UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DE RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE

LYDIA DE OLIVEIRA REIS

Avaliação de desempenho em prefeituras municipais: as metas não importam

ORIENTADOR: PROF. DR. ANDRÉ CARLOS BUSANELLI DE AQUINO

RIBEIRÃO PRETO
2016

Prof. Dr. Marco Antônio Zago
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Dante Pinheiro Martinelli
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Fabiano Guasti Lima
Chefe do Departamento de Contabilidade

Profa. Dra. Maisa de Souza Ribeiro
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade

LYDIA DE OLIVEIRA REIS

Avaliação de desempenho em prefeituras municipais: as metas não importam

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências. Versão Corrigida. A original encontra-se disponível na FEA-RP/USP.

ORIENTADOR: PROF. DR. ANDRÉ CARLOS BUSANELLI DE AQUINO

RIBEIRÃO PRETO
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Reis, Lydia de Oliveira
Avaliação de desempenho em prefeituras municipais: as metas não importam. Ribeirão Preto, 2016.
129 p.: il. ; 30 cm

Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP.
Orientador: Aquino, André Carlos Busanelli de.

1. Avaliação de desempenho, 2. Municípios, 3. Reformas Administrativas, 4. Setor Público, 5. Controladoria Pública.

FOLHA DE APROVAÇÃO

REIS, Lydia de Oliveira

Avaliação de desempenho em prefeituras municipais: as metas não importam

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do Título de Mestre em Ciências.

Aprovada em: _____/ _____/ 2016.

Banca Examinadora

Prof. Dr._____Instituição: _____

Julgamento: _____Assinatura: _____

Prof. Dr._____Instituição: _____

Julgamento: _____Assinatura: _____

Prof. Dr._____Instituição: _____

Julgamento: _____Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à FEA-RP/USP, por ter me proporcionado uma formação sólida, que vai me possibilitar galgar degraus maiores na minha futura carreira. Agradeço a todos os meus professores, que me ensinaram a ser uma profissional melhor. Agradeço especialmente meu orientador, Prof. André Aquino, que dedicou seu tempo a me ensinar como ser uma pesquisadora, sobretudo me mostrando que é possível a nós, pesquisadores brasileiros, produzirmos pesquisa de qualidade e nos inserirmos na vanguarda da pesquisa mundial. Agradeço meus colegas de jornada, sobretudo Lucelma Teixeira (Lu, obrigada pela revisão), Bianca Silva, Gisele Santos e Manuela Gonçalves, que me ensinaram o que os livros não ensinam: amizade, alegria, companheirismo, perseverança.

Agradeço ainda a FEA-RP/USP, agora como funcionária, por ter me oferecido o apoio para nesses 6 anos e meio poder estudar e crescer. Agradeço a todos os meus chefes durante esse tempo, Cristina Bernardi, Rita Diniz, Valeria Degani e Paulo Martins. Especialmente ao Paulo, que durante o mestrado foi como um pai, me oferecendo suporte, me poupando de muitas coisas, concordando com férias e folgas sempre que precisei, para que eu pudesse chegar no dia de hoje. E também a meus colegas Rodrigo Quintam, Dulcelene Jatobá e Margherite Pinto, que me ouviram quando precisei e também me ofereceram ajuda, tanto em tarefas do trabalho quanto até mesmo no projeto de dissertação (né, Rodrigo).

Agradeço meus amigos e minha família, meu irmão, Alan Reis, minha avó, Dona Adélia, tios, primos, sogros (Dona Cida e Sr. Nelson), cunhados, sobrinhos, que souberam entender tantas ausências e estavam lá na torcida, me aguardando na reta final, para comemorar comigo minha chegada. Agradeço principalmente meus pais, Marli Reis e Amauri Reis, que me deram a oportunidade de chegar até aqui, me ofereceram educação, carinho, amor e perseverança. (Acabou, mãe! Agora posso ir visitar a vó Adélia com a senhora. Acabou, pai! Agora podemos jogar baralho todo final de semana). E agradeço meu marido, Michel Leme, por ter feito tudo por mim, por ter pego na minha mão quando desanimei. Desculpa se te fiz sofrer com meu sofrimento, mas fazer o quê se era você quem estava aqui, a um abraço de distância. Acabou, amor! Agora sou eu quem vai cuidar de você.

RESUMO

REIS, L. O. Avaliação de desempenho em prefeituras municipais: as metas não importam. 2016. 129 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.

A presente pesquisa discute o uso de avaliação de desempenho em prefeituras municipais. Nas últimas décadas reformas administrativas em diversos países têm orientado organizações do setor público a adotarem novas práticas em busca de eficiência. Foi feita análise de conteúdo da legislação sobre plano de carreira e avaliação de desempenho para carreiras de administração geral em prefeituras de 35 municípios dos estados de São Paulo e Minas Gerais com população superior a 50 mil habitantes. A análise traz evidências de que a influência de tais reformas administrativas em governos locais no Brasil pode ser limitada. Os sistemas de avaliação de desempenho na maioria dos casos observados não fazem associação do mérito do funcionário ao atingimento de metas individuais e de equipes para progressão na carreira.

Palavras-chave: Avaliação de desempenho, Municípios, Reformas Administrativas, Setor Público, Controladoria Pública.

ABSTRACT

REIS, L. O. Performance appraisal in Brazilian municipalities: goals do not matter. 2016. 129 f. Dissertation (Master). School of Economics, Business Administration and Accounting at Ribeirao Preto, University of Sao Paulo, Ribeirao Preto, 2016.

This research discusses the performance appraisal use in municipalities. In recent decades administrative reforms in many countries have guided public sector organizations to adopt new practices in pursuit of efficiency. We conducted a content analysis on the career planning and performance appraisal laws for city hall's administrative staff from 35 municipalities (more than 5 thousand inhabitants) in São Paulo and Minas Gerais states. The analysis provides evidences for consider as limited the influence of such administrative reforms on local governments in Brazil. Performance appraisal systems generally do not associate employee merit with individual or team targets achievement as career advancement criteria

Keywords: Performance appraisal, Municipalities, Administrative Reforms, Public Sector, Management Accounting

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Influências e movimentos de reforma administrativa no Brasil..... 50
Figura 2 - Localização dos 35 municípios analisados 62
Figura 3 - Frequência dos critérios mais empregados nos instrumentos de avaliação de desempenho 71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de municípios e quantidade média de servidores por faixa populacional. 52
Tabela 2 - Municípios analisados - População e distância à capital 61
Tabela 3 - Descrição de todas as prefeituras 66

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparação de políticas de Recursos Humanos nas reformas burocrática e gerencial 18
Quadro 2 - Critérios de Avaliação de Desempenho utilizados no governo federal 37
Quadro 3 - Mecanismo de incentivo associado a desempenho no governo federal 38
Quadro 4 - Avaliação de desempenho, carreira e gratificação no governo federal 44
Quadro 5 - Comparação de políticas de RH nas reformas administrativas 57
Quadro 6 - Códigos utilizados na verificação da influência de reformas administrativas (NPG, NEW) 57
Quadro 7 - Códigos utilizados na caracterização do sistema de avaliação de desempenho 58
Quadro 8 - Códigos utilizados na categorização dos mecanismos de carreira..... 59
Quadro 9 - Códigos utilizados na categorização do mecanismo de pagamento por desempenho 60
Quadro 10 - Caracterização dos municípios quanto a influências da NGP 64

LISTA DE SIGLAS

AD	Avaliação de Desempenho
CF/1988	Constituição Federal de 1988
EC 19/1998	Emenda Constitucional nº 19/1998
GP	Gestão Pública
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
NEW	Novo Estado Weberiano
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	*New Public Management*
OECD	*Organisation for Economic Co-operation and Development*
OPA	*Old Public Administration*
PG	*Public Governance*
PPA	Planejamento Plurianual
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 12

2. LITERATURA E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 15

2.1. A "Velha" e a Nova Gestão Pública 15

2.2. Reformas pós-NGP 19

2.3. Meritocracia no serviço público 24

2.4. Avaliação de desempenho e mecanismos de incentivo relacionados 27

3. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL 36

3.1. Reforma burocrática no governo federal 36

3.2. Adoção da Nova Gestão Pública 41

4. METODOLOGIA 51

4.1. Analise de Conteúdo e entrevistas 54

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 61

5.1. Quadro geral dos municípios com relação a políticas de recursos humanos 61

Descrição do Sistema de Avaliação de Desempenho 65

5.2. 65

5.3. Mecanismo de evolução na carreira 77

5.4. Mecanismo de pagamento por desempenho 82

5.5. Influência de Reformas Administrativas 83

6. CONCLUSÕES 88

REFERÊNCIAS 90

ANEXO A – Boletim de Merecimento – Decreto 2290/1938 103

ANEXO B – Boletim de Merecimento – Decreto 53.480/1964 106

ANEXO C – Ficha de Avaliação de Desempenho – Decreto 84.669/1980 110

ANEXO D – Sugestão de Instrumento de Avaliação de Desempenho para o Decreto nº 7.133 (CARRACHÁS, 2010b) 111

APÊNDICE A – Lista de Municípios para Estados de São Paulo e Minas Gerais por faixa populacional 126

APÊNDICE B – Legislação de Carreira e Avaliação de desempenho para os municípios analisados 129

1. INTRODUÇÃO

Países têm procurado melhorar a organização do governo e a forma como os serviços são prestados, buscando a participação da sociedade e meios de tornar a máquina administrativa mais eficiente e responsiva. A cada movimento em busca de melhoria, novas ideias e propostas são sugeridas, e acabam se tornando alvo de debate acadêmico e recomendação de agências internacionais, tendo maior ou menor influência na gestão das organizações públicas nos diversos países.

Nos últimos 30 anos diversos países passaram por uma sequência de reformas que se propuseram a rever o papel do Estado na sociedade e, como consequência, a forma como organizações públicas são geridas. No início, as reformas buscaram a redução do aparato estatal, pela privatização de empresas públicas, diminuição da prestação de serviços públicos que passaram a ser prestados por parceiros privados e diminuição do número de funcionário públicos, entre outras medidas (HOOD, 1991; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 6). Após essa primeira etapa, as reformas voltaram-se para a própria administração pública, tendo sido adotadas práticas do setor privado, voltadas para descentralização, especialização e gestão por resultado, com a intenção de imprimir eficiência no serviço público, conhecido por não atender demandas da população e da classe política, que determina as políticas públicas a serem oferecidas à sociedade (HOOD, 1991; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 7).

Essa onda de reformas teve alcance limitado. Nos países em desenvolvimento, exceto pela diminuição do aparato estatal com grande redução no número de funcionários públicos, a reforma falhou em entregar uma maior eficiência (LONGO; IACOVIELLO, 2010; MIMBA; HELDEN; TILLEMA, 2007; VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014). Mesmo em países desenvolvidos, houve aqueles que resistiram à implantação das ferramentas gerenciais do setor privado, adotando algumas ferramentas de controle apenas de maneira formal, em virtude da pressão pela adoção de práticas gerencialistas (ALONSO; CLIFTON, 2013; BEZES, 2013; ESTEVES DE ARAÚJO; ANGELINO BRANCO, 2009; HAMMERSCHMID et al., 2013).

Hoje os países buscam retomar a coordenação entre as organizações públicas, perdida em virtude da especialização e descentralização, convidando os cidadãos a participarem da gestão pública, na qual o Estado tem apenas a função de coordenar as diversas ações de órgãos públicos, privados e da sociedade em geral (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2011; CHRISTENSEN, 2012; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 122). E, após diversas reformas e diante da crise econômica ocorrida em 2008, os países buscam avaliar em que medida as

organizações públicas adotaram ou não as práticas propostas nas reformas, tentando compreender se os governos possuem respaldo na administração para poder lidar com desafios da crise econômica (CURRY; BLIJLEVEN; WALLE, 2014; DI MASCIO; NATALINI, 2013).

Após 20 anos das iniciativas de Bresser-Pereira (1995-2015) (BRESSER-PEREIRA, 2003; MARE, 1995), em que foram propostas mudanças paradigmáticas na administração pública brasileira, que passaria do controle de processos para o controle por resultados, tais fatores podem não ter sido suficientes para impulsionar uma mudança na gestão de desempenho de equipes na administração municipal. Exceto pelos estados de São Paulo e Minas Gerais, o primeiro referência no uso de contratos de gestão com organizações sociais e o segundo um caso paradigmático de adoção do contrato de gestão dentro da própria estrutura administrativa do Estado (PACHECO, 2006; REIS NETO; ASSIS, 2010; SANO; ABRUCIO, 2008); e por Curitiba, no estado do Paraná, também um caso exemplar de gestão voltada para resultados no nível local, pouco se conhece sobre uma difusão expressiva das práticas gerencialistas para outros níveis de governo no Brasil.

Ao contrário da regulação do serviço público que ocorreu na Itália (OECD, 2005), por exemplo, a regulação no Brasil não adota como mandatório a avaliação de desempenho. União, estados e municípios decidem individualmente seus planos de cargos e salários que podem ou não incluir avaliação e remuneração por desempenho, em grupo ou individual. Da mesma forma, não existe menção quanto à necessidade de vinculação de medidas de desempenho da organização (como por exemplo, metas estabelecidas no Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual) aos sistemas de avaliação por desempenho. Ou seja, o fato de não existir no Brasil uma regulação nacional que demande de toda federação o uso de avaliação de desempenho de equipes no setor público, deixa como escolha discricionária para prefeitos e diretores de recursos humanos a forma como as equipes serão gerenciadas. Isto torna o Brasil um caso de interesse no estudo de reformas administrativas, pois eventual adoção não é fruto de coerção do governo central.

Portanto o problema de pesquisa em questão, dada natureza voluntária da adoção de sistemas de avaliação de desempenho e gestão por resultados em governos locais, é se prefeituras em estados que foram influenciados pela reforma gerencialista refletem tais reformas ou se se mantiveram refratários a elas.

O objetivo da presente dissertação foi identificar, pelos padrões de sistemas de avaliação de desempenho e mecanismos de incentivo adotados em prefeituras municipais, se a administração local incorporou tendências das reformas administrativas ocorridas no âmbito federal. Para tanto, observando os 200 municípios na faixa populacional acima de 50 mil

habitantes dos estados de São Paulo e Minas Gerais, foram identificadas 35 prefeituras municipais que possuem iniciativas de avaliação de desempenho nas carreiras de administração geral. Portanto, apresentam algum sinal de influências do movimento de reforma de Bresser-Pereira. Foi realizada análise de conteúdo da legislação sobre avaliação de desempenho nestas 35 prefeituras municipais, abrangendo estatuto, plano de carreira e regulamentações adicionais sobre avaliação de desempenho, progressão e promoção na carreira e pagamento por desempenho.

A literatura de avaliação de desempenho no setor público, no Brasil, cobre tanto a avaliação de desempenho individual quanto avaliação organizacional (às vezes também denominada de institucional). No presente estudo, alguns dos sistemas de avaliação individual encontrados nas prefeituras analisadas envolvem mais de um nível de avaliação (individuo, equipes e organização) na mesma regulação. Sendo assim, para evitar sobreposição de conceitos, será adotada simplesmente o termo "avaliação de desempenho", sendo feito destaque aos níveis cobertos em cada caso na análise do sistema presente localmente. Ainda, a análise não cobre sistemas de avaliação de setores específicos, como saúde e educação, mas apenas a avaliação das equipes e indivíduos que atuam na administração geral da prefeitura.

A seguir apresenta-se a literatura sobre reformas, em que são identificadas as diversas tendências de renovação da administração pública nos últimos 30 anos, e como tais reformas influenciaram a busca pela meritocracia no serviço público, um importante conceito que guia as práticas de recursos humanos no setor público. Em seguida, são abordados os diferentes métodos de avaliação de desempenho e sistemas de incentivo vinculados, com destaque para o que vem sendo utilizado na administração pública. Após, é feita uma contextualização do uso da avaliação de desempenho na administração pública no governo federal brasileiro e são apresentados estudos recentes quanto a difusão de práticas de gestão voltada para resultados em estados e municípios. Na sequência é apresentada a metodologia empregada no desenvolvimento deste estudo, seguida pela apresentação dos dados e discussão dos achados dessa pesquisa frente a literatura abordada. E por fim, o que se pode concluir a partir destes achados.

2. LITERATURA E FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Reformas administrativas no setor público abrangem diferentes aspectos da organização, atingindo a gestão financeira, a gestão de pessoas e estruturas organizacionais (POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 77), podendo ter causas distintas além de crises financeiras, tais como pressões políticas ou populares, surgimento de novas ideias para aprimoramento da gestão, ou até mesmo eventos fortuitos, como epidemias (POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 34). Diversas reformas ocorreram no serviço público ao longo do século XX, que envolveram sua organização, descentralização, modificações nos sistemas de carreira e pagamento, com o intuito de torná-lo mais eficiente, mais viável economicamente e mais sensível a demandas da população (MCCOURT, 2013). Reformas no serviço público geralmente são decorrentes de outras reformas, mas crises econômicas mundiais as têm colocado no centro, como principal forma de atingir o ajuste fiscal necessário (KEARNEY; HAYS, 1998; OECD, 2012; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 89).

A seguir serão apresentados as reformas administrativas e sistemas de avaliação de desempenho e incentivo com os quais será comparado o atual cenário de algumas prefeituras municipais do Brasil. Embora as reformas tenham assumido diferentes delineamentos nos mais diversos países (HOOD, 1991; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 11 e 72), elas serão apresentadas principalmente em termos de suas propostas, no intuito de proporcionar um parâmetro com relação ao qual serão verificadas as características de cada uma delas que prevalecem na administração local brasileira com relação a políticas de recursos humanos. Da mesma forma, tais reformas possuem mais amplitude e maior complexidade do que o que será apresentado. No entanto, em virtude do foco deste trabalho, serão destacados aspectos relacionados à reforma do serviço público.

2.1. A “Velha” e a Nova Gestão Pública

A **reforma burocrática** da administração pública, também conhecida como administração weberiana ou gestão pública tradicional, tinha como proposta racionalizar a gestão das organizações por meio da padronização, normatização e uso de mecanismos de controle, com o intuito de torná-la impessoal e, ao contrário do que se pensa geralmente sobre

este tipo de administração, eficiente e efetiva (COSTA, 2008; DU GAY, 2005, p. 6; RAO, 2013; ROCHA, 2005). A reforma burocrática visava a suplantar a administração patrimonial, baseada no favoritismo, o que comprometia a continuidade dos serviços e consistência de ações e decisões ao longo do tempo (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003; COSTA, 2008; INGRAHAM, 2006). A profissionalização dos funcionários e a normatização das ações garantiriam a continuidade e a não submissão de decisões à discricionariedade de superiores ou políticos (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003; RAO, 2013; ROCHA, 2005).

Ferramentas da administração burocrática buscavam diminuir a discricionariedade na gestão, estando ligadas a ideais de democracia e meritocracia (INGRAHAM, 2006; WOODARD, 2005). A proposta da administração burocrática para o serviço público era delimitar funções, normatizar tarefas desempenhadas em cada uma delas, padronizar carreiras e salários e criar uma estrutura hierárquica que tornasse clara relações de autoridade (AZEVEDO; LOUREIRO, 2003; COSTA, 2008; INGRAHAM, 2006; ROCHA, 2005). Para limitar a influência política, contratações deveriam ser feitas com base no mérito dos candidatos, aferido por meio de provas padronizadas e qualificação; e demissões não poderiam ocorrer sem uma causa que as justificasse (INGRAHAM, 2006; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 90; ROCHA, 2005). Promoções deveriam seguir a estrutura padronizada da carreira e serem realizadas pelo critério do mérito, medido pela qualificação, levando em consideração a antiguidade (INGRAHAM; SELDEN; MOYNIHAN, 2000; INGRAHAM, 2006). Na prática, as promoções eram realizadas somente por antiguidade (BRUNETTO, 2005; GRINDLE, 2010; OH; LEWIS, 2013; ROCHA, 2005). A preocupação maior era com a seleção, pois acreditava-se que um bom processo seletivo garantiria um bom desempenho posterior, devendo a evolução na carreira premiar a antiguidade, que refletiria o acúmulo de experiência e aprimoramento na função (OECD, 2012; PERRET; MIYAHIRA, 2013).

