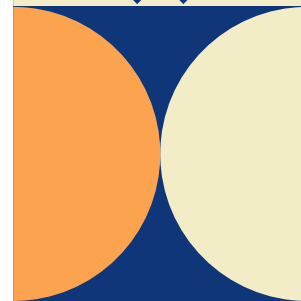
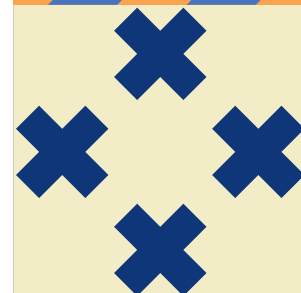
### IMAGENS

Designed by Freepik

Depositphotos

As opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus autores. Não refletem necessariamente a opinião da publicação. É permitida a reprodução das matérias publicadas, desde que citada a fonte.

A **Fundação Dom Cabral** é um centro de desenvolvimento de executivos, empresários e empresas. Há 40 anos pratica o diálogo e a escuta comprometida com as empresas, construindo com elas soluções educacionais integradas, resultado da conexão entre teoria e prática. A vocação para a parceria orientou sua articulação internacional, firmando acordos com grandes escolas de negócios. A FDC está classificada entre as dez melhores escolas de negócios do mundo, no ranking do jornal Financial Times, e é a primeira na América Latina.



Os desafios da Gestão Pública se multiplicam a cada dia. É hora de **multiplicar** as soluções.



# GESTÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE CRISE

Desenvolva a cultura da tomada de decisões ágeis com foco em resultados.

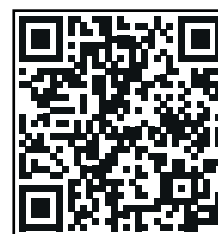
A Gestão Pública no Brasil exige resultados cada vez mais objetivos. Por isso, é fundamental que os gestores públicos e agentes do 3º setor estejam preparados para trabalhar com eficiência e com um novo olhar, utilizando os recursos públicos da melhor forma possível.

O **Programa Gestão Pública em Tempos de Crise** busca desenvolver em seus participantes uma cultura de resultados de curtíssimo prazo, voltada para tempos de crise, principalmente em cenários de recessão e escassez determinados pela pandemia.



**AULAS SÍNCRONAS  
100% ONLINE**

**INSCREVA-SE NA  
PRÓXIMA TURMA  
1º DE JUNHO**



SAIBA MAIS E INSCREVA-SE:  
[http://bit.ly/fdc\\_gp](http://bit.ly/fdc_gp)

**FDC**

*Para ser relevante.*

HÁ 15 ANOS ENTRE AS  
MELHORES ESCOLAS DE  
NEGÓCIOS DO MUNDO.

9º LUGAR NO RANKING  
FINANCIAL TIMES 2020.