Embora mais recentemente se reconheçam potencialidades no modelo burocrático e admita-se que opositores a ele faziam apenas uma caricatura do que representa (DRECHSLER, 2009; DU GAY, 2005, p. 266; INGRAHAM, 2006; KEARNEY; HAYS, 1998; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 71), ele foi intensamente criticado pelas disfunções que se verificaram na prática - excessiva rigidez, morosidade, ineficiência e falta de *accountability* - e considerado um modelo a ser superado (DU GAY, 2005, p. 1; HOOD, 1991; MARE, 1995; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 72). A crise econômica da década de 1970 e a concepção de que os governos haviam se tornado inchados e ineficazes transformaram-se em um estímulo para uma nova reforma do setor público (KEARNEY; HAYS, 1998; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 6). Acreditava-se que para resolver estes problemas a administração pública deveria se tornar

mais parecida com o setor privado - economizar, aumentar a eficiência e fazer com que funcionários públicos fossem mais atentos às demandas dos usuários-cidadão -, uma transformação vista por alguns como uma tendência global e inevitável (HOOD, 1991; KEARNEY; HAYS, 1998; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 6).

A **Nova Gestão Pública (NGP)** teve início em fins da década de 1970 em países desenvolvidos, com o intuito de combater as falhas da administração burocrática, a "velha administração pública" (HOOD, 1991). A NGP tinha como proposta superar os problemas da administração anterior por meio da adoção no setor público de práticas gerenciais do setor privado, tais como descentralização, especialização, maior discricionariedade para gestores, controle por resultados, competição interna, terceirização, ente outras (HOOD, 1991; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 96). Na gestão de pessoas, essas práticas traduziram-se na flexibilização das políticas de recursos humanos (HOOD, 1991; IACOVIELLO; STRAZZA, 2011; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 89). Características que diferenciavam funcionários públicos dos funcionários privados eram vistas como o motivo que impedia maior sensibilidade a demandas da população e eficiência no serviço público (POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 90). A NGP incentivava práticas que retirassem a segurança do serviço público de forma que as políticas trabalhistas se aproximassem das práticas do setor privado (OECD, 2005; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 90 e 91)

No que se refere à estabilidade, a proposta da NGP era deixar o emprego menos seguro e estimular a circulação de funcionários entre o setor público e o setor privado, diminuindo substancialmente a quantidade de funcionários públicos de carreira, inclusive com utilização de contratos de prazo determinado, sobretudo para gestores (IACOVIELLO; STRAZZA, 2011; POLLITT; BOUCKAERT, 2011; ROCHA, 2005). A seleção de funcionários deveria ser menos padronizada e envolver maior discricionariedade, substituindo-se provas e títulos por outros métodos (IACOVIELLO; STRAZZA, 2011; INGRAHAM; SELDEN; MOYNIHAN, 2000; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 91; ROCHA, 2005). Com relação à carreira, a proposta era substituir o sistema de carreira pelo sistema de posição, em que o funcionário não permanece no mesmo cargo em que entrou no serviço público, mas é alocado em qualquer posição em que suas habilidades sejam melhor aproveitadas (IACOVIELLO; STRAZZA, 2011; INGRAHAM; SELDEN; MOYNIHAN, 2000; POLLITT; BOUCKAERT, 2011; ROCHA, 2005).

A política de promoções seria vinculada a resultados, por meio do estabelecimento de acordos ou contratos anuais com metas individuais; e baseada na ideia de colocar a pessoa certa no lugar certo (IACOVIELLO; STRAZZA, 2011; INGRAHAM; SELDEN; MOYNIHAN, 2000; POLLITT; BOUCKAERT, 2011). A remuneração deveria refletir o desempenho do

funcionário, havendo diferenciação na remuneração de acordo com a contribuição do funcionário para a organização, o que torna central as metodologias de avaliação de desempenho (INGRAHAM; SELDEN; MOYNIHAN, 2000; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 92 e 106; ROCHA, 2005). Em muitos países as movimentações na carreira foram substituídas por políticas salariais vinculadas a resultados, como o pagamento por desempenho (MARSDEN, 2010; OECD, 2005). Como as carreiras foram ficando cada vez mais horizontalizadas, poucas eram as oportunidades de um funcionário subir nos degraus da carreira, o que levava a uma desmotivação (MARSDEN, 2010; MORRIS; FARRELL, 2007; OECD, 2005; WORLD BANK, 2014). O pagamento por desempenho foi visto como uma forma de motivar e também como um meio mais justo e efetivo de diferenciar o bom desempenho do mal desempenho (MARSDEN, 2010).

Todas essas ferramentas representavam uma forma de realizar uma gestão de pessoal particularizada e personalizada, em oposição a uma gestão padronizada do modelo burocrático, tanto no sentido de adequar o perfil do funcionário para necessidade do órgão público, como no sentido de oferecer recompensas ao funcionário na medida da entrega de resultados (INGRAHAM; SELDEN; MOYNIHAN, 2000; OECD, 2005; POLLITT; BOUCKAERT, 2011). Decisões quanto a pagamento, horas de trabalho e requisitos do cargo deixaram de ser uma política nacional e foram descentralizadas, em última instância, a nível gerencial (INGRAHAM, 2006; POLLITT; BOUCKAERT, 2011; WOODARD, 2005). Uma comparação entre as políticas de recursos humanos da administração burocrática e da administração gerencial pode ser visualizada no Quadro 1.

Quadro 1 - Comparação de políticas de Recursos Humanos nas reformas burocrática e gerencial

Administração burocrática	Administração gerencial
Gestão de pessoal centralizada e padronizada	Gestão de pessoal descentralizada e particularizada
Estatuto	Leis gerais de emprego
Sistema de carreira	Sistema de posição
Estabilidade	Retenção dos melhores funcionários
Seleção padronizada por provas e títulos	Seleção descentralizada e com maior discricionariedade
Promoção por antiguidade e qualificação	Promoção vinculada a resultado; pessoa certa no lugar certo
Remuneração padronizada	Remuneração vinculada ao desempenho
Avaliação de desempenho baseada em características individuais	Avaliação de desempenho baseada na contribuição para objetivos organizacionais

Fonte: Adaptado de Ingraham, Selden e Moynihan (2000, p. 58), a partir de Pollitt e Bouckaert (2011, p. 71, 72, 89 a 95), Rocha (2005) e Iacoviello e Strazza (2011).

Nas décadas seguintes o modelo NGP foi transferido para países em desenvolvimento, havendo um forte incentivo de organismos internacionais (Nações Unidas, Banco Mundial,

Fundo Monetário Internacional, União Europeia etc.), seja como financiadores seja como consultores (BATLEY, 2004; GHEORGHE, 2012; MIMBA; HELDEN; TILLEMA, 2007; POLIDANO; HULME, 1999; RAMIÓ; SALVADOR, 2008). Na África, onde a atuação como financiadores foi particularmente notável, os países pouco influíram no desenho da reforma, prevalecendo o modelo proposto pelas agências internacionais (MIMBA; HELDEN; TILLEMA, 2007; POLIDANO; HULME, 1999). Na América Latina também se pôde notar a adoção sem uma análise prévia, em documentos como a Carta Iberoamericana da Função Pública (CLAD, 2003) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), sendo apontado por alguns autores pressões para convergência do modelo na adoção da NGP em diversos países, conhecido como isomorfismo na Teoria Institucional (CRISTOFOLI et al., 2011; LAH; PERRY, 2008; RAMIÓ; SALVADOR, 2008; TER BOGT, 2008).

A adoção do modelo NGP em países em desenvolvimento foi limitada e acabou não produzindo o resultado esperado[1] (DRECHSLER, 2005; DUNN; MILLER, 2007; MCCOURT, 2013). Diante do insucesso, surgiram diversas críticas que podem ser agrupadas em três argumentos: o amplo escopo da reforma; a falta de condições institucionais mínimas para a implantação do modelo; e uma abordagem tecnocrática da reforma que não considerou o contexto político, institucional e cultural dos países (HO; IM, 2015; MCCOURT, 2013; POLIDANO; HULME, 1999; RAMIÓ; SALVADOR, 2008; RAO, 2013; UNDP, 2004). Recentemente, recomendações de organismos internacionais quanto à adoção de instrumentos NGP em países em desenvolvimento têm sido mais cautelosas, como no caso da adoção de pagamento por desempenho, sugerindo que seja considerado o contexto e sejam tomados passos anteriores ("*building a performance culture step-by-step*"), como o acompanhamento de resultados somente para fins de controle, antes de uma completa adoção (OECD, 2005; WORLD BANK, 2014).

2.2. Reformas pós-NGP

Mesmo em países desenvolvidos a adoção da NGP foi limitada. Estudos apontam que países da Europa Continental tradicionalmente com cultura de administração pública legalista resistiram à adoção desse modelo, diante de sua inadequação a características desses países

[1] Na América Latina é apontado sucesso na redução de funcionários públicos, mas não na melhoria da qualidade e eficiência do serviço público (RAMIÓ; SALVADOR, 2008; VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014).

(DUNN; MILLER, 2007; ESTEVES DE ARAÚJO; ANGELINO BRANCO, 2009; KICKERT, 2011; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 118). Nestes países, a reforma da administração pública tomou outra direção, fortalecendo o papel do Estado enquanto provedor de soluções para novos desafios globais (diferentemente da NGP) e, ao mesmo tempo, buscando a modernização da administração, pela criação de uma cultura profissional voltada para o cidadão e para resultados (embora mantendo a orientação para normas e procedimentos) e pela complementação de processos de democracia participativa com instrumentos de consulta direta ao cidadão (DRECHSLER, 2009; DUNN; MILLER, 2007; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 118). Em virtude disso, a academia passou a utilizar uma outra denominação para a reforma administrativa nesses países, conhecida como **Novo Estado Weberiano (NEW)**.

Ainda que Pollitt e Bouckaert (2011, p. 119) afirmem que o NEW não é uma combinação entre modelo burocrático e NGP, pois não segue a receita "descentralização, competição e incentivos", a literatura refere-se ao modelo como sendo híbrido da administração burocrática e da administração gerencial, refletindo valores NGP, ou incorporando os melhores elementos da NGP a uma base burocrática (DRECHSLER, 2009; DUNN; MILLER, 2007; ONGARO et al., 2013). Pesquisas que buscam avaliar o impacto da reforma administrativa na gestão pública atual têm tanto utilizado como parâmetro os modelos burocrático e NGP separadamente, sem mencionar o NEW, evidenciado um processo de sedimentação (*layering*) das reformas[2] (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2011; FATTORE; DUBOIS; LAPENTA, 2012; IACOVINO; BARSANTI; CINQUINI, 2015), quanto têm buscado evidenciar uma reforma característica do NEW, tratando como sedimentação dos dois anteriores ou não (DUNN; MILLER, 2007; ONGARO et al., 2013). Há ainda um estudo de Christensen (2012), que se refere a um processo de sobreposição de características do NEW com o modelo burocrático.

Mais recentemente têm-se dado destaque à uma nova onda de reforma, chamada **Governança Pública**[3](GP), apontada como possível sucessora da NGP (OSBORNE, 2006; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 122). A NGP, ao combater problemas do modelo burocrático, acabou gerando suas próprias falhas. Críticas à NGP destacam disfunções no controle e coordenação das organizações públicas (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2011; CHRISTENSEN, 2012; ONGARO et al., 2013). Embora uma promessa da NGP fosse manter o controle e aumentar a *accountability* apesar da descentralização e autonomia (já que seria

[2] Sobre tipos de mudança institucional, ver Streeck e Thelen (2005, p. 9 e 18).

[3] Optou-se por utilizar o termo mais abrangente, Governança Pública, a exemplo de alguns autores (FATTORE; DUBOIS; LAPENTA, 2012; IACOVIELLO; STRAZZA, 2011), já que a literatura identifica diferentes formas dessa nova onda de reforma, tais como Nova Governança Pública e Governança da Era Digital (*Digital Era Governance*) (FATTORE; DUBOIS; LAPENTA, 2012; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 122).

trocado o controle por normas pelo controle por resultados), o que se viu foram funcionários orientados individualmente e menos preocupados com o interesse coletivo e com a *accountability* (CHRISTENSEN, 2012; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 166). E o estímulo à especialização e à competição interna gerou falta de colaboração entre funcionários e organizações da administração pública (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2011).

A GP tem buscado devolver a capacidade central da administração pública e restaurar o *ethos* público (CHRISTENSEN, 2012). No entanto, isso não significa um retorno ao modelo burocrático. No lugar do fortalecimento do Estado, este é visto como o ator que irá coordenar ações dos setores público, privado e da sociedade civil (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2011; CHRISTENSEN, 2012; FATTORE; DUBOIS; LAPENTA, 2012; OSBORNE, 2006). A lógica da administração passa a ser de colaboração e não mais de competição (FATTORE; DUBOIS; LAPENTA, 2012; IACOVINO; BARSANTI; CINQUINI, 2015; OSBORNE, 2006). Busca-se restaurar os valores da administração pública, para promover uma coesão no serviço público e também restabelecer a confiança da sociedade no setor público (*trust*) (CHRISTENSEN, 2012; IACOVINO; BARSANTI; CINQUINI, 2015; OSBORNE, 2006). E os cidadãos são chamados a participar das decisões, numa consulta direta no lugar da participação intermediada por políticos, deixando de ser apenas cidadãos-clientes (característica compartilhada, portanto, com o NEW) (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2011; FATTORE; DUBOIS; LAPENTA, 2012; IACOVINO; BARSANTI; CINQUINI, 2015).

Reformas pós-NGP, como NEW e GP, não possuem uma agenda específica voltada para gestão de pessoas no serviço público. Do ponto de vista do NEW, poder-se-ia dizer em termos gerais que a proposta é manter o serviço público distinto em alguma medida do setor privado e garantir *status* e proteção especiais para ao menos uma parcela dos funcionários (POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 95). Com relação à GP, uma proposta seria o treinamento de funcionários para trabalharem de forma colaborativa e em rede (CHRISTENSEN, 2012; POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 95). No entanto, não há diretrizes específicas a respeito de seleção, pagamento e condições de emprego (POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 95).

A crise econômica de 2008 reacendeu o debate sobre reformas administrativas na Europa, buscando-se verificar as ferramentas utilizadas para lidar com a crise e vislumbrar o que as reformas representam para o futuro do setor público (CURRY; BLIJLEVEN; WALLE, 2014; DI MASCIO; NATALINI, 2013). Diversas pesquisas têm procurado analisar o impacto das reformas administrativas na atual gestão pública[4], sobretudo das reformas empreendidas

[4] Parte dos estudos sobre impacto de reformas administrativas mencionados integra uma pesquisa comparativa desenvolvida no período 2011-2014 por um grupo de 11 universidades com relação a 10 países europeus (Bélgica,

nos últimos 30 anos. No Reino Unido, conhecido como um dos países originários da NGP, observa-se que características do modelo gerencialista são as predominantes, mas elas vêm sendo permeadas por ideias associadas à GP, tais como gestão colaborativa, busca de parcerias externas ao setor público e ênfase na transparência e acesso à informação (*open government*) (ANDREWS; DOWNE; GUARNEROS-MEZA, 2013). Especificamente com relação à organização e gestão de pessoas no serviço público, verifica-se que a estabilidade diminuiu, a carreira está mais horizontalizada, a remuneração é individualizada, gestores possuem maior discricionariedade e intercambio com o setor privado, confirmando as tendências da NGP (ANDREWS; DOWNE; GUARNEROS-MEZA, 2013; MORRIS; FARRELL, 2007). Adicionalmente, linhas tradicionais de autoridade coexistem com uma coordenação em rede, embora com um baixo grau de comprometimento, e observa-se o fortalecimento da cultura administrativa, características da GP (ANDREWS; DOWNE; GUARNEROS-MEZA, 2013; MORRIS; FARRELL, 2007).

Alemanha e França, dois países com tradição administrativa legalista, apresentam muitas características do modelo burocrático e algumas do NGP e GP, sendo que na França a introdução de valores do NGP foi um pouco maior, o que gerou problemas de coordenação e controle (BEZES, 2013; HAMMERSCHMID et al., 2013). Ferramentas de planejamento organizacional, gestão por objetivos e resultados e avaliação de desempenho de funcionários (com uso de entrevista) tiveram uma maior difusão em ambos os países, sendo que este último na Alemanha é o instrumento mais difundido (BEZES, 2013; HAMMERSCHMID et al., 2013). No entanto, estes instrumentos não estão ligados a políticas de punição e recompensa dos funcionários (como pagamento por desempenho), sendo utilizados como forma de controle (BEZES, 2013; HAMMERSCHMID et al., 2013).

Com relação a características da GP, Alemanha e França se opõem, exceto pela adoção do governo digital (*e-government*). Enquanto a Alemanha adotou a transparência, acesso à informação e participação direta de cidadãos, a França apresenta mais fortemente a gestão colaborativa (BEZES, 2013; HAMMERSCHMID et al., 2013). Especificamente com relação ao serviço público, existe um baixo intercâmbio com o setor privado, com exceção para as últimas posições na carreira na França; a autonomia dos gestores é baixa na França, e surpreendentemente elevada na Alemanha (BEZES, 2013; HAMMERSCHMID et al., 2013).

Nos países do sul da Europa que, embora também possuam tradição legalista, são identificados como possuindo um maior nível de corrupção e clientelismo, a adoção de

---

Estônia, França, Alemanha, Hungria, Itália, Holanda, Noruega, Espanha e Reino Unido), denominado Projeto COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future).

ferramentas NGP e GP é ainda mais escassa, com exceção da Itália (ALONSO; CLIFTON, 2013; IACOVINO; BARSANTI; CINQUINI, 2015; KICKERT, 2011). Na Espanha é apontada uma forte prevalência de valores burocráticos, sendo que privatizações e terceirização aparecem como reflexo da reforma NGP, mas nenhuma ferramenta gerencial característica da NGP é utilizada, exceto a avaliação de serviço pelo usuário (ALONSO; CLIFTON, 2013). Em Portugal algumas ferramentas da NGP foram adotadas, como o planejamento organizacional e a gestão por resultados e objetivos; no entanto, tais ferramentas constituem uma mera formalidade a ser cumprida, não sendo efetivamente utilizadas para tomada de decisão na administração (ESTEVES DE ARAÚJO; ANGELINO BRANCO, 2009). Em ambos os países não foram observadas características da GP.

A Itália diferencia-se bastante de outros países do sul europeu em termos de impacto das diferentes reformas administrativas. Na Itália é identificado como sendo predominante o NEW, com valores e lógicas do modelo burocrático associadas a ferramentas do modelo gerencial, tais como planejamento organizacional, sistemas de contabilidade de custos e gestão por resultados e objetivos ligadas a políticas de punição e recompensa (ONGARO et al., 2013). No entanto, características da GP também foram observadas no governo regional da Toscana, em leis que destacam o papel de coordenação do governo regional com relação a órgãos públicos e parceiros privados, e também em perfis de gestão dos gestores regionais, voltados para *outcomes* e estabelecimento de confiança e legitimidade da administração pública (IACOVINO; BARSANTI; CINQUINI, 2015).

Pesquisas em outros lugares também têm buscado verificar o impacto das reformas administrativas. Estudo realizado na Romênia, avaliando especificamente práticas de recursos humanos, mostra que prevalecem características do modelo burocrático, tais como fortes relações hierárquicas e estabilidade no serviço público (GHEORGHE, 2012). Tentou-se implantar ferramentas da NGP, como a utilização de indicadores para avaliar o desempenho de funcionários públicos, mas esta adoção não se materizalizou, o que indica mais uma pressão para a implantação desses instrumentos do que uma decisão estratégica para o aprimoramento do serviço público (GHEORGHE, 2012). No Brasil, estudos apontam para a falta um projeto geral de reforma voltada para os recursos humanos, tendo sido adotadas iniciativas fragmentadas do modelo NGP (ABRUCIO, 2011; LLANO, 2014; OECD, 2010). Embora coexistam elementos da burocracia e do gerencialismo, mais recentemente observa-se um retorno a princípios burocráticos em detrimento de práticas NGP (LLANO, 2014).

2.3. Meritocracia no serviço público

O mérito e a forma de operacionalizá-lo na administração pública mudam com o tempo. Pode ser entendido como uma forma de limitar a interferência política na gestão dos recursos humanos (INGRAHAM, 2006; WOODARD, 2005), mas também passou a ser visto como sinônimo de uma expectativa de recompensa por desempenho. Independente do conceito, envolve um conjunto de valores, como competência, qualificação profissional e, principalmente, a predominância do interesse público (INGRAHAM, 2006; WOODARD, 2005). Surgiu na administração pública em contraposição ao sistema patrimonial, em que os cargos públicos são distribuídos com base no apoio político oferecido pelo indicado ao cargo (WOODARD, 2005). E está inserido no contexto do ideal democrático, de igualdade de oportunidade para todos, sendo, por isso, apropriado à governança do serviço público numa sociedade democrática (BARBOSA, 1996; INGRAHAM, 2006).

Como um conjunto de valores, mérito seria atingido de diversas formas, mas tal conceito é frequentemente associado com a maneira pela qual foi operacionalizado na reforma burocrática, ou seja, pelo 'sistema de mérito'. No início de sua adoção, que coincide com a implantação da administração burocrática no setor público (INGRAHAM, 2006; WOODARD, 2005), a tentativa de aumento do mérito passou pela adoção de ferramentas para reduzir a discricionariedade na gestão dos recursos humanos, como a neutralidade na atuação dos funcionários públicos, a estabilidade no serviço público, uso de concursos de provas e títulos, carreiras e sistemas de pagamento caracterizados por hierarquia, uniformidade e rigidez (INGRAHAM, 2006; WOODARD, 2005). Em virtude disso, tal forma de operacionalização foi associada a disfunções da administração burocrática, tais como excesso de regras, morosidade e insensibilidade a demandas da sociedade, e visto, portanto, como incompatível com o serviço público quando reformas administrativas começaram a ser inseridas (IACOVIELLO; STRAZZA, 2011; INGRAHAM, 2006).

O sistema de mérito vem mudando com o tempo, o que é notado em países onde ele se desenvolveu, como Estados Unidos e Canadá (IACOVIELLO; STRAZZA, 2011; INGRAHAM, 2006; KERNAGHAN, 2011; WOODARD, 2005). De proteção contra a influência política na gestão de recursos humanos, no fim da década de 1970 o mérito passou a ser visto como proteção contra um tratamento desigual e injusto (aumento de litígio nos EUA contra práticas consideradas discriminatórias e decisões arbitrárias de gestores públicos) e contra atos arbitrários que os funcionários poderiam sofrer em virtude de denúncias de práticas

antieconômicas nas organizações (INGRAHAM, 2006; KERNAGHAN, 2011; WOODARD, 2005). Na década de 1990 percebeu-se que um único sistema de mérito não seria aplicável a todos os diferentes órgãos públicos e decisões sobre gestão dos recursos humanos foram descentralizadas para os órgãos, que passaram a aplicar o sistema de mérito de acordo com suas necessidades e convicções (INGRAHAM, 2006; KERNAGHAN, 2011; WOODARD, 2005). Por exemplo, a forma de divulgação das vagas e as competências necessárias para cargos públicos ficaram a critério do órgão público (INGRAHAM, 2006; KERNAGHAN, 2011; WOODARD, 2005).

Durante a reforma proposta pela Nova Gestão Pública (NGP), o conceito vigente de mérito passou a ser confrontado com ideias como desempenho, eficiência e resultado, sendo apontada a necessidade de que o sistema de mérito fosse flexibilizado ou modernizado, por ser incompatível com a nova administração pública (IACOVIELLO; STRAZZA, 2011; INGRAHAM, 2006; WOODARD, 2005). Por outro lado, há estudos que combatem a NGP, sobretudo quanto ao princípios de descentralização e diminuição da proteção do emprego no setor público, por representar uma ameaça ao mérito (MCGRATH, 2013). No entanto, estudiosos que compreendem o mérito enquanto um conjunto de valores defendem que NGP e meritocracia não são incompatíveis, sendo o próprio aprimoramento de instrumentos de seleção e a exigência de um melhor desempenho dos funcionários uma expressão do mérito (HAUSSER, 2013; INGRAHAM, 2006; WOODARD, 2005). Seguir um conjunto fixo de normas na gestão de recursos humanos não garante que o interesse público seja atingido; no entanto, retirá-las sem colocar outra base no lugar para guiar a discricionariedade pode ser prejudicial (INGRAHAM, 2006; WOODARD, 2005). Por isso, esses autores defendem que é possível conciliar mérito com uma maior discricionariedade na gestão de recursos humanos como proposto pela NGP, desde que seja reforçado um conjunto de valores que estabeleça um propósito e uma missão comuns: compromisso com o serviço público e o interesse público, execução de funções no grau máximo da capacidade do funcionário e busca do melhor desempenho ao perseguir a missão da organização (INGRAHAM, 2006; WOODARD, 2005).

Neste sentido, é relevante trazer à discussão o estudo realizado por Sundell (2014), que investigou se a utilização de concurso de provas seria o meio mais meritório de seleção de funcionários públicos. O autor verificou que o uso de provas em concursos faz com que sejam selecionados não os mais aptos e sim os que resolvem provas melhor (SUNDELL, 2014). As provas poderiam ser trocadas por uma outra forma de seleção, como a análise curricular, que pode se mostrar mais meritória, desde que na sociedade daquele país estejam institucionalizados meios de afastar o clientelismo, como uma imprensa livre e um judiciário independente

(SUNDELL, 2014). No caso de países com elevado risco de clientelismo, o concurso de provas ainda é o meio que alcança maior nível de mérito na seleção de pessoas (SUNDELL, 2014). Ou seja, não se trata de qual instrumento é meritório por si, enquanto um valor absoluto do instrumento, mas de qual é mais adequado, dado o ambiente institucional do país.

Nesse mesmo sentido, existem estudos que apontam para a necessidade de considerar a cultura da sociedade em que o sistema de mérito se insere. Bilhim (2012), em Portugal, e Barbosa (1996), no Brasil, observam o mesmo fenômeno quanto à adoção no setor público do desempenho individual como critério para embasar decisões administrativas: a ideia do desempenho individual não é rechaçada pela sociedade desses dois países, mas nenhuma dessas sociedades legitima que diferenças individuais sejam usadas para definir hierarquia entre pessoas ou para preencher posições sociais. Nos dois países relações pessoais ou de parentesco tendem a ser utilizadas como critério. No caso brasileiro, a antiguidade também é um critério legitimado para o posicionamento de pessoas nas organizações (BARBOSA, 1996; PERRET; MIYAHIRA, 2013). A questão passa a ser se existe um ambiente institucional que ofereça proteção adicional ao mérito para permitir maior discricionariedade na administração e se o mérito individual é reconhecido como um critério pela sociedade.

O uso do mérito em si não busca diretamente melhorar o desempenho das organizações, porém alguns estudos demostram que a prevalência do mérito pode levar a um desempenho superior. Lewis (2007) observou nos Estados Unidos que gestores selecionados entre funcionários de carreira possuem melhor desempenho que aqueles apontados politicamente. E Dahlström, Lapuente e Teorell (2012), em estudo abrangendo 52 países, entre eles o Brasil, observaram que a seleção de funcionários públicos por critérios meritórios, sejam eles provas ou avaliação curricular e entrevista, diminui a corrupção, corroborando resultado semelhante encontrado por Evans e Rauch (1999) quanto ao efeito positivo da seleção meritocrática no crescimento econômico de 35 países em desenvolvimento. Portanto, enfatizar habilidades pessoais no lugar de filiação política podem ter como efeito a melhora do desempenho.

O mérito é destacado conjuntamente com o desempenho na agenda de reformas proposta pela Carta Iberoamericana da Função Pública, que abrange países da América Latina (CLAD, 2003). Estudiosos propuseram um método para acompanhar a implementação dessas diretrizes e um conjunto de estudos apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento foi realizado na última década (LONGO; IACOVIELLO, 2010; VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014). Dentre as propostas deste método de avaliação está um índice de meritocracia dos países, que mede o grau em que o sistema de serviço público incorporou mecanismos que protegem quanto a arbitrariedade, politização e utilização de recursos públicos em benefício próprio

(LONGO; IACOVIELLO, 2010; VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014). O índice de meritocracia compreende apenas garantias contra arbitrariedade nos processos de recrutamento, seleção e demissão (entrada e saída do funcionário), não envolvendo outras dinâmicas internas à carreira e exercício da função, como o peso do desempenho individual e do comportamento na eficiência da organização, enquanto valores que norteiem o serviço público (VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014, p. 145 e 146). Ou seja, são enfatizados os mecanismos de mérito do modelo burocrático.

O Brasil tem a pontuação mais alta dentre 14 países da América Latina, 93 pontos percentuais, já que concursos públicos e a estabilidade no serviço público, além de estarem presentes na Constituição Federal, estão institucionalizados no país (VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014). Isto reflete uma conquista do Brasil, pois a grande maioria dos outros países avaliados no estudo possui pontuação bem inferior, ainda sendo observadas práticas patrimonialistas de ocupação de cargos públicos (VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014). O Brasil pode, portanto, partir dessa garantia de meritocracia já estabelecida para expandir seu sistema de mérito para a gestão da carreira e aprimorar também sua gestão de desempenho, que, na escala desenvolvida por este estudo, representa 43 pontos percentuais da escala do mencionado índice (VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014)

2.4. Avaliação de desempenho e mecanismos de incentivo relacionados

A avaliação de desempenho é parte de um processo mais amplo de gestão de desempenho de funcionários, que, em última instância, visa a aumentar o desempenho da organização (DENISI; PRITCHARD, 2006; LUSSIER; HENDON, 2015; ŠPALKOVÁ; ŠPAČEK; NEMEC, 2015; WIESE; BUCKLEY, 1998). A avaliação embasa a decisão de políticas de recursos humanos que buscam motivar o funcionário a melhorar seu desempenho, como pagamento, promoção, demissão e treinamento, estando relacionada, portanto, à gestão do pagamento e do desenvolvimento do funcionário (LUSSIER; HENDON, 2015; VELARDE; LAFUENTE; SANGINÉS, 2014; WIESE; BUCKLEY, 1998). Pesquisas sobre avaliação de desempenho foram amplamente desenvolvidas ao longo do século XX, sobretudo com relação ao aprimoramento do instrumento de avaliação (DENISI; PRITCHARD, 2006; WIESE; BUCKLEY, 1998). Abaixo são apresentados os principais métodos de avaliação encontrados na literatura.

A Escala Gráfica (*Graphic Rating Scale*) foi um dos primeiros métodos de avaliação a ser desenvolvido. O método consiste na atribuição de uma nota ou conceito (por exemplo, “1 a 5” ou “não atende as expectativas” até “acima da expectativas”) que corresponde ao grau em que o avaliado possui determinada característica (LUSSIER; HENDON, 2015; WIESE; BUCKLEY, 1998). É uma das técnicas mais utilizadas, em virtude de poder ser aplicada a diferentes tipos de função, o que faz com que tenha um baixo custo de desenvolvimento e aplicação (LUSSIER; HENDON, 2015; WIESE; BUCKLEY, 1998). Foi desenvolvida para avaliação de traços de personalidade, tais como iniciativa, cooperação, criatividade (WIESE; BUCKLEY, 1998), o que fez com que tivesse pouco valor para o aprimoramento de desempenho, já que traços de personalidade são aspectos relativamente estáveis do indivíduo (BOWMAN, 1999). Ainda que seja utilizada com outros critérios de avaliação que não traço de personalidade (como comportamento, “assiduidade”, ou competência, “conhecimento do trabalho”) o Método da Escala Gráfica apresenta falhas, pois, como não há uma definição clara das dimensões que são avaliadas e nem dos graus de comportamento, a medição está sujeita a problemas de validade e confiabilidade do instrumento e a erros do avaliador, tais como viés e efeito halo (DALEY, 2005; LUSSIER; HENDON, 2015; WIESE; BUCKLEY, 1998).

O desenvolvimento do Método da Escala Ancorada no Comportamento (*Behaviorally Anchored Rating Scale*) foi uma tentativa de conferir objetividade à Escala Gráfica e assim sanar os problemas apresentados por ela (DALEY, 2005; LUSSIER; HENDON, 2015; WIESE; BUCKLEY, 1998). Neste método, as notas e conceitos que compõem a graduação de respostas da Escala Gráfica são transformados em uma descrição do comportamento, o que retira a discricionariedade do avaliador e padroniza a escala entre todos os avaliadores, já que a avaliação deve ser feita com base no comportamento observável e não no que o avaliador julga como suficiente ou não (DALEY, 2005; LUSSIER; HENDON, 2015; WIESE; BUCKLEY, 1998). Para desenvolver este tipo de escala é necessária uma análise de cargo detalhada que servirá de parâmetro para a descrição de cada grau do comportamento (BOWMAN, 1999; DALEY, 2005). Após o desenvolvimento do instrumento de avaliação, é necessário testá-lo por meio de análises estatísticas para comprovar sua validade e confiabilidade (DALEY, 2005). A desvantagem do método é que ele não pode ser aplicado a uma grande variedade de cargos, já que a escala de comportamento deve estar baseada na descrição de cada um, o que faz com que seja elevado seu custo de desenvolvimento (BOWMAN, 1999; LUSSIER; HENDON, 2015). Embora seja visto como um método objetivo pela literatura (DALEY, 2005), também está sujeito a erros do avaliador, já que a medida do desempenho é baseada na sua percepção (LUSSIER; HENDON, 2015).

Ambos os métodos anteriores oferecem uma medida estática da atuação do funcionário e que não permite verificar diretamente sua contribuição do para o desempenho da organização (BOWMAN, 1999; WIESE; BUCKLEY, 1998). O Método de Gestão por Resultados evolui nesse sentido, possibilitando o alinhamento de objetivos entre funcionário e organização, além de fornecer *feedback* ao funcionário (BOWMAN, 1999; LUSSIER; HENDON, 2015; WIESE; BUCKLEY, 1998). A Gestão por Resultados ou Gestão por Objetivos é utilizada na aferição do desempenho, mas pode ser equiparada a um processo maior de gestão do desempenho, pois compreende planejamento, avaliação, comunicação de resultados e desenvolvimento (LUSSIER; HENDON, 2015).

A Gestão por Resultados (*Management by Results*) tem início com a definição conjunta entre funcionário e chefia de um plano de trabalho, que deve conter formas objetivas de mensuração dos resultados (DALEY, 2005; LUSSIER; HENDON, 2015). Durante o desenvolvimento do plano é possível fazer modificações para adaptá-lo a situações atuais de trabalho, o que torna o método dinâmico (DALEY, 2005; LUSSIER; HENDON, 2015; WIESE; BUCKLEY, 1998). Ao final do período de avaliação, funcionário e supervisor se reúnem para discutir o desempenho do primeiro, o que resultará na sua avaliação e em sugestões para seu aprimoramento (DALEY, 2005; LUSSIER; HENDON, 2015; WIESE; BUCKLEY, 1998). Embora favoreça o desenvolvimento do funcionário, a Gestão por Resultados exige tempo do supervisor, que deixará de executar outras funções para dedicar-se à orientação do funcionário (BOWMAN, 1999; WIESE; BUCKLEY, 1998). Além disso, corre-se o risco de que o funcionário foque em resultados de curto-prazo, sacrificando outros aspectos do seu trabalho, como a qualidade (BOWMAN, 1999; DALEY, 2005; WIESE; BUCKLEY, 1998). Adicionalmente a erros do avaliador, atributos organizacionais podem causar erros na avaliação, como falta de clareza nos objetivos (DALEY, 2005), o que é comum a organizações públicas, assim como a multiplicidade de objetivos (ABERBACH, 2003; YANG; PANDEY, 2009).

Existem ainda outros métodos de avaliação de desempenho[5], sendo que alguns costumam ser utilizados em conjunto com os métodos descritos anteriormente (DALEY, 2005; LUSSIER; HENDON, 2015). O Método da Narrativa (*Narrative Method*) consiste na solicitação de que o supervisor escreva uma carta, manifestando sua avaliação quanto ao desempenho do funcionário (BOWMAN, 1999; LUSSIER; HENDON, 2015). Pode ser utilizado em complementação a outros métodos, para que o supervisor indique pontos a serem

[5] Este estudo trata apenas dos métodos de avaliação mais frequentemente citados na literatura. Para uma investigação mais aprofundada sobre métodos de avaliação de desempenho, ver Wiese e Buckley (1998).

melhorados no desempenho e faça indicações de treinamentos (LUSSIER; HENDON, 2015). A vantagem do método é permitir ao avaliador ir além dos critérios de avaliação pré-determinados, escrevendo o que lhe parecer mais importante (LUSSIER; HENDON, 2015). Por outro lado, tamanha discricionariedade pode resultar em uma apreciação sucinta demais ou em demasiada subjetividade, caso não esteja associado a outro método (BOWMAN, 1999).

Outro método utilizado é o dos Incidentes Críticos (*Critical Incidents*), que solicita ao avaliador manter um registro de pontos positivos e negativos da atuação do funcionário ao longo de todo o período, evitando que a avaliação seja feita somente com relação a fatos mais recentes (LUSSIER; HENDON, 2015; WIESE; BUCKLEY, 1998). Ele pode ser utilizado para o levantamento de pontos importantes para a descrição de cargo que antecede a construção da Escala Ancorada no Comportamento (DALEY, 2005). Uma das vantagens do método é proporcionar interação entre subordinado e chefia, que pode dar uma devolutiva ao funcionário sempre que uma anotação for feita (LUSSIER; HENDON, 2015). Com relação a desvantagens, é um método que exige tempo do supervisor e que pode distorcer a avaliação, pois enfoca somente comportamentos extremos, deixando de lado comportamentos comuns, importantes para verificação da efetividade do trabalho do funcionário (WIESE; BUCKLEY, 1998).

Um terceiro método utilizado de forma complementar é o do Ranqueamento (*Ranking Method*), que consiste em ordenar os funcionários desde o que tem melhor desempenho até o que tem pior desempenho (LUSSIER; HENDON, 2015; WIESE; BUCKLEY, 1998). É aconselhável que seja utilizado em conjunto com outro método que defina os critérios de comparação entre funcionários para que sejam ranqueados (LUSSIER; HENDON, 2015). O método é útil para decisões administrativas, como promoções ou aumentos salariais, pois força o reconhecimento de diferenças entre avaliados (LUSSIER; HENDON, 2015). No entanto, a falta de parâmetro torna difícil avaliar quão melhor é um funcionário com relação a outro e também fazer comparações entre setores da organização (WIESE; BUCKLEY, 1998). Uma derivação do Ranqueamento é a Distribuição Forçada, que determina a porcentagem de funcionários alocados nos diversos graus de desempenho (LUSSIER; HENDON, 2015)

Todos os métodos mencionados são, portanto, sujeitos a falhas. A literatura recomenda a utilização de métodos objetivos, tais como Gestão por Resultados e Escala Ancorada no Comportamento, pois possuem maior validade e fidedignidade, já que se baseiam em medidas observáveis de desempenho (BOWMAN, 1999; DALEY, 2005; LUSSIER; HENDON, 2015). Nos Estados Unidos a recomendação é motivada principalmente pela judicialização de casos de avaliação de desempenho, em que funcionários reclamam terem sido prejudicados e recorrem na justiça contra decisões tomadas pela organização, o que levou à normatização da

avaliação de desempenho no país (*Uniform Guidelines on Employee Selection Procedures*), com base em decisões judiciais que consideraram válidas somente avaliações de desempenho estritamente relacionadas a funções do cargo (BOWMAN, 1999; DALEY, 2005). No Reino Unido, o processo de aprendizagem gerado pela aplicação da avaliação de desempenho no setor público levou à conclusão de que diversos critérios utilizados no Método da Escala Gráfica eram irrelevantes para muitos cargos e que o método falhava em reconhecer diferentes habilidades entre os empregados, recompensando sempre as mesmas pessoas, o que os levou à adoção da Gestão por Resultados (MARSDEN, 2010).

Em estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD, 2005) com os países membros, tomando como referência o nível federal de governo, foi verificado que a maioria dos países utiliza Gestão por Resultados. A OECD (2005) considera que sistemas de avaliação de desempenho, para se qualificarem efetivamente como relacionados ao desempenho, devem estar pelo menos parcialmente baseados na medição de resultados ou objetivos. Foi verificada uma tendência de que esse método seja mais utilizado em países que possuem o sistema baseado em posição[6], embora seja também crescente seu uso por países que possuem o sistema baseado em carreira (OECD, 2005).

A avaliação de desempenho é feita com relação a *outcomes*, resultados, qualidade, processos, entre outras medidas de avaliação de resultados, sendo observada uma aumento do uso de medidas de desempenho coletivo (equipes ou organização); podem estar associados ainda critérios de avaliação adicionais, tais como competências técnicas, habilidades de relacionamento, habilidades de gestão e liderança, e insumos (*inputs*) (OECD, 2005). Um achado do estudo é que a avaliação de desempenho tem sido feita por meios menos formais, como entrevista, e não com a utilização de formulário padronizado, o que aumenta a discricionariedade na avaliação (OECD, 2005). Por outro lado, verificaram um aumento da utilização de cotas para a aplicação de recompensas (pagamento por desempenho e promoção), o que impõe um controle à discricionariedade da avaliação (OECD, 2005).

Embora a avaliação de desempenho possa ser utilizada apenas com fins de controle gerencial, ela é um importante instrumento para a gestão de desempenho (DENISI; PRITCHARD, 2006; LUSSIER; HENDON, 2015; WIESE; BUCKLEY, 1998). Pesquisa realizada em governos locais nos Estados Unidos verificou que pagamento por desempenho e

---

[6] Sistemas baseados em posição focam na seleção do candidato mais adequado para cada posição, seja por recrutamento externo ou promoção interna ou mobilidade, sendo permitida a entrada no serviço público em posições mais elevadas. É diferente dos sistemas baseados em carreira, em que a entrada ocorre em níveis iniciais da carreira e a ocupação de posições mais elevadas geralmente ocorre por meio do desenvolvimento na carreira (OECD, 2005; WAXIN; BATEMAN, 2009).

promoção são as duas maiores aplicações do resultado da avaliação por desempenho (DALEY, 1992, p. 17). Ambos serão tratados a seguir, como formas de incentivar o funcionário a desempenhar melhor.

A promoção proporciona incentivo pela estrutura remuneratória proposta: a possibilidade de alcançar salários mais altos no futuro atua como um incentivo para aumentar o desempenho atual no trabalho (MILGROM; ROBERTS, 1992, p. 428). A vantagem de se utilizar a promoção como incentivo é que não são necessárias medidas absolutas de desempenho, apenas medidas relativas quanto a qual funcionário desempenhou melhor que o outro, o que pode ser de mais fácil observação no caso de tarefas com difícil mensuração de resultado (MILGROM; ROBERTS, 1992, p. 404). No entanto, como a promoção tem também a função de selecionar pessoas para uma nova posição, seu uso como incentivo pode ocasionar disfunções[7], já que a pessoa com bom desempenho numa posição não necessariamente possui as habilidades necessárias para a nova função (MILGROM; ROBERTS, 1992, p. 367). Outros problemas no uso da promoção como incentivo são sua pequena abrangência (poucas pessoas são promovidas) e sua baixa frequência (grandes intervalos), ao contrário do pagamento por desempenho; não aplicabilidade a funcionários que atingiram o topo da carreira; e a competição que gera entre os funcionários, o que pode ser disfuncional quando a cooperação é importante (MILGROM; ROBERTS, 1992, p. 366; OECD, 2005).

Com relação ao efeito motivacional da promoção no desempenho de funcionários públicos, foram encontrados poucos estudos. Existem estudos que comparam os setores público e privado quanto ao efeito de diferentes fatores de incentivo (carreira, pagamento por desempenho, tarefa etc.), havendo diversos estudos que apontam que funcionários públicos são mais motivados pela natureza do trabalho (BORGES; MOTE, 2015; KLEIN; MASCARENHAS, 2016; RASHID; RASHID, 2012; WILLEM; VOS; BUELENS, 2003). Há também estudos que, embora não tenham como foco avaliar o efeito motivacional da promoção, relatam a perda de seu potencial motivador em virtude da diminuição no número de promoções no setor público (MARSDEN, 2010; OECD, 2005). Além do fato de as promoções serem menos frequentes por causa da estabilidade no serviço público (pouca rotatividade em funções mais elevadas), outros fatores como o envelhecimento da força de trabalho e a diminuição de funções de gestão (horizontalização) no setor público contribuíram para que oportunidades de promoção se tornassem ainda mais limitadas nas últimas décadas (OECD, 2005).

---

[7] Uma disfunção tratada na literatura é o chamado "Peter Principle", que diz que pessoas continuam a ser promovidas até atingirem seu "nível de incompetência", uma função que não conseguem desempenhar bem, e então passam o restante da sua carreira nessa função (MILGROM; ROBERTS, 1992, p. 367).

Embora tenha havido a diminuição do poder motivador da promoção, foram encontrados estudos que relatam seu uso recente vinculado à avaliação de desempenho nos Estados Unidos, Austrália, Alemanha, França, Portugal, Itália e Coréia do Sul, o que compreende tanto países com sistema baseado em posição (Austrália) quanto países com sistema baseado em carreira (França, Coreia do Sul), bem como países de tradição anglo-saxônica e países fora deste eixo (BELLE; CANTARELLI, 2015; BRUNETTO, 2005; OECD, 2005; OH; LEWIS, 2013; OTTO, 2006; ROCHA, 2005). Nos Estados Unidos, em carreiras remuneradas pelo *General Schedule* (a grande maioria dos servidores civis), é exigido um nível mínimo de desempenho para que os funcionários recebam progressão (*step increases*) e promoção não-competitivas dentro do quadro de vencimento, o que ocorre pela passagem do tempo (OH; LEWIS, 2013). O desempenho mínimo, no entanto, é facilmente atingido (OH; LEWIS, 2013). Na Alemanha, a movimentação é feita por senioridade (a cada 2, 3 ou 4 anos, dependendo da posição na carreira), mas um bom desempenho permite que seja feita na metade do tempo, permitindo que seja atingido o topo da carreira mais rapidamente (OTTO, 2006). Na Itália, caso o funcionário esteja entre os 30% com melhor desempenho em 3 das 5 últimas avaliações anuais, ele tem preferência na progressão e promoção (BELLE; CANTARELLI, 2015). Alguns desses estudos relatam que a reforma introduzida pela NGP modificou o sistema de movimentação na carreira. Na Itália, Portugal e Austrália, promoções antes vinculadas somente a antiguidade, passaram a ser vinculadas à avaliação de desempenho (BELLE; CANTARELLI, 2015; BRUNETTO, 2005; ROCHA, 2005)

O pagamento por desempenho (*pay-for-performance*) é um mecanismo de remuneração em que o salário final do funcionário é calculado em função de alguma medida de desempenho, seja do indivíduo, da equipe, ou da organização (HASNAIN; MANNING; PIERSKALLA, 2012). Seu potencial motivador está no fato de que um maior esforço pode proporcionar um maior salário, diferenciando bons e maus funcionários, além de poder ser pago com maior frequência e poder abranger um maior número de pessoas (MILGROM; ROBERTS, 1992, p. 366; OECD, 2005) Existem diversos tipos de pagamento por desempenho, desde aqueles em que todo o salário é resultante do desempenho (*piece-rate* ou *commission-based*), até aqueles em que há um salário base e a parcela variável representa um acréscimo permanente ao salário (*merit increments/pay*) ou pagamentos únicos não consolidados na remuneração base e conquistados durante cada período de avaliação (bônus) (HASNAIN; MANNING; PIERSKALLA, 2012; OECD, 2005). O *merit pay* e o bônus costumam ser pagos anualmente, mas podem ser pagos com frequência diferente (OECD, 2005).

Não há consenso na literatura sobre o efeito do pagamento por desempenho no aumento de desempenho no setor público. Há uma extensa literatura demonstrando que não é efetivo (BELLE; CANTARELLI, 2015; OECD, 2005; PARK; BERRY, 2014; PERRY; MESCH; PAARLBERG, 2006), assim como estudos que demonstram efeitos positivos, sobretudo se considerados de maneira mais ampla, enquanto dedicação ou disposição do funcionário em colaborar com a organização (HASNAIN; MANNING; PIERSKALLA, 2012; WORLD BANK, 2014). Apesar dos resultados controversos da literatura, organizações públicas em diversos países vêm crescentemente adotando o pagamento por desempenho (BELLE; CANTARELLI, 2015; KIM; ATKINSON; FULTON, 2014; MARSDEN, 2010; OECD, 2005). Estudo realizado em 32 países da OECD, além de Brasil e Ucrânia, verificou que 27 deles utilizavam pagamento por desempenho no governo central, abrangendo em média mais de 65% dos funcionários (OECD, 2012). Embora existam exemplos de uso anterior do pagamento por desempenho, foi a partir da década de 1980 que sua adoção se tornou sistematizada, como forma de controle da folha de pagamento, já que o formato de bônus permite a concessão de aumentos salariais sem impacto de longo-prazo (OECD, 2005, 2012).

Bônus e *merit pay* foram os dois sistemas de pagamentos por desempenho mais encontrados aplicados ao governo central em países da OECD e também no Brasil, Chile, Coreia, Malásia, Filipinas, Tailândia e Indonésia (OECD, 2005; WORLD BANK, 2014). Em países da OECD o bônus em média corresponde a 10% do salário base para funcionários em geral e 20% para gestores; já o *merit pay* representa uma parcela bem menor do salário base em virtude de seus efeitos de longo-prazo, em média um acréscimo de 5% (OECD, 2005). Foram observadas tendências de uso mais abrangente do pagamento por desempenho para todos os funcionários e não só para gestores (OECD, 2005). Já nos países em desenvolvimento, foi observado que o pagamento por desempenho gera incentivo quando o desempenho é medido objetivamente (WORLD BANK, 2014). Em funções em que não há medidas de resultado e o desempenho do funcionário é avaliado subjetivamente, há uma tendência de que a maioria dos funcionários seja avaliada com elevado desempenho e o salário se torne um complemento salarial (WORLD BANK, 2014). A insistência em estabelecer métricas objetivas para essas funções levou ao uso de medidas de insumos (*inputs*) e processos no lugar de medidas de resultado e a tentativas de burlar a avaliação de desempenho, como uso de folgas nas metas, para garantir que seriam facilmente atingidas (WORLD BANK, 2014).

Tanto movimentações na carreira quanto o pagamento por desempenho pressupõem que o funcionário público é motivado por recompensas monetárias e extrínsecas, concepção fundamentada em teorias como torneio de promoção, teoria da expectativa (*expectancy theory*)

e teoria da agência (HASNAIN; MANNING; PIERSKALLA, 2012; MARSDEN, 2010; MILGROM; ROBERTS, 1992, p. 214, 367; OECD, 2005; WORLD BANK, 2014). Estudos recentes sobre a motivação no serviço público têm contestado essa visão, afirmando que recompensas monetárias podem, ao contrário do esperado, diminuir a motivação de funcionários públicos (PERRY et al., 2010). Essa corrente de estudos transformou-se em uma teoria, em que a motivação no serviço público (*public service motivation* - PSM) constituiu-se num constructo que indica o quanto um indivíduo é motivado por um atitude altruísta, voltada para o bem comum, sendo proposta a premissa de que a PSM afeta positivamente o desempenho do indivíduo (BREWER, 2010; PERRY; WISE, 1990; PERRY et al., 2010). Ainda não existem resultados conclusivos quanto ao teste dessa premissa, sendo apontada uma relação positiva entre PSM e desempenho individual e organizacional em alguns estudos, mais consistente para desempenho organizacional (BELLE; CANTARELLI, 2015; BREWER, 2010; PERRY et al., 2010; PETROVSKY; RITZ, 2014). Pesquisas sobre PSM têm aumentado expressivamente nos últimos anos (VANDENABEELE; SKELCHER, 2015), havendo campo para o aprimoramento da teoria, o que pode levar a resultados mais robustos.

Outra corrente de estudos mostra que, a despeito do efeito do pagamento por desempenho na motivação do indivíduo, ele pode ser utilizado como uma ferramenta para aprimorar a gestão, o que terá impacto no desempenho da organização (MARSDEN, 2010; OECD, 2005). A negociação entre o supervisor e o funcionário quanto aos objetivos a serem perseguidos, propiciada regularmente pela gestão do desempenho, promove um alinhamento de objetivos entre o indivíduo e a organização e resulta em um esforço maior do funcionário (MARSDEN, 2004, 2010; SCHMIDT; TRITTEL; MÜLLER, 2011). Ou seja, o pagamento por desempenho é um instrumento para negociar a quantidade de esforço que o funcionário irá exercer, e funciona mais como um recurso de negociação do que como um elemento de motivação (MARSDEN, 2004, 2010; WORLD BANK, 2014). Isso é especialmente importante em organizações públicas, onde os vínculos empregatícios são de longo-prazo e oportunidades para negociar tarefas e promover incentivo são baixas (MARSDEN, 2004, 2010).

3. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

A reforma burocrática no Brasil serviu para organizar o serviço público no país, com a intenção de proporcionar um aparato administrativo que possibilitasse sua modernização (COSTA, 2008; LIMA JUNIOR, 1998; MARCELINO, 2003). A formação de um corpo administrativo profissionalizado, no lugar daquele baseado em posições políticas, iria contribuir com essa missão (COSTA, 2008; LIMA JUNIOR, 1998; MARCELINO, 2003). Essa primeira tentativa, no entanto, não se concretizou, pois a indicação política para ocupação de cargos públicos continuou convivendo com a seleção por concurso. A partir deste ponto foram vistas então uma sequência de reformas que, somada à agenda de profissionalização do funcionário público brasileiro, vão buscar motivar esse funcionário não só a trabalhar melhor, mas também a trabalhar em prol do interesse público (BRESSER-PEREIRA, 2003; COSTA, 2008; LIMA JUNIOR, 1998; MARE, 1995).

3.1. Reforma burocrática no governo federal

A avaliação de desempenho no serviço público federal no Brasil esteve inicialmente ligada à tentativa de estabelecimento do sistema de mérito na administração pública (COSTA, 2008; PIRES, 2007; WAHRLICH, 1976a, 1976b). Na década de 1930 o serviço público brasileiro não estava ainda organizado. Havia um grande número de cargos; pessoas executando as mesmas funções, mas em cargos com nomes diferentes; cargos de mesma categoria, mas com vencimentos diferentes; excesso de funcionários em algumas repartições e poucos funcionários em outras; e baixos salários (WAHRLICH, 1976a). A Lei 284/1936 organizou o quadro do serviço civil federal, classificando funções e estabelecendo carreiras e vencimentos. Os vencimentos foram equalizados para cargos com mesma função, havendo 23 padrões de vencimento, e foram formadas 147 carreiras com até 13 classes cada uma (WAHRLICH, 1976a). No entanto, as classes não correspondiam a uma hierarquia funcional e gradação de responsabilidades, havendo apenas gradação salarial e não carreira de fato (WAHRLICH, 1976a). A carreira seria feita por meio de cargos em comissão e funções gratificadas estabelecidas na Lei, sujeita ao clientelismo (WAHRLICH, 1976a).

A adoção do sistema de mérito ocorreu pelo estabelecimento na Constituição Federal de 1934 do concurso como forma de primeira investidura em cargos públicos e do merecimento como critério para preenchimento da metade das vagas para promoção, sendo a outra metade preenchida por antiguidade (BRASIL, 1934; GRILLO, 1982; WAHRLICH, 1976b). A apuração do merecimento, forma como era denominada a avaliação de desempenho, era realizada quadrimestralmente pelas chefias imediata e mediata por meio do Boletim de Merecimento estabelecido no Decreto 2.290/1938 (ANEXO A). Esse sistema de avaliação utilizava o método Escala Gráfica, com critérios avaliados objetivamente para aferição de assiduidade, pontualidade e disciplina, por meio de anotações no prontuário do funcionário; e critérios avaliados subjetivamente quanto a traços de personalidade, conhecimento e comportamento do avaliado, aferidos pela atribuição de pontos pela chefia (BRASIL, 1938). Os critérios de avaliação estabelecidos no Decreto 2.290/1938 podem ser conferidos no Quadro 2, que traz ainda critérios utilizados em normas posteriores.

Quadro 2 - Critérios de Avaliação de Desempenho utilizados no governo federal

Legislação	Avaliação de Desempenho
Decreto 2290/1938 (Anexo A)	a. Condições fundamentais: pontos negativos atribuídos a falta de assiduidade, pontualidade horária, disciplina e zelo funcional b. Condições essenciais: exatidão, escrúpulo e perfeição dos trabalhos de rotina (30 pts); responsabilidade (20 pts); cooperação (10 pts); caráter e discrição (10 pts); conhecimento prático (20 pts); urbanidade no tratamento com os demais funcionários e com o público (10 pts). c. Condições complementares: capacidade de direção (10 pontos); produção de monografias sobre assuntos de serviço público (10 pontos).
Decreto 53.480/1964 (Anexo B)	a. Condições essenciais: qualidade do trabalho; quantidade de trabalho; autossuficiência; iniciativa; tirocínio; colaboração; ética profissional; conhecimento do trabalho; aperfeiçoamento funcional; e compreensão dos deveres (1 a 5 pontos cada). b. Condições complementares: assiduidade, pontualidade e a disciplina (pontos negativos)
Decreto 80.602/1977	• Avaliação individual por distribuição forçada, com método para comparação de desempenho dos funcionários a critério da chefia (não há critérios pré-determinados) • Avaliação institucional: distribuição de cotas de graus de desempenho entre as unidades
Decreto 84.669/1980	a. Qualidade e quantidade de trabalho (40 pts); iniciativa e cooperação (20 pts); assiduidade e urbanidade (15 pts); pontualidade e disciplina (15 pts); antiguidade (30 pts).
Decreto 4.247/2002	• Não há critérios pré-determinados para a avaliação, apenas orientações, sendo de responsabilidade do dirigente dos órgãos definir critérios e procedimento • Determina que sejam estabelecidas metas e indicadores para avaliação organizacional e fatores e indicadores para avaliação individual • Distribuição forçada das notas da avaliação de desempenho • Na prática os órgãos continuaram utilizando método bastante semelhante ao estabelecido pelo Decreto 84.669/1980 na avaliação individual, já que não são exigidas metas individuais
Decreto 7.133/2010 (Anexo D)	Avaliação Individual e Organizacional a. Fatores mínimos da avaliação individual: I. produtividade no trabalho, com base em parâmetros de qualidade e produtividade; II. conhecimento de métodos e técnicas necessários para o desenvolvimento das atividades do cargo; III. trabalho em equipe; IV. comprometimento com o trabalho; e V. cumprimento das normas de procedimentos e de conduta. b. Fatores mínimos opcionais da avaliação individual: I. qualidade técnica do trabalho; II. capacidade de autodesenvolvimento; III. capacidade de iniciativa; IV. relacionamento interpessoal; e V. flexibilidade às mudanças.

Fonte: elaborado pela autora.

A partir da nota final, calculada pela média aritmética das pontuações obtidas nos quadrimestres considerados, era formada uma lista tríplice (Ranqueamento), enviada ao dirigente da organização para escolha do indicado à promoção (BRASIL, 1938). Caso houvesse empate, teriam preferência funcionários classificados em concursos (cerca de 50% não eram concursados, segundo dados apresentados por Wahrlich (1976a), seguidos por funcionários habilitados em cursos de aperfeiçoamento, portadores de diploma de curso superior ou técnico e, por fim, os mais antigos (BRASIL, 1938), mantendo-se o princípio da meritocracia também para o critério de desempate. No Quadro 3 são apresentados os principais tipos de incentivo vinculados à avaliação de desempenho desde sua implantação na década de 1930.

Quadro 3 - Mecanismo de incentivo associado a desempenho no governo federal

Legislação	Mecanismo de incentivo
Decreto 2290/1938	Promoção – 50% das vagas (restante por antiguidade; não existe progressão)
Decreto 53.480/1964	Promoção – 2/3 das vagas (restante por antiguidade; não existe progressão)
Decreto 80.602/1977	Progressão e promoção (extinta a antiguidade)
Decreto 84.669/1980	Progressão – 50% das vagas (restante das vagas e promoção por antiguidade)
Decreto 4.247/2002	Pagamento por desempenho
Decreto 7.133/2010	Pagamento por desempenho

Fonte: elaborado pela autora.

Em transcrições de textos da época, publicados pelo Conselho Federal do Serviço Civil (órgão responsável por concursos e promoções na carreira), observa-se que o objetivo era afastar o "favoritismo" da lógica de atribuição de promoções, tonando o processo "impessoal" utilizando-se "critérios objetivos para pesar o merecimento" (WAHRLICH, 1976b). Acreditava-se que haveria uma "sensível melhoria nos serviços públicos", pois, eliminado o favoritismo, surgiria uma "dignidade coletiva" e o funcionário poderia "trabalhar mais utilmente, já que não mais [teria] que dirigir parte de suas preocupações no sentido de obter amparo às suas pretensões, em detrimento da boa execução do serviço" (WAHRLICH, 1976b).

O sistema de mérito, enquanto instituição "concurso público", teve relativo sucesso até 1945; mas a partir da queda do Governo Vargas, nomeações sem concurso voltaram a ser feitas, os chamados "extranumerários" (COSTA, 2008; LIMA JUNIOR, 1998; MARCELINO, 2003). O merecimento como critério de promoção na década de 1930, e, consequentemente, a avaliação de desempenho, não são muito explorados na literatura, mas pela descrição feita sobre o funcionalismo público da época, infere-se que esse instituto do sistema de mérito também não teve êxito. Os funcionários são descritos como não profissionalizados e tendo relações espúrias com os políticos, não agindo em nome do interesse público (LIMA JUNIOR, 1998). Em virtude

disso, nas administrações seguintes multiplicaram-se órgãos da administração indireta, vistos como mais ágeis e flexíveis na forma de contratação e de atuação, portanto, mais adequados a implantar políticas públicas (COSTA, 2008; LIMA JUNIOR, 1998; MARCELINO, 2003); e vistos também como uma forma de contornar a interferência política (LIMA JUNIOR, 1998).

Em 1960 foi estabelecido um novo plano de carreira pela Lei 3.780/1960 (BRASIL, 1960), alterando a classificação de cargos para classificação de atribuições e responsabilidades. Acompanhando o novo plano, em 1964 foi proposto um sistema alternativo de promoção. O critério do merecimento foi privilegiado no preenchimento das vagas, e dois terços destas passaram a ser preenchidas por esse critério, sendo exigido ainda que no preenchimento pelo critério de antiguidade o candidato obtivesse ao menos 50% dos pontos atribuíveis na avaliação de desempenho (BRASIL, 1964). O intuito era reforçar o sistema de mérito, na tentativa de valorizar funcionários mais qualificados e mitigar práticas clientelistas (GRILLO, 1982). A apuração do merecimento, proposta pelo Decreto 53.480/1964, não sofreu grandes alterações: passou a ser utilizada a Escala Ancorada no Comportamento, sendo revisados alguns critérios avaliados subjetivamente (Quadro 2 e ANEXO B), e ela passou a ser aplicada semestralmente somente pelo chefe imediato (BRASIL, 1964). Esse sistema foi utilizado até 1969 e depois abandonado, em virtude de sua baixa capacidade em diferenciar os funcionários, pois quase todos eram avaliados no último nível da escala (CARVALHO, 1979; GRILLO, 1982).

Por quase 10 anos nenhum sistema de avaliação foi utilizado até que em 1977 um novo sistema foi adotado (BRASIL, 1977), trazendo várias modificações, inclusive com a alteração do nome do instrumento de avaliação de “Boletim de Merecimento” para “Avaliação de desempenho”. O Método da Escala Gráfica foi substituído pelo Método de Distribuição Forçada (20% dos funcionários deveriam receber o conceito “muito bom”, 70% deveriam receber o conceito “bom” e 10%, “regular”), sendo que o critério para comparação dos funcionários seria decidido por cada chefia (BRASIL, 1977). No entanto, funcionários de cargos de alto escalão não estariam sujeitos a essa cota (CARVALHO, 1979).

A avaliação passou a ser anual e foi introduzida a avaliação das unidades administrativas, a ser realizada por todos os ocupantes de cargos de direção que tivessem unidades subordinadas a eles, por meio da distribuição das porcentagens de conceito entre as diferentes unidades, também ficando a critério do gestor a forma de comparar o desempenho das diversas unidades (BRASIL, 1977; WAHRLICH, 1979). Começando pelo dirigente máximo do órgão (como o Ministro de Estado ou o presidente de uma autarquia), ele faria a distribuição de cotas das porcentagens, podendo atribuir a uma única unidade, por exemplo, toda a cota de funcionários a serem avaliados com o conceito “muito bom” (20%); o dirigente

do 1º escalão, consequentemente, teria somente o conceito “muito bom” para aplicar a todas as unidades subordinadas a ele e assim sucessivamente (GRILLO, 1982; WAHRLICH, 1979).

A promoção por antiguidade foi extinta e a movimentação na carreira passou a ser feita de duas maneiras, ambas vinculadas à avaliação de desempenho: por progressão (“aumento por mérito”), em que o funcionário se movimenta dentro da classe da carreira em que se encontra; e por meio de promoção (“progressão funcional”), em que o funcionário que se encontra na última posição da sua classe passa para a primeira posição da classe seguinte (BRASIL, 1977). A progressão era no valor de 5% sobre o salário, variando o interstício para que o funcionário o recebesse, de acordo com o conceito recebido na avaliação anterior (Muito Bom – 12 meses; Bom – 18 meses; Ruim – 36 meses) (BRASIL, 1977). A promoção era concedida por meio de vagas, devendo o funcionário atender os seguintes critérios: maior pontuação nas cinco últimas avaliações de desempenho, requisitos de escolaridade e formação especializada da categoria para a qual concorre e habilitar-se em curso complementar (BRASIL, 1977). Havendo empate, seria promovido o funcionário que tivesse obtido maior número de pontos nas avaliações antecedentes às cinco últimas; maior tempo no Serviço Público Federal; maior tempo no Serviço Público; e, por fim, o mais idoso (BRASIL, 1977).

O método recebeu diversas críticas quanto ao fato de distorcer a realidade, pois as cotas não necessariamente representavam o desempenho dos funcionários e poderiam diminuir a motivação de pessoas que foram enquadradas em um conceito que não representa seu desempenho (CARVALHO, 1979; GRILLO, 1982; WAHRLICH, 1979). Por outro lado, foi visto como uma oportunidade para os chefes conhecerem melhor seus funcionários; fortalecerem linhas hierárquicas; responsabilizarem-se pelas atitudes de seus funcionários (CARVALHO, 1979; WAHRLICH, 1979). Havia ainda a expectativa de que dirigentes utilizassem resultados para avaliar as unidades administrativas (CARVALHO, 1979; WAHRLICH, 1979), reconhecendo-se, por outro lado, que isso dificilmente aconteceria pela falta de metas e objetivos claros na administração pública (CARVALHO, 1979). O que se verificou foi uma tendência de distribuição de cotas iguais a todas as unidades administrativas (20% MB, 70% B e 10% R), não havendo diferenciação entre elas (WAHRLICH, 1979).

O Método de Distribuição Forçada foi utilizado por menos de três anos, voltando-se à Escala Gráfica (Quadro 2 e ANEXO C), mas em uma versão bastante simplificada (GRILLO, 1982). A avaliação de desempenho perdeu a importância ganha nos momentos anteriores, pois na prática a movimentação na carreira voltou a ser realizada somente por antiguidade. Para a promoção (“progressão vertical”), a avaliação de desempenho não figurava mais entre os critérios de classificação (BRASIL, 1980). E para a progressão (“progressão horizontal”), era

aplicada somente a 50% das vagas e representava apenas uma variação no interstício em função da nota obtida pelo funcionário, já que todos receberiam aumento: quando obtivesse 75 pontos ou mais na avaliação, o aumento seria dado em 12 meses; e abaixo de 75 pontos, o aumento seria concedido em 18 meses (GRILLO, 1982).

3.2. Adoção da Nova Gestão Pública

A questão da avaliação de desempenho na política de recursos humanos só voltou a ser retomada na década de 1990. Na reforma administrativa proposta por Bresser-Pereira (primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso) por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado, adotada neste estudo como o marco da adoção da NGP no Brasil, o uso da avaliação de desempenho foi expandido e ganhou uma outra conotação. Como a intenção era implementar a chamada "administração gerencial", baseada em princípios da Nova Gestão Pública, a avaliação de desempenho foi resgatada com um novo objetivo: premiar e punir com base em resultados (MARE, 1995). A premiação ocorreria com base no pagamento variável de bônus proporcional aos resultados, chamado gratificação; e a punição ocorreria por meio da exoneração do cargo público que poderia ocorrer em dois momentos, ao final do estágio probatório ou ao longo da carreira em virtude de desempenho insuficiente (MARE, 1995). A utilização de bônus já não era novidade na administração pública federal, tendo sido empregada desde o final da década de 1980 para carreiras fiscais, com o intuito de aumentar a arrecadação tributária (KAHN; SILVA; ZILIAK, 2001). Mas a partir do Governo Fernando Henrique ela foi ampliada, abrangendo cerca de 81% dos funcionários públicos, sendo aplicada tanto a carreiras específicas quando ao quadro geral de funcionários (ENAP, 2003).

A avaliação de desempenho e outras medidas que buscavam aproximar o serviço público do modelo de contratação do setor privado foram propostas por Emenda Constitucional ao Congresso Nacional, na tentativa de se reverterem as rígidas garantias estabelecidas na CF/1988 (FLYNN, 1996; LLANO, 2014; PACHECO, 2008). A intenção inicial era restringir a estabilidade a cargos de funções exclusivas do Estado, permitir regime múltiplo de contratação, eliminar a isonomia salarial, ampliar a autonomia gerencial, entre outras medidas (LLANO, 2014; MARE, 1995). No entanto, durante a discussão da Emenda Constitucional nº 19/1998 no Congresso foram feitas diversas concessões para obtenção de apoio à sua aprovação (FLYNN, 1996), e o julgamento posterior de algumas medidas como inconstitucionais pelo

Supremo Tribunal Federal (STF) fez com que praticamente não se alterasse o quadro vigente. A exoneração por mau desempenho medido periodicamente foi mantida (CF/1988, art. 41, §1º, III), mas atualmente não tem aplicação na esfera federal, pois depende de legislação complementar. O pagamento por desempenho foi mantido por anos por meio de Medidas Provisórias até que o Congresso Nacional as transformasse em lei.

Embora a intenção fosse vincular a remuneração a resultados, em levantamento realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em 2003, quanto ao uso da avaliação de desempenho para o pagamento de bônus no quadro geral[8] por 28 órgãos públicos (abrangendo ministérios, fundações e autarquias), observa-se que os instrumentos implantados em cada órgão eram muito semelhantes aos das décadas anteriores (ENAP, 2003), tendo sido feita no relatório uma comparação com o instrumento da década de 1980 (ANEXO C). A avaliação era realizada pela chefia imediata e a descrição feita no relatório leva a entender que eram utilizados os métodos Escala Gráfica e Escala Ancorada no Comportamento. A legislação exigia que fossem definidos indicadores de desempenho para os critérios de avaliação individual sem, no entanto, mencionar a necessidade de estabelecimento de metas. Em virtude disso, os órgãos consideravam como indicador os diferentes graus para avaliação do comportamento dado pela escala *Likert* no Método da Escala Gráfica ("péssimo – 0; fraco – 1 a 4; razoável – 5 a 6; bom – 7 a 8; e excelente – 9 a 10") e a descrição do comportamento no Método da Escala Ancorada no Comportamento (ENAP, 2003). Ou seja, não existiam metas nem indicadores objetivos quanto a seu cumprimento. A escala utilizada para coletar a percepção do avaliador era considera como indicador de desempenho.

O Decreto 4.247/2002 estabelecia ainda a necessidade de ser realizada uma avaliação organizacional, sendo verificado no relatório que ela era feita tanto por meta única para o órgão, quanto pelo desdobramento da meta global para unidades ou equipes. Alguns órgãos se utilizam de metas definidas no Planejamento Plurianual (PPA). Quinze por cento da gratificação era paga em função do desempenho organizacional e 85%, em função do desempenho individual. O relatório critica a utilização de critérios da década de 1980 para a avaliação individual, dizendo que tal fato contribui para a persistência de problemas já identificados em sistemas de avaliação anteriores (ENAP, 2003). Critica também o fato de metas organizacionais não serem desdobradas até o nível individual e muitos órgãos não focarem em resultados (ENAP, 2003).

Em 2010 a regulamentação da avaliação de desempenho para pagamento de gratificação foi alterada, após estudo realizado em cooperação entre Brasil e Europa, respondendo a

[8] Plano de Classificação de Cargos (PCC) estabelecido pela Lei 5.645/1970, substituído em 2006 pelo Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) estabelecido pela Lei 11.357/2006.

questionamentos levantados pela ENAP (CARRACHÁS, 2010a, 2010b). A nova orientação traçou um planejamento, partindo da definição de metas organizacionais, que seriam particularizadas por unidades de trabalho, chegando ao nível individual (ANEXO D), em um modelo que a insere no Método Gestão por Resultados (CARRACHÁS, 2010b). A meta é definida para o ano, mas são solicitadas verificações intermediárias, tanto para averiguar o cumprimento da meta, quanto para verificar a necessidade de ajustes. E o rol de avaliadores foi ampliado para pares, subordinados e autoavaliação, garantindo uma pluralidade de opiniões (CARRACHÁS, 2010b). A nota final atribuída ao indivíduo é formada por 80% referente ao desempenho organizacional e 20% referente ao desempenho individual, sendo a gratificação paga proporcionalmente a ela (CARRACHÁS, 2010b).

Da década de 1980 em diante não foram encontradas informações sobre a aplicação da avaliação de desempenho na movimentação na carreira para o quadro geral do serviço público federal. O Decreto 84.669/1980, vinculado ao plano de carreira estabelecido em 1970, não foi revogado, o que traz a possibilidade de que tenha sido aplicado nos anos seguintes ao que foi editado. No entanto, há relato de legislações na década de 1990 sobre leis promulgadas com o objetivo de conceder avanços na carreira a todos os funcionários linearmente, desvinculados de qualquer critério, em virtude de as movimentações estarem sendo refreadas (SOUZA, 2005). O plano de cargos do quadro geral atualmente vigente, Lei 11.357/2006, não organiza os cargos em carreira, não havendo, portanto, movimentação. O desenvolvimento desses funcionários fica dependente da ocupação de cargos executivos e funções comissionadas (LLANO, 2014). Cargos organizados em carreira de órgãos específicos, como a carreira de auditor-fiscal da Receita Federal e a carreira de analista do Banco Central, terão suas movimentações vinculadas a desempenho, o que ainda está pendente de regulamentação (LLANO, 2014).

No Quadro 4 é apresentado um resumo das principais alterações ocorridas quanto a avaliação de desempenho, carreira e pagamento por desempenho no serviço público federal brasileiro aplicada ao quadro geral, bem como a legislação relacionada.

Diversos estudos, nacionais e internacionais, apontam que o sistema de avaliação no governo federal brasileiro é falho e a utilização das gratificações pagas foi desviada da intenção inicial de incentivar um melhor desempenho. As metas geralmente são de fácil alcance; há uma leniência dos avaliadores, que pontuam a grande maioria dos funcionários como estando acima das expectativas; e em alguns órgãos é relatado um sistema de rodízio entre os melhores avaliados para garantir que todos os funcionários recebam a gratificação (BALASSIANO; SALLES, 2005; BIULCHI; PAULI, 2012; PIRES, 2007). O componente variável representa uma grande parcela da remuneração, chegando a equivaler a mais de 100% do salário base, o

que faz com que na prática funcione como complemento salarial e não cumpra o objetivo de estimular melhor desempenho (BIULCHI; PAULI, 2012; LLANO, 2014; OECD, 2010; PACHECO, 2008; PIRES, 2007; WORLD BANK, 2014). Tal prática coloca os servidores em condição de vulnerabilidade, pois seu pagamento depende do julgamento de seus superiores, o que também contribui para a leniência dos avaliadores (BIULCHI; PAULI, 2012; PIRES, 2007). Adicionalmente, em virtude da isonomia salarial, as gratificações se estenderam a inativos (PACHECO, 2008). Diante de tantos problemas, a OECD recomendou ao Brasil deixar de utilizar o pagamento por desempenho (OECD, 2010).

Quadro 4 - Avaliação de desempenho, carreira e gratificação no governo federal

Reforma	Legislação	Sistema de Mérito
Década de 1930	CF/1934 CF/1937 Lei 284/1936 Decreto 2.290/1938	• Concurso, carreira e avaliação de desempenho individual são institucionalizados na administração pública brasileira • A carreira representa uma evolução no vencimento, mas não graduações de hierarquia e responsabilidades • Avaliação de desempenho pelo Método da Escala Gráfica • 50% das vagas de promoção preenchidas por merecimento (avaliação de desempenho); antiguidade se aplica aos outros 50%
Década de 1960	Lei 3.780/1960 Decreto 53.480/1964 Decreto-Lei 200/1967	• Nova carreira alterou a classificação de cargos para classificação de atribuições e responsabilidades • Avaliação de desempenho pelo Método da Escala Gráfica • 2/3 das vagas de promoção seguem critério de merecimento; 1/3 segue antiguidade, mas é necessário obter ao menos 50% dos pontos na avaliação de desempenho
Década de 1970	Lei 5.645/1970 Decreto 80.602/1977	• Carreira volta a ter classificação por cargos • Adoção do Método de Distribuição Forçada para classificação dos funcionários, com método para comparação de desempenho dos funcionários a critério da chefia • Introdução da avaliação de desempenho organizacional, que se constitui na distribuição de cotas de graus de desempenho entre as unidades que compõem o órgão • Extinta a promoção por antiguidade; aumento salarial e promoção por merecimento
Década de 1980	Decreto 84.669/1980	• Volta ao Método da Escala Gráfica • Extinta avaliação de desempenho organizacional • Aumento salarial e promoção por antiguidade; pontuação na avaliação de desempenho determina apenas interstício para aumento salarial (12 meses a partir de 75 pontos e 18 meses abaixo de 75 pontos)
Década de 1990	CF/1988 EC 19/1998 Lei 8.112/1990 Lei nº 9.625/ 1998	• Avaliação de Desempenho no estágio probatório • Exoneração se desempenho insuficiente, medido periodicamente, mas não aplicado por falta de lei complementar • Pagamento de bônus (gratificação) vinculado ao desempenho
Década de 2000	Lei 10.404/2002 Decreto 4.247/2002 Lei 11.357/2006 Lei 11.784/2008 Decreto 7.133/2010	• Volta da avaliação organizacional, agora baseada em metas • Metas inicialmente definidas no nível organizacional passam a ser definidas individualmente O Método da Escala Gráfica é substituído pelo Método de Gestão por Resultados • A avaliação de desempenho continua sendo usada para pagamento de gratificação, mas seu uso para a movimentação na carreira aguarda regulamentação

Fonte: elaborado pela autora.

Um resultado positivo encontrado na literatura quanto ao sistema de avaliação de desempenho no governo federal foi com relação ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em que foi possível observar um impacto direto para a população (ABRUCIO, 2011; BIULCHI; PAULI, 2012). Embora sejam verificados leniência no processo de avaliação e característica de complementação salarial na gratificação, o prazo médio de processamento da documentação, que é o indicador utilizado para medir o desempenho da organização, caiu de 50 para 12 dias em um período de sete anos, ficando claro que a gestão por desempenho no INSS proporcionou benefícios à população (BIULCHI; PAULI, 2012).

A expectativa era de que a reforma administrativa do governo federal fosse seguida por estados e municípios (ABRUCIO, 2011; BRESSER-PEREIRA, 2003). No caso dos estados, uma tentativa de promover um melhor desempenho da administração pública ocorreu por meio da contratualização de resultados entre o chefe de governo e a estrutura administrativa estadual ou entre a estrutura administrativa do estado e organizações sem fins lucrativos, em troca da ampliação de autonomia de gestão[9] (PACHECO, 2006; REIS NETO; ASSIS, 2010; SANO; ABRUCIO, 2008). A contratualização de resultados foi amplamente utilizada nos governos dos Estados de Minas Gerais e São Paulo, e em menor escala em outros nove estados e no Distrito Federal (PACHECO, 2006; REIS NETO; ASSIS, 2010). No entanto, os dois estados se diferenciam, pois enquanto São Paulo é referência no país no uso de contratos de gestão com organizações sociais, estrutura externa à administração do Estado, Minas Gerais é um caso paradigmático de adoção do contrato de Gestão dentro da própria estrutura administrativa do Estado (REIS NETO; ASSIS, 2010; SANO; ABRUCIO, 2008)

O caso de Minas Gerais se destaca pela longevidade do programa de reformas, que já teve três edições, e a abrangência do sistema de pagamento por desempenho, que atingia quase 100% dos servidores em 2010 (REIS NETO; ASSIS, 2010). O Governo do Estado de Minas Gerais implantou em 2003 um projeto de Gestão por Resultados em órgãos estaduais conhecido como "Choque de Gestão", com o intuito de imprimir eficiência e eficácia na gestão pública estadual para enfrentar um quadro caótico de déficit nas contas públicas, dificuldades de arrecadação e serviços e infraestrutura precários (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010). O Choque de Gestão combinou tanto medidas de ajuste fiscal quanto reformas na gestão: incialmente buscou racionalizar despesas e aumentar a arrecadação para possibilitar o aumento de investimentos; e depois voltou-se para agilidade e qualidade nos gastos públicos, por meio do fortalecimento dos instrumentos de planejamento e mudanças no arranjo organizacional

[9] Organizações Sociais (OSs) e Organização da sociedade civil de interesse público (OSCIPs).

voltadas para a gestão para resultados (QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010; REIS NETO; ASSIS, 2010). Do ponto de vista da gestão de recursos humanos, foi realizada a reestruturação das carreiras, instituída a avaliação de desempenho individual e o pagamento de bônus e foram elaboradas políticas voltadas para o desenvolvimento dos servidores públicos, a profissionalização dos gestores e a gestão por competências alinhadas à estratégia organizacional (TOLENTINO; NEVES, 2015).

O pagamento anual de bônus na administração de Minas Gerais é vinculado ao contrato de gestão, o principal instrumento de coordenação das atividades dos diversos órgãos administrativos. Naquele contexto, para que um órgão estabelecesse um contrato de gestão com o governo do estado, é necessário que ele defina um planejamento alinhado às estratégias do estado, com metas e indicadores de desempenho, bem como o método para mensurá-los (REIS NETO; ASSIS, 2010). Posteriormente, o órgão deve desdobrar as metas pactuadas até o nível da equipe, sendo o bônus pago em função da nota da equipe e frequência do servidor, proporcionalmente à remuneração individual (REIS NETO; ASSIS, 2010). O mecanismo do contrato de gestão foi reformulado em 2007 e a partir deste ano teve uma forte adesão dos órgãos estaduais, abrangendo 94% da administração pública estadual em 2009, o que foi motivado pela destinação de parte da receita corrente líquida estadual para pagamento do prêmio (anteriormente era pago com recursos próprios de cada órgão) e por uma imposição do governo estadual, que sinalizou aos dirigentes que a não adesão implicaria em risco político de manter-se à frente do órgão (REIS NETO; ASSIS, 2010).

Diferentemente do governo federal, estudos recentes apontam que o pagamento por desempenho no estado de Minas Gerais tem tido resultados positivos. Rodrigues, Reis Neto e Gonçalves Filho (2014), em uma amostra com 333 funcionários públicos estaduais e municipais de Minas Gerais, verificaram que o valor intrínseco do trabalho seguido pelo recebimento de recompensas e sensação de competência explicam em mais de 50% a variação na motivação dos servidores. Adicionalmente, quem recebia recompensas extras ou comissão por ocupar cargo em confiança apresentou resultados ainda mais elevados (RODRIGUES; REIS NETO; GONÇALVES FILHO, 2014). Borges e Mote (2015) em um estudo comparativo com 349 funcionários do setor público e 321 funcionários do setor privado no Estado de Minas Gerais, corroboraram os resultados de Rodrigues, Reis Neto e Gonçalves Filho (2014), verificando que funcionários públicos percebem seu trabalho como mais significativo que funcionários do setor privado e que valorizam mais a forma como a organização define e gerencia seu sistema de remuneração e benefícios. Os resultados, portanto, confirmam hipótese da teoria da expectativa, o que surpreende, já que diversos estudos têm refutado a relação causal entre recompensas e

motivação no setor público (BORGES; MOTE, 2015; RODRIGUES; REIS NETO; GONÇALVES FILHO, 2014).

Outra forma de difusão da gestão por resultados nos estados foi por meio da avaliação de desempenho. Foram identificados na literatura nove estados que possuem avaliação de desempenho (Minas Gerais, São Paulo, Espirito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Roraima, Ceará e Piauí), sendo que em seis deles a avaliação está associada a movimentações na carreira, em Roraima está associada a exoneração, em São Paulo está adicionalmente associada a bônus, e em Minas Gerais está adicionalmente associada a exoneração e a adicional por desempenho (COUTINHO, 2015; MARQUES; BORGES; REIS, 2016; NASCIMENTO; ZUPPANI; DUTRA, 2014; PERRET; MIYAHIRA, 2013; REIS NETO; ASSIS, 2010; SILVEIRA; PINHEIRO; ANTUNES, 2012; TOLENTINO; NEVES, 2015). No Espírito Santo, Roraima e Piauí não foi possível identificar o vínculo da avaliação de desempenho com a carreira, mas como nos dois últimos é mencionado no estudo que a avaliação de desempenho foi definida no plano de carreira, é possível que esteja. Em Minas Gerais a avaliação de desempenho já esteve associada ao pagamento de bônus, mas atualmente o bônus está relacionado apenas ao contrato de gestão (REIS NETO; ASSIS, 2010).

Em todos os estados são utilizados critérios avaliados de forma subjetiva e o sistema é muito semelhante ao utilizado pelo governo federal nas décadas de 1960 e 1980 (COUTINHO, 2015; SILVEIRA; PINHEIRO; ANTUNES, 2012). Somente no Espírito Santo é elaborado adicionalmente um plano de ação com atividades a serem desempenhadas ao longo do período considerado, que ao final são avaliadas em função dos prazos estabelecidos para o cumprimento (COUTINHO, 2015). Em Minas Gerais, embora seja mencionado que a avaliação de desempenho é um instrumento de alinhamento entre metas individuais e institucionais na norma que a estabelece, ela não cumpre esse objetivo e a coordenação das metas é feita por meio do contrato de gestão (SILVEIRA; PINHEIRO; ANTUNES, 2012; TOLENTINO; NEVES, 2015). A avaliação de desempenho em Minas Gerais teria a função de desenvolver funcionários e diferenciá-los para movimentação na carreira. No entanto, a maioria deles recebe notas altas, não permitindo a diferenciação, e o instrumento não é utilizado por gestores (TOLENTINO; NEVES, 2015). Em São Paulo, o pagamento do bônus é resultado exclusivamente da avaliação de desempenho, sendo que funcionários que obtiveram assiduidade mínima recebem 50% do bônus e os outros 50% são recebidos em função do desempenho na avaliação do indivíduo (NASCIMENTO; ZUPPANI; DUTRA, 2014). A avaliação tende a ser leniente, 64% dos funcionários recebem 75% a 100% do bônus (NASCIMENTO; ZUPPANI; DUTRA, 2014)

No que diz respeito aos municípios, as iniciativas de adoção de instrumentos da reforma gerencial foram bastante isoladas, mesmo no estado de Minas Gerais, onde houve uma tentativa de difusão do modelo "Choque de Gestão " pelo governo estadual (ARAÚJO; PEREIRA, 2012). Uma análise realizada em 177 municípios que compõem a região sul do Estado de Minas Gerais observou que, apesar da tentativa de difusão do governo estadual, nenhum dos municípios estudados pode ser considerado como possuindo uma administração gerencial (FREITAS JUNIOR; PEREIRA, 2009). Apenas 22% dos municípios adotaram ferramentas gerenciais mais destacadamente (acima de 50% dos instrumentos verificados) e 33% não apresentam nenhuma ferramenta gerencial (FREITAS JUNIOR; PEREIRA, 2009). A pesquisa, no entanto, não investigou a presença de contratos de gestão, avaliando mais aspectos ligados à primeira fase da NGP, representada por *downsizing*, terceirização, privatização, entre outros (FREITAS JUNIOR; PEREIRA, 2009).

Curitiba, no Paraná, por outro lado, é apresentada na literatura como cidade modelo na gestão por resultado, tendo sido verificado que a utilização das ferramentas de gestão não sofreu impactos de eleições municipais, apresentando consistência na adoção em todo o período de 1997 a 2010 (KANUFRE; REZENDE, 2012). O município apresenta uma gestão por resultado ampla, abrangendo os diversos setores da administração, com planejamento e acompanhamento de resultados consolidado, sendo apontada a utilização de contrato de gestão tanto internamente, com órgãos da administração municipal, quanto com organizações externas à administração (KANUFRE; REZENDE, 2012; SANO; ABRUCIO, 2008).

Além de Curitiba, foram encontradas na literatura descrição de ferramentas de avaliação de resultados e qualidade na Prefeitura de São Paulo e em Tarumã, no interior paulista. Em São Paulo, existem três iniciativas, sendo uma ligada a qualidade e duas a resultados (SUZUKI; GABBI, 2009). Para o acompanhamento da qualidade dos serviços públicos municipais foram desenvolvidos indicadores nas áreas de saúde pública, educação básica, segurança no trânsito, proteção do meio ambiente, limpeza pública e transporte urbano, para os quais não há metas associadas, representando apenas um monitoramento dos serviços (SUZUKI; GABBI, 2009). A gestão de resultados é feita por meio de um programa de metas apresentado pelo prefeito eleito nos primeiros 90 dias do mandato, que deve conter ações estratégicas, indicadores de desempenho e metas quantitativas para cada um dos setores da administração municipal, subprefeituras e distritos que pertencem ao município (SUZUKI; GABBI, 2009). O monitoramento é feito por divulgações semestrais dos indicadores e por um relatório anual de gestão (SUZUKI; GABBI, 2009). Adicionalmente, esse planejamento e outros instrumentos de

gestão, como o PPA, têm suas ações e metas desdobradas no nível da equipe, que serão verificadas por meio da avaliações de desempenho (SUZUKI; GABBI, 2009).

Em Tarumã, a avaliação de resultados e qualidade é conjunta (CRUZ, 2013). É realizado um planejamento com definição de metas físicas e financeiras, que é inserido na Lei Orçamentária Anual (LOA) e submetido à aprovação da câmara municipal (CRUZ, 2013). O monitoramento é feito por um comitê que avalia tanto os resultados quanto a qualidade do serviço (CRUZ, 2013). Os entrevistados no estudo apontam benefícios na contratação anual da meta, o que favorece seu constante ajuste, e a gestão por resultados é vista como benéfica, pois fez com que o município voltasse sua atenção para índices nacionais, como o IDEB, SARESP e IDSUS (CRUZ, 2013).

Foi encontrado na literatura também o uso da avaliação de desempenho em São Paulo e Tarumã (interior de SP), e em um município não identificado localizado no estado de Santa Catarina. O município de Santa Catarina apresenta uma avaliação de desempenho com critérios avaliados subjetivamente, também aos moldes dos instrumentos utilizados no governo federal como identificado para os estados, sendo a avaliação utilizada como critério para progressão na carreira, associada à exigência de capacitação (DOMINGUES et al., 2007; STASSUN; WIPPEL, 2013). Em São Paulo, associada à medição de resultado por equipes, como descrito acima, é realizada também a avaliação subjetiva de critérios, uma pesquisa de satisfação com usuários e a autoavaliação pela equipe, sendo o resultado dessas avaliações utilizado para a movimentação na carreira e para o pagamento de bônus (DOMINGUES et al., 2007; SUZUKI; GABBI, 2009). A avaliação de desempenho em Tarumã é semelhante à avaliação da Prefeitura de São Paulo. Os resultados são mensurados por órgãos da administração e o pagamento de bônus é feito de acordo com o desempenho do órgãos em que o servidor está lotado (CRUZ, 2013). O desempenho do órgão, somado aos critérios de assiduidade, antiguidade, cursos, projetos de melhoria proposto pelo funcionário e uma avaliação de satisfação do usuário compõem a avaliação individual utilizada para progressão na carreira (CRUZ, 2013)[10].

[10] Os seguintes estudos mencionados nessa revisão analisam instrumentos de avaliação de desempenho em estados e municípios brasileiros no que denominam Gestão por Competências: Coutinho (2015), Domingues et al. (2007); Nascimento, Zuppani e Dutra (2014), e Tolentino e Neves (2015). Resumidamente, tais estudos consideram gestão por competência como um sistema de gestão de pessoas que busca captar e desenvolver competências necessárias aos funcionários para atingir as metas definidas pela organização. Portanto, interessa também a tais estudos a avaliação do desempenho do funcionário como uma forma de verificar se as competências dos mesmos são desenvolvidas de forma a colaborar com os resultados da organização. Apesar desta autora reconhecer a complementaridade das visões, a lógica da análise do presente estudo é baseada na literatura de gestão por resultados que predomina na literatura do que é chamado internacionalmente de *performance measurement model*. Os resultados destes pesquisadores, portanto, não serão usados diretamente na análise desta pesquisa.

A Figura 2 a seguir apresenta uma breve linha do tempo dos movimentos e associa com a literatura brasileira discutida no tópico.

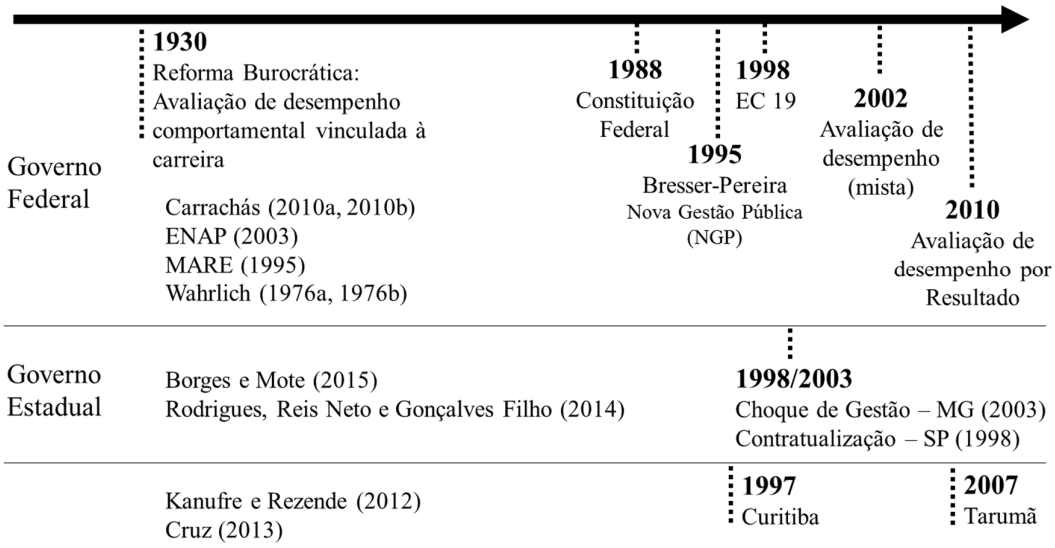

Figura 1 - Influências e movimentos de reforma administrativa no Brasil

4. METODOLOGIA

A adoção de avaliação de desempenho em prefeituras passa por proposição, negociação e aprovação de leis. Tais proposições envolvem por vezes intensa negociação com sindicatos e vereadores, repercutindo no ambiente organizacional da prefeitura, necessitando esclarecimentos, treinamentos, sensibilização para aprovação do novo sistema. O conjunto de leis aprovadas pela câmara, e decretos que operacionalizam o sistema de avaliação, independente de não evidenciar o efetivo uso do sistema (que pode ter falhado na implementação), é um sinal de que a matéria já foi alvo de atenção local. Representa que o assunto foi debatido localmente, foi negociado, aprovado, e em certo nível iniciou a implementação ou foi alvo de resistências e até 'engavetado'.

Considerando isto, procedeu-se um estudo documental a partir da legislação que estabelece a avaliação de desempenho para carreiras da administração geral de prefeituras municipais como critério para movimentação na carreira e pagamento por desempenho. A legislação abrange estatuto (quando existente), plano de carreira e regulamentações adicionais sobre avaliação, progressão e promoção na carreira e pagamento por desempenho (algumas regulamentações encontram-se no próprio plano de carreira). Foram excluídas normas municipais que tratavam de avaliação de desempenho no estágio probatório, chamada avaliação especial de desempenho na legislação, pois tem como função primordial confirmar a seleção realizada por meio de concurso e não motivar melhor desempenho. Foram excluídas também normas voltadas para áreas específicas do serviço público, como saúde, educação e fiscal.

A **unidade de análise** do estudo é a administração direta do poder executivo dos municípios dos estados de São Paulo e Minas Gerais, ou seja, as prefeituras municipais. Os dois estados foram selecionados, pois Minas Gerais coordenou centralmente um movimento de difusão de práticas da NGP na administração pública, chamado "Choque de Gestão", enquanto São Paulo se destacou no uso de contratos de gestão com organizações sociais, sendo ambos referência em práticas de controle por resultados (PACHECO, 2006; REIS NETO; ASSIS, 2010; SANO; ABRUCIO, 2008). Estudo sobre a administração municipal brasileira realizado pelo IPEA mostrou que apenas 26% da amostra de municípios do Estado de São Paulo possuía plano de carreira implementado, sendo que a maioria eram municípios com mais de 100 mil habitantes (VELOSO et al., 2011). Portanto, foram selecionadas prefeituras de municípios com população acima de 50 mil habitantes dos estados de Minas Gerais e São Paulo, somando 200 prefeituras nos dois estados (Apêndice A), sendo que São Paulo possui um leve desvio para as

faixas de maior população em comparação a Minas Gerais (Tabela 1). Esta faixa populacional foi selecionada, pois em prefeituras de municípios a partir desse porte seria mais provável que houvesse políticas de recursos humanos organizadas que permitissem a implantação de avaliação de desempenho. As carreiras do quadro de Administração Geral foram escolhidas por serem pouco estudadas. A maioria dos estudos sobre avaliação de desempenho no serviço público analisam carreiras do magistério, da saúde e da área fiscal.

Como pode ser visto na Tabela 1, o número e tipo de vínculo dos servidores tem maior variação nas faixas populacionais acima de 50 mil habitantes. Municípios do Estado de Minas Gerais chegam a ter 50% de funcionários não efetivos (comissionados, temporários e estagiários), que não obtiveram aprovação em concurso, enquanto em São Paulo o município de menor proporção tem 70% de seus servidores efetivos. Destaca-se que os extremos superiores em número de servidores em cada Estado são as capitais Belo Horizonte e São Paulo.

Tabela 1 - Número de municípios e quantidade média de servidores por faixa populacional

	Número de municípios		**Total de servidores na Administração Direta 2014**				**Proporção de servidores efetivos 2014 (%) (1)**			
Faixa populacional	**MG**	**SP**	**MG**		**SP**		**MG**		**SP**	
			Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.
Até 10 mil	482	273	113	935	107	893	1,73	99,44	27,14	98,71
10.001 a 50 mil	303	240	226	2.758	264	2.012	23,04	98,90	56,29	99,23
50.001 a 100 mil	38	56	1.063	4.554	1.061	5.091	38,79	96,34	57,99	97,25
100.001 a 300 mil	22	54	1.747	8.178	2.209	12.762	29,54	95,52	73,02	97,85
Maior que 300 mil	8	22	5.034	40.187	5.069	142.579	49,07	84,40	72,07	97,76
Total	853	645	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Dados obtidos no *website* do IBGE. Nota: (1) Total de servidores efetivos (estatutários e CLT) / Total de servidores (incluindo comissionados, temporários e estagiários).

Para o levantamento da legislação mencionada foram realizadas buscas nos websites das prefeituras e câmaras municipais, no website "Leis Municipais" e em websites de busca de conteúdo na internet no período de novembro de 2015 a janeiro de 2016. Inicialmente procurou-se verificar para cada um dos 200 municípios se na respectiva prefeitura havia qualquer norma que mencionasse avaliação de desempenho, utilizando-se na busca as palavras-chave "avaliação de desempenho", "merecimento" e "boletim funcional". Quando a busca das expressões não gerou nenhum resultado, buscou-se as palavras separadamente (por exemplo, "avaliação" ou "desempenho"). Confirmada a existência de avaliação de desempenho naquela prefeitura, buscou-se as normas adicionais: plano de carreira (se ainda não tivesse sido encontrado), com as palavras-chave "carreira" e "quadro de pessoal"; estatuto, com as palavras-

chave “estatuto” e “regime jurídico”; e a norma sobre pagamento por desempenho, com as palavras-chave “gratificação de atividade”, “gratificação por atividade”, “gratificação por desempenho” e “gratificação por produtividade”. Toda a legislação encontrada foi gravada em arquivo eletrônico. Quando o arquivo da norma ou seus anexos não estavam disponíveis na internet, a norma foi solicitada diretamente ao ente.

Nesta busca foram encontradas legislação sobre de avaliação de desempenho vinculada a movimentações na carreira em 49 das 200 prefeituras[11]. Utilizando-se a ferramenta Surveymonkey®, foram enviados e-mails para 179 prefeituras (não foi encontrado qualquer e-mail de contato no website de 21 prefeituras) tanto para confirmar se a legislação encontrada nas 49 prefeituras estava vigente e solicitar arquivos não disponíveis na internet, quanto para confirmar se nas demais prefeituras não havia avaliação de desempenho. Os e-mails foram enviados para o endereço do departamento responsável pela política de recursos humanos (Departamento de Pessoal, por exemplo); ou, quando o endereço de e-mail do setor específico não foi encontrado, o e-mail foi enviado para a secretaria responsável (Secretaria de Administração, por exemplo), para a prefeitura ou para a ouvidoria. Em duas semanas foram obtidas somente 11 respostas para os 179 e-mails enviados, sendo que dentre eles estava uma prefeitura para a qual não havia sido encontrada avaliação de desempenho na busca inicial (as prefeituras com avaliação de desempenho passaram a somar 50). Foi enviada então uma nova rodada de e-mails para as 168 prefeituras não respondentes, e foram obtidas somente 4 respostas adicionais. Do total de 15 respondentes, somente duas prefeituras confirmaram possuir avaliação de desempenho associada a movimentação na carreira. As outras 13 prefeituras disseram não possuir avaliação de desempenho ou possuir apenas para estágio probatório.

Para mitigar a baixa confirmação por e-mail, contatou-se por telefone as outras 48 prefeituras para as quais havia sido verificada a existência de avaliação de desempenho vinculada a movimentações na carreira. Dentre elas, 33 confirmaram a vigência da lei e a realização da avaliação de desempenho; 12 responderam que a lei (vigente ou não) não estava sendo aplicada; uma respondeu que não poderia fornecer o formulário de avaliação de desempenho (anexo da norma de avaliação de desempenho); três solicitaram que o pedido de confirmação fosse enviado por e-mail, mas não responderam (o e-mail foi enviado duas vezes);

[11] Não foi possível utilizar o arquivo consolidado da legislação para todas as prefeituras, pois na maioria delas não estava disponível o documento compilado. Embora a Prefeitura de São Paulo possua 3 planos de carreira diferentes (básico, médio e superior), todos apresentam as mesmas características para as dimensões analisadas neste estudo, exceto a porcentagem de aumento salarial proporcionada pelas movimentações na carreira e quantidade de pontos a serem somados dentre os critérios de movimentação. Essas informações foram tratadas separadamente. Com relação às demais dimensões, os três planos foram considerados como um só.

e em uma delas não foi possível encontrar a pessoa que poderia fornecer esclarecimentos (foram feitas 4 tentativas de ligação). A amostra final é formada por 35 prefeituras, com avaliação de desempenho vigente e em uso, sendo 11 prefeituras do Estado de Minas Gerais e 24 prefeituras do Estado de São Paulo. No Apêndice B encontra-se a lista final de prefeituras que compõem a amostra, com a respectiva legislação avaliada neste estudo.

Adicionalmente, foi verificada a presença de pagamento por desempenho associado à avaliação de indivíduos, equipes ou da própria organização. Além da consulta no website da prefeitura, foi enviado e-mail para os contatos anteriormente feitos para confirmar a existência ou não de tal mecanismo, e a eventual descontinuidade da norma identificada no site. Dos 35 casos analisados, 15 responderam, confirmando a presença (1 caso) ou não do mecanismo (14 casos). Dos 20 casos que não responderam à confirmação por e-mail, pode-se dizer que é pouco provável que um município opere com tal mecanismo e não seja mencionado em uma legislação disponível no website da prefeitura ou da legislação disponível nas câmaras municipais.

4.1. Analise de Conteúdo e entrevistas

A parte empírica foi iniciada com entrevistas no município de Poços de Caldas/MG, incluindo a secretaria de administração, a direção de recursos humanos e o sindicato. Tais entrevistas foram úteis para entender um caso de regime celetista, e a posição do sindicato e da direção de recursos humanos em relação à avaliação de desempeno implantada.

Em seguida, procedeu-se com a análise de conteúdo. Tal procedimento tem sido mais frequentemente usada na área de Contabilidade e Controladoria para investigar a qualidade da divulgação contábil em relatórios anuais no setor privado, sobretudo no que se refere à temática socioambiental (CINQUINI et al., 2012; MARCUCCIO; STECCOLINI, 2009). Pesquisas recentes têm aplicado tal metodologia para o setor público, investigando, além da qualidade da divulgação de relatórios contábeis, a influência de diferentes ondas de reformas administrativas na gestão de órgãos públicos ou no discurso político (ÇETIN, 2015; FATTORE; DUBOIS; LAPENTA, 2012; IACOVINO; BARSANTI; CINQUINI, 2015; MARCUCCIO; STECCOLINI, 2009).

A análise de conteúdo em questão incluiu: (i) identificação dos elementos da avaliação de desempenho em cada legislação municipal, (ii) relacionamento de cada conjunto de

elementos identificados com uma tendência administrativa. A associação de uma tendência administrativa seguiu a metodologia apresentada em Iacovino, Barsanti e Cinquini (2015). Os autores realizaram estudo com proposta de verificar a presença de diferentes reformas administrativas (*Old Public Administration*, *New Public Management* e *Public Governance*) na gestão do órgão público que gere a Região da Toscana, Itália. Tais autores consideraram a administração como um todo, não se restringindo a políticas de recursos humanos como no presente estudo. Os pesquisadores realizaram análise de conteúdo da transcrição de entrevistas, leis e outros documentos escritos. Com base na literatura, os pesquisadores escolheram 10 dimensões e apresentaram uma definição das dimensões para cada um dos três tipos de modelo de reforma administrativa, o qual chamaram de *template*. Por exemplo, a dimensão "lógica principal" foi definida para o modelo da *Old Public Administration*, como "Burocracia. Foco na legitimidade, conformidade com regras e procedimentos estritamente determinados" (IACOVINO; BARSANTI; CINQUINI, 2015, p. 6, tradução nossa). Posteriormente, os autores propuseram uma lista de palavras-chave que sumarizam a definição da dimensão e foram utilizadas como códigos para classificar trechos dos documentos. Exemplificando, à dimensão "lógica principal" da *Old Public Administration,* foram atribuídas as palavras-chave "burocracia", "legitimidade" e "procedimento". Ao final da análise, os códigos foram contados e os pesquisadores verificaram se para cada dimensão havia um modelo de reforma administrativa predominante ou se mais de um modelo estava presente na forma de administração do órgão público.

A análise de conteúdo foi realizada com o apoio do software Atlas.ti® 7. Para inserção dos arquivos no software, as diversas normas de cada prefeitura (estatuto, plano de carreira, avaliação de desempenho etc.) foram mescladas em um único arquivo e o instrumento de avaliação foi mantido em arquivo independente. Foi realizada a leitura detalhada das normas sobre plano de carreira, avaliação de desempenho e pagamento por desempenho, e durante a leitura foram sinalizados trechos das normas com os códigos definidos a partir da literatura. Tais trechos poderiam ser recuperados posteriormente, utilizando ferramenta específica do software. Somente a leitura do estatuto foi parcial, compreendendo seções que tratavam do plano de cargos, avaliação de desempenho ou pagamento por desempenho, pois a maior parte do estatuto trata de outros assuntos que fogem ao escopo deste estudo. A leitura completa (além da busca de palavras-chave) mostrou-se necessária, pois não seria possível saber de antemão quais métodos de avaliação, por exemplo, seriam encontrados. Além disso, a leitura da norma completa permitiu o enriquecimento do estudo, por meio da identificação de outras dimensões

do sistema de avaliação, como, por exemplo, mecanismos que podem ser utilizados pelas prefeituras para driblar a avaliação de desempenho.

A categorização inicial das normas resultou na aplicação de 144 códigos diferentes. A grande quantidade de códigos não favorecia uma visão clara e objetiva do sistema de avaliação e dos mecanismos de gestão de desempenho vinculados à carreira e ao pagamento. Por isso, foi feita uma primeira rodada de redução da quantidade de códigos, excluindo-se aqueles que não contribuíam para a descrição do sistema e dos mecanismos. Esta primeira rodada resultou na diminuição para 120 códigos. Na segunda rodada foram eliminados códigos que apareciam em praticamente todas as normas, tais como "Recurso", que indicava a possiblidade de o avaliado recorrer do resultado da avaliação. A eliminação de códigos foi feita primeiramente pela pesquisadora, havendo posterior checagem do orientador. Portanto, a construção dos códigos foi um processo iterativo, de idas e vindas entre literatura e material analisado. Primou-se pela simplificação e objetividade da descrição, que poderiam contribuir para uma futura ampliação da amostra ou para a replicação deste estudo por outros pesquisadores. Por fim, a análise realizada baseou-se em 103 códigos, apresentados abaixo. A revisão de literatura apresentada nas seções anteriores forma a base para levantamento das dimensões de análise dos modelos de reforma da administração pública quanto a políticas de recursos humanos, sistema de avaliação de desempenho e mecanismos de movimentação na carreira e pagamento por desempenho. Não houve formação de categorias por um processo de interpretação do texto pela pesquisadora.

Dimensões de políticas de recursos humanos foram verificadas pelas propostas de reforma do serviço público de cada modelo (Quadro 5) e pela busca de palavras-chave (Quadro 6). Os modelos de reforma considerados são o Burocrático (B), a Nova Gestão Pública (NGP) e o Novo Estado Weberiano (NEW). Embora o NEW não apresente agenda específica para reforma do serviço público (POLLITT; BOUCKAERT, 2011, p. 95), Pollitt e Bouckaert (2011, p.118 e p. 119) diferenciam o NEW do modelo clássico – que se entende ser o burocrático – pela modernização de práticas administrativas. Em Pollitt e Bouckaert (2011, p. 118 e 119) o NEW enfatiza a "[p]reservação da ideia de um serviço público com um status diferenciado" aliado a "uma maior orientação sobre a obtenção de resultados". O estabelecimento deste parâmetro não impede de que essas características sejam consideradas como um processo de sedimentação (*layering*) do modelo NGP sobre uma base burocrática, como proposto em outros estudos (FATTORE; DUBOIS; LAPENTA, 2012; IACOVINO; BARSANTI; CINQUINI, 2015). Quanto ao terceiro modelo de reforma, a chamada Governança Pública, não são claramente identificáveis as modificações propostas nas políticas de recursos humanos.

Quadro 5 - Comparação de políticas de RH nas reformas administrativas

Modelo Burocrático	Modelo NGP	Modelo NEW
Gestão de pessoal centralizada e padronizada	Gestão de pessoal descentralizada e particularizada	Mantidas estabilidade no emprego e diferenciação nas relações de trabalho que envolvem servidores públicos, previstas no modelo burocrático. Surgem inovações gerenciais com orientação para resultados.
Estatuto	Aplicação no setor público de leis gerais de emprego do setor privado	
Sistema de carreira	Sistema de posição	
Estabilidade	Retenção dos melhores funcionários	
Seleção padronizada por provas e títulos	Seleção descentralizada e com maior discricionariedade	
Promoção por antiguidade e qualificação	Promoção vinculada a resultado; pessoa certa no lugar certo	
Remuneração padronizada	Remuneração vinculada ao desempenho	
Avaliação de desempenho baseada em características individuais	Avaliação de desempenho baseada na contribuição para objetivos organizacionais	

Fonte: Adaptado de Ingraham, Selden e Moynihan (2000, p. 58), a partir de Pollitt e Bouckaert (2011, p. 71, 72, 89 a 95, 118 e 119), Rocha (2005) e Iacoviello e Strazza (2011).

Para a busca de palavras-chave (Quadro 6) foram considerados termos relacionados a orientação para resultados, que podem caracterizar tanto a NGP quanto o NEW. Os termos sugeridos por Iacovino, Barsanti e Cinquini (2015) para o modelo burocrático (burocracia, legitimidade, procedimento, hierarquia, conformidade, custos etc.) não pareceram adequados ao objetivos deste estudo. A palavra "mérito" e derivadas também não pareceram adequadas, pois, embora haja uma associação entre mérito e modelo burocrático, o sistema de mérito é independente do modelo de reforma. Os Estados Unidos ainda hoje utilizam o termo mérito para se referirem ao sistema de regras de gestão de pessoas que se baseia na NGP.

Para codificar a palavra-chave, foi verificado o contexto em que o termo foi utilizado, pois a ferramenta de busca do software retornava tanto parte de palavras (por exemplo, ao buscar a palavra "meta" era retornada a palavra "metade"), quanto a mesma palavra com outro sentido (por exemplo, "aquisição de efetividade do cargo", o que significa estabilidade no cargo e não efetividade do serviço público). A palavra "desempenho" não foi utilizada, pelo fato de quase a totalidade das prefeituras denominarem seu sistema de avaliação como "avaliação de desempenho" (32 dentre 35 prefeituras), independentemente do método de avaliação utilizado. Sendo assim, a palavra não contribuiria para diferenciar a influência de um ou outro modelo de reforma administrativa, mas apenas a repetição do nome do sistema de avaliação.

Quadro 6 - Códigos utilizados na verificação da influência de reformas administrativas (NPG, NEW)

Dimensão	Códigos
Orientação para resultados	Efetividade, Eficácia, Eficiência, Produtividade, Qualidade, Resultado, Meta, Objetivo, Planejamento, Plano

Fonte: elaborado pela autora.

As prefeituras foram classificadas segundo o sistema de avaliação de desempenho vigente. Partindo da definição da OECD (2005) de que sistemas de avaliação de desempenho, para se qualificarem efetivamente como relacionados ao desempenho, devem estar pelo menos parcialmente baseados na medição de resultados ou objetivos, os sistemas de avaliação de desempenho serão classificados em três tipos: (i) comportamental, (ii) misto de comportamento e resultado, (iii) baseado em resultado. O sistema de avaliação comportamental inclui o uso de escalas ancoradas em comportamento e escala gráficas. Mesmo sendo a primeira mais objetiva (DALEY, 2005; LUSSIER; HENDON, 2015), o presente estudo equipara ambos os métodos em virtude de se utilizaram da percepção do avaliador para a atribuição da medida de desempenho. Sistemas baseados em avaliação de resultado (*Management by Results*) complementada por avaliação comportamental que tenha peso significativo (ao menos 40%) na nota final do funcionário foram considerados sistemas mistos. No Quadro 7 são apresentados os códigos utilizados na caracterização do sistema de avaliação de desempenho.

Vinte e duas prefeituras utilizam um único formulário de avaliação para todos os cargos (formulário geral), inclusive cargos de gestão, enquanto 14 apresentam mais de um tipo de formulário, com critérios de avaliação variando para os diferentes grupos ocupacionais em 13 prefeituras (gestores, não-gestores, operacional, administrativo, técnico, superior etc.) e para diferentes cargos em Campinas.

Quadro 7 - Códigos utilizados na caracterização do sistema de avaliação de desempenho

Categoria	Códigos
Descrição da Lei	Ano; Lei, Lei ordinária, Lei complementar, Decreto (Tipos de norma)
Avaliador	Autoavaliação, Chefia imediata, Chefia mediata, Comitê de avaliação, Equipe, Pares, Recursos Humanos, Representante da Administração, Representante do Sindicato, Subordinado, Usuários do Serviço
Avaliado	Indivíduo, Equipe, Organização
Métodos de avaliação	Escala Ancorada no Comportamento, Incidentes Críticos, Escala Gráfica, Gestão por Resultados, Narrativa, Ranqueamento
Escala	Ponto central, Número de pontos
Formulários	Autoavaliação, Geral, Gestores, Não-Gestores, Cargos administrativos, Cargos de nível médio/técnico, Cargos de nível superior, Cargos operacionais, Equipe, Institucional, Metas, Estabelecimento de Metas, Avaliação pelos usuários do serviço, Condições de trabalho, Recurso
Quantidade de critérios de avaliação	Autoavaliação, Geral, Gestores, Não-Gestores, Cargos administrativos, Cargos de nível médio/técnico, Cargos de nível superior, Cargos operacionais, Equipe, Institucional, Avaliação pelos usuários do serviço
Critérios de Avaliação	Critérios avaliados, Assiduidade, Meta, Outros critérios de avaliação
Outros	Pesos, Exceções para aplicação da Avaliação de desempenho, Avaliação de desempenho associada a exoneração/dispensa, Avaliação de desempenho associada índice de eficiência (IEGM), Fórmula nota final, Frequência, Objetivo declarado, Penalização na pontuação, Bonificações na pontuação

Fonte: elaborado pela autora.

Para racionalização da análise, nas prefeituras com dois formulários (gestores e não-gestores) ambos foram considerados (5 prefeituras). Nas prefeituras com mais de 2 formulários foram analisados o formulário do gestor e o do grupo ocupacional administrativo (4 prefeituras); o formulário do gestor e o do grupo superior, quando não havia formulário para o grupo ocupacional administrativo (1 prefeitura); e somente o formulário do grupo administrativo, quando não havia formulário para avaliação do gestor (4 prefeituras).

A legislação que trata do plano de carreira apresenta uma grande diversidade de termos para caracterizar o mesmo movimento de evolução na carreira. Foram encontradas leis que nomeiam como progressão o que outras nomeiam como promoção, e vice-versa. Em virtude disso, a classificação apresentada aqui quanto às modalidades de movimentação na carreira não segue a nomenclatura encontrada na lei, pois isso não permitiria comparabilidade dos mecanismos de carreira vinculados à avaliação de desempenho. Para fins deste estudo, será adotada a nomenclatura definida por Dutra (2001) que nomeia como progressão a movimentação horizontal, por graus, em que o funcionário avança uma posição; e como promoção a movimentação vertical, em níveis (conjunto de graus), em que a movimentação por nível proporciona um avanço de vários graus e que, portanto, proporciona um acréscimo salarial maior que a progressão. No Quadro 8 são apresentados os códigos utilizados na categorização dos mecanismos de carreira.

Quadro 8 - Códigos utilizados na categorização dos mecanismos de carreira

Categoria	Códigos
Descrição da lei	Ano, Tipo de norma (Lei, Lei ordinária, Lei complementar, Decreto)
Tipos de Movimentação na carreira	Progressão, Progressão por Nova Qualificação, Promoção, Promoção por Nova Qualificação
Condições para movimentação na carreira	Interstício, Desempenho mínimo em avaliação de desempenho, Cursos, Nova qualificação
Aumento salarial	Variação salarial pela progressão, Variação salarial pela promoção
Características da carreira	Quantidade de níveis, Quantidade de graus
Outros	Escala de vencimentos, Pontuações máxima e mínima, Desempenho mínimo

Fonte: elaborado pela autora.

A caracterização dos mecanismos de pagamento por desempenho foi feita considerando os dois tipos mais frequentes na literatura com relação ao setor público, que são o *merit pay* e o bônus, que levam em consideração um salário fixo e um pagamento variável associado a ele

(HASNAIN; MANNING; PIERSKALLA, 2012; OECD, 2005). No Quadro 9 são apresentados os códigos utilizados na categorização do mecanismo de pagamento por desempenho.

Quadro 9 - Códigos utilizados na categorização do mecanismo de pagamento por desempenho

Categoria	Códigos
Descrição da lei	Ano, Tipo de norma (Lei, Lei ordinária, Lei complementar, Decreto)
Tipos de pagamento por desempenho	Bônus, Merit Pay
Condições para pagamento por desempenho	Avaliação individual, Avaliação organizacional, Alcance de metas, Curso
Valor do pagamento	Porcentagem do salário base ou valor médio
Outros	Frequência do pagamento, Fórmula, Inclui aposentados

Fonte: elaborado pela autora.

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1. Quadro geral dos municípios com relação a políticas de recursos humanos

Observa-se pela Tabela 2 que no conjunto de prefeituras estudadas há uma concentração em municípios com população acima de 100 mil habitantes, sendo que 63% da amostra em Minas Gerais e 75% da amostra em São Paulo encontra-se nessa faixa populacional. Em Minas Gerais, quatro dos oito municípios do estado com mais de 300 mil habitantes utilizam avaliação de desempenho. Dentre os quatro que não utilizam avaliação de desempenho em Minas Gerais, três possuíam a regulamentação anteriormente e não utilizam mais, ou possuíam a previsão de implementação da avaliação de desempenho no plano de carreira, faltando sua regulamentação.

Tabela 2 - Municípios analisados - População e distância à capital

Município em MG (ordem alfabética)	População	Distância (km)[1]	Município em SP (ordem alfabética)	População	Distância (km)[1]
1. Belo Horizonte	2.479.175	-	12. Avaré	87.238	264
2. Betim	406.474	30	13. Barretos	117.779	424
3. Contagem	637.961	21	14. Campinas	1.144.862	95
4. Governador Valadares	275.568	316	15. Catanduva	118.209	385
5. Ipatinga	253.098	209	16. Embu das Artes	256.247	25
6. Lavras	98.172	239	17. Ferraz de Vasconcelos	180.326	39
7. Poços de Caldas	161.025	460	18. Guarujá	306.683	76
8. Ouro Preto	73.349	95	19. Hortolândia	209.139	105
9. São João Del Rei	88.405	185	20. Itapeva	91.807	284
10.Uberaba	315.360	471	21. Itapevi	217.005	36
11.Unaí	81.693	590	22. Itu	163.882	103
			23. Jaboticabal	75.041	344
			24. Jaú	140.077	269
			25. Jundiaí	393.920	60
			26. Lençóis Paulista	65.026	301
			27. Marília	228.618	444
			28. Monte Mor	53.488	120
			29. Poá	112.015	36
			30. Ribeirão Preto	649.556	314
			31. Santana de Parnaíba	120.998	40
			32. Santos	433.153	55
			33. São João da Boa Vista	87.912	229
			34. São Paulo	11.821.876	-
			35. Várzea Paulista	114.170	63

Fonte: Dados obtidos nos *websites* do IBGE, DER/MG e Portal Cidades Paulistas. Nota: (1) Distância à capital. Todos municípios analisados possuem avaliação de desempenho em vigência na data do estudo.

Pela Figura 2 nota-se que a amostra no Estado de São Paulo é composta por municípios próximos à capital. Treze das 24 prefeituras neste estado encontram-se num raio de 120 km.

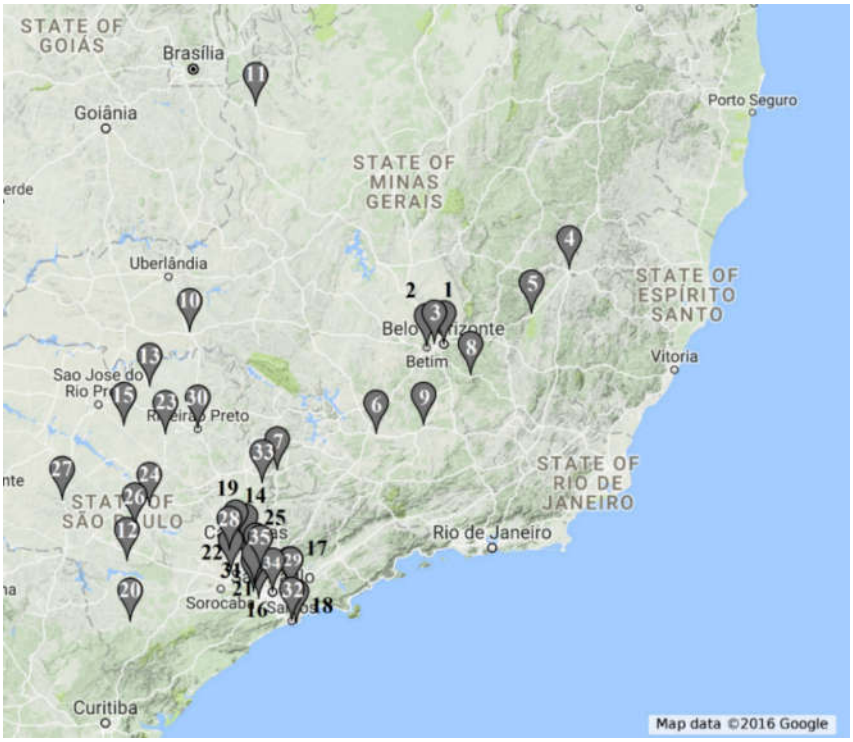

Figura 2 - Localização dos 35 municípios analisados

Como será analisado a seguir, a maior parte das prefeituras não possui a flexibilidade das relações de trabalho propostas na NGP, havendo um impedimento constitucional para adoção dessas inovações na reforma administrativa em questão. As poucas medidas aplicadas foram possibilitadas pela EC nº 19/1998, proposta por Bresser-Pereira.

A CF/1988 (art. 39) determina que União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituam regime jurídico único para servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, que pode ser o regime estatutário ou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que é aplicada a organizações privadas. Embora seja permitida a contratação pela CLT, quase todos as prefeituras estudadas possuem legislação trabalhista específica para o serviço público (Estatuto). Somente a Prefeitura de Poços de Caldas/MG possuía regime celetista à época do estudo, mas estava com uma proposta de retorno ao regime estatutário tramitando na Câmara Legislativa. Em entrevista realizada com a Secretaria da Administração de Poços de Caldas, obteve-se o relato de que funcionários públicos tendem a preferir o regime estatutário, por possibilitar a aposentadoria integral por meio de previdência própria. As prefeituras, por sua vez, também têm preferido o regime estatutário por vislumbrarem uma diminuição de encargos sociais que acompanham o pagamento de salário no regime celetista,

como o FGTS. E também porque disputas judiciais de funcionários estatutários são impetradas na justiça comum e não na Justiça do Trabalho, como é o caso para celetistas, sendo que historicamente a Justiça do Trabalho tende a dar ganho de causa a empregados.

Em todas as prefeituras estudadas a forma de seleção é o concurso público, pois é determinado constitucionalmente como única forma de entrada no serviço público, que se dá no nível inicial da carreira (CF/88, art. 37, II). O sistema de carreira é aplicado de forma unânime pelas prefeituras estudadas, decorrente também da determinação constitucional do concurso público. Dado que o concurso é específico para uma função, não é permitida a alocação do funcionário em diferentes cargos em que seriam melhor aproveitadas suas habilidades, como também não é permitida a entrada em posições mais elevadas da carreira, o que caracteriza o sistema de posição (BORGES; MOTE, 2015). Para isso é necessário que se preste novo concurso público, com entrada no nível inicial.

A flexibilização proposta pela NGP, em certa medida, ocorre nos municípios estudados pela exoneração em virtude de desempenho insuficiente recorrente (CF/1998, art. 41, §1, III) e por pagamento de bônus e movimentações na carreira por desempenho. Todas essas ferramentas de gestão são vinculadas à avaliação de desempenho, foco deste estudo[12]. A exoneração por desempenho insuficiente e o pagamento de bônus foram possibilitados pela inclusão na CF/1988, por meio da EC nº 19/1998, dos dispositivos art. 41, §1, III da CF/1988, assim como o art. 39 (previsão de diferenciação no pagamento de funcionários). No entanto, o art. 39 sofreu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 2.135-4) e por medida liminar está suspenso, sendo aplicado nas demandas judiciais o entendimento anterior do texto original da CF/1988, que estabelece isonomia salarial.

A exoneração por insuficiência de desempenho é aplicada por 6 prefeituras. Tais prefeituras estabeleceram na legislação local as condições para a exoneração por desempenho insuficiente por meio da regulamentação da avaliação de desempenho, tornando possível sua aplicação, já que na esfera federal está pendente a lei complementar. Foram encontradas ainda duas prefeituras que vetam a aplicação da avaliação de desempenho para fins de exoneração. A movimentação na carreira vinculada a resultado foi observada somente em cinco prefeituras. Uberaba, São Paulo, Hortolândia e Várzea Paulista estabelecem indicadores quantitativos para mensurar metas. Em Governador Valadares elas são avaliadas qualitativamente, utilizando-se escala *Likert*. Nas outras 30 prefeituras a avaliação é subjetiva, utilizando critérios que medem

[12] Não se trata aqui da avaliação ao final do estágio probatório, denominada avaliação especial de desempenho na CF/88, e sim daquelas feitas após a aquisição de estabilidade no serviço público.

comportamento ou traço de personalidade. O pagamento por desempenho é observado somente na prefeitura de São Paulo. As demais prefeituras apresentam apenas quadro fixo de vencimentos, que o funcionário percorre por meio das movimentações na carreira, complementado por gratificações e adicionais não vinculadas ao desempenho. No Quadro 10, encontram-se resumidas as evidências encontradas nas prefeituras estudadas.

Quadro 10 - Caracterização dos municípios quanto a influências da NGP

Propostas da NGP	Evidências encontradas nos municípios
Gestão de pessoal descentralizada e particularizada	Gestão centralizada, com leis federais determinando práticas locais
Aplicação no setor público de leis gerais de emprego do setor privado	Somente Poços de Caldas possui regime celetista, mas com proposta em tramitação para mudança para estatutário
Sistema de posição	Todas as prefeituras possuem sistema de carreira
Retenção dos melhores funcionários	Estabilidade é garantida, somente 6 prefeituras apresentam possibilidade de exoneração por mal desempenho recorrente
Seleção descentralizada e com maior discricionariedade	Todas as prefeituras utilizam concurso público de provas e títulos
Promoção vinculada a resultado; pessoa certa no lugar certo	Todas as prefeituras vinculam movimentações na carreira a desempenho
Remuneração vinculada ao desempenho	Esquema de remuneração por desempenho presente em 1 prefeitura
Avaliação de desempenho baseada na contribuição para objetivos organizacionais	Avaliação de desempenho associada a metas organizacionais em 5 prefeituras

Fonte: elaborado pela autora.

A contratação pela CLT e a possibilidade de exoneração por desempenho insuficiente, no entanto, não significam que o funcionário perderá medidas de segurança no emprego destinadas a funcionários públicos, como é destacado por Borges e Mote (2015). Conforme estabelecido pelo art. 41, § 1º da CF/1998, funcionários públicos, passado o período probatório, só podem ser demitidos por sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo e desempenho insuficiente (que é convertido em processo administrativo). Na prática, no entanto, ainda que o funcionário seja exonerado por processo administrativo, caso recorra à justiça, esta costuma dar a ele ganho de causa e o funcionário é reintegrado à sua função. A exoneração acaba ocorrendo somente por fatores muito graves, como crimes.

Nota-se que as práticas de gestão de recursos humanos no setor público no Brasil, estabelecidas para os três níveis de governo em virtude das cláusulas constitucionais, mantêm a estabilidade no emprego e diferenciam servidores públicos e privados, tendo como base das políticas de recursos humanos práticas do modelo burocrático. Aparentemente este não era o propósito de Bresser-Pereira, que intencionava uma aplicação bem mais ampla das propostas

da NGP, mantendo em condição diferenciada apenas funcionários exercendo funções exclusivas do Estado (MARE, 1995). Entretanto, assim como observado em países de tradição legalista na Europa, a direção da reforma no Brasil foi outra, mantendo a segurança dos funcionários públicos praticamente inalterada e adotando algumas soluções gerenciais, o que levaria a observar no Brasil um panorama semelhante ao que Pollitt e Bouckaert (2011) e outros autores descrevem como Novo Estado Weberiano. Como a aplicação de ferramentas gerenciais, exceto pela avaliação de desempenho no caso de exoneração, não está determinada constitucionalmente, fica à cargo de cada município a decisão de adotá-las ou não, o que será analisado nas próximas seções. A Tabela 3 apresenta as dimensões mais relevantes do estudo observadas para todas as prefeituras.

5.2. Descrição do Sistema de Avaliação de Desempenho

A maioria das normas vigentes sobre avaliação de desempenho avaliadas neste estudo é recente, promulgadas a partir de 2012 (21 prefeituras). Dentre as demais prefeituras, somente em duas a norma é anterior a 2000: uma do ano de 1998, que coincide com a EC/19; e uma de 1992, anterior à adoção no modelo NGP no governo federal. Em 28 prefeituras a regulamentação da avaliação de desempenho foi feita por decreto do Poder Executivo e em sete, por meio de lei. A importância de se destacar o tipo de normatização é o fato de que decretos são alterados mais facilmente que leis, pois não é necessária sua aprovação pelo Poder Legislativo. Se por um lado o estabelecimento de critérios de avaliação por meio de lei gera maior segurança (DOMINGUES et al., 2007, p. 55), por outro dificulta sua atualização, perdendo a dinamicidade no uso da avaliação de desempenho como instrumento de gestão (NASCIMENTO; ZUPPANI; DUTRA, 2014).

Com relação aos três tipos de sistemas de avaliação de desempenho, foi identificado que 30 prefeituras utilizam avaliação comportamental, duas utilizam o sistema misto de comportamento e resultado, e três utilizam o sistema baseado em resultado. Na Tabela 3 os sistemas mistos podem ser observados pela presença concomitante de EG – Escala Gráfica ou EAC – Escala Ancorada no Comportamento e GR – Gestão por Resultados. Embora Uberaba apresente avaliação comportamental, foi classificada no sistema baseado em resultado, pois a avaliação comportamental equivale a apenas 10% da nota final do avaliado.

Tabela 3 - Descrição de todas as prefeituras (parte 1)

Casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Estado	MG	MG	MG	MG	MG	MG	MG	MG	MG	MG	MG	SP	SP	SP	SP	SP	SP
Caraterísticas da estrutura de incentivos																	
Regime Estatutário	1	1	1	1	1	1	.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Uso de concurso para contratação	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Idade da Avaliação de Desempenho vigente	1	10	4	2	1	1	9	5	1	1	13	2	5	6	18	4	10
Idade do plano de carreira vigente	20	13	5	2	8	2	10	5	2	1	13	6	5	9	20	4	11
Exoneração por desempenho insuficiente	.	.	.	.	.	1	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Previsão de Pagamento por Desempenho	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Métodos na Avaliação de Desempenho																	
EG – Escala Gráfica	1	1	1	1	.	.	.	1	1	1	1	1	.	1	1	1	1
EAC – Escala Ancorada no Comportamento	.	.	.	.	1	1	1	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.
GR – Gestão por Resultados	.	.	.	1	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.
Incidentes Críticos (1)	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.
Narrativa (1)	.	1	1	.	.	1	.	1	1	1	1	.	1	1	.	1	1
Ranqueamento (1)	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.	.	1	.	1	1
Características da Avaliação de Desempenho																	
Menor frequência realizada (em anos)	1	1	1	2	3	1	1	1	.	1	1	1	.	1	1	1	1
Chefia imediata avalia (1)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Subordinados avaliam o chefe (1)	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Pares avaliam (1)	1	1	1	1	.	1	.	1	1	.	.	.	.	1	.	.	.
Inclui autoavaliação do servidor (1)	1	1	1	1	.	.	.	.	1	.	1	1	.	1	.	.	1
Equipe avalia (1)	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Usuários do serviço público avaliam (1)	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Comitê avalia (1)	1	.	.	.	.	1	.	1	1	.	.	.	.	1	.	.	.
Setor de Recursos Humanos avalia (1)	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.
Sindicato avalia (1)	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.

(1) Estes valores incluem tanto casos que adotam EG e EAC quanto GR. Os dados aqui tratados são superiores aos mencionados no texto do trabalho, pois o texto foca nos casos de EG e EAC.
(2) Exemplo de critérios objetivos são assiduidade, pontualidade, disciplina e/ou formação complementar.

Tabela 3 - Descrição de todas as prefeituras (parte 2)

Casos	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Estado	MG	MG	MG	MG	MG	MG	MG	MG	MG	MG	MG	SP	SP	SP	SP	SP	SP
Critério de Avaliação de Desempenho																	
Uso de Escala Likert (1)	1	.	1	1	1	1	1	.	1	.	1	.	1	.	1	1	1
Uso de Escala Numérica (1)	.	1	.	.	.	.	.	1	.	1	.	1	.	1	.	.	.
# de critérios - servidor	4	10	12	10	12	11	10	13	6	5	10	6	5	5	10	10	10
# de critérios - chefia	.	13	17	.	.	.	.	.	6	.	.	9	.	.	10	10	.
Critérios objetivos na avaliação (1) (2)	.	1	.	.	1	.	.	.	.	.	1	1	1	1	.	1	.
Utilizam pesos para os critérios subjetivos	1	.	.	.	.	1	1	1	.	1	1	1	.	1	1	1	1
Formas de Progressão como incentivo																	
Previsto Progressão?	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Vinculada à Avaliação	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Mínimo desempenho para Progressão	60	70	60	70	(3)	80	70	70	70	70	70	70	80	70	70	70	70
Interstício (anos)	2	3	2	2	3	2	3	2	2	1	3	3	3	3	2.5	3	3
Exige formação complementar	.	1	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Previsto Progressão por nova qualificação?	1	1	1	1	.	.	1	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.
Vinculada à Avaliação	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.
Aumento salarial médio na progressão (%)	2.5	5.0	1.4	3.0	3.0	5.0	4.0	3.0	2.0	1.2	3.0	1.0	3.0	3.1	2.5	3.5	3.0
Formas de Promoção como incentivo																	
Previsto Promoção?	1	.	1	1	1	1	1	.	.	.	1	.	.	1	.	1	1
Vinculada à Avaliação	.	.	.	.	1	1	1	.	.	.	1	.	.	1	.	1	1
Mínimo desempenho para Promoção	.	.	.	.	70	80	70	.	.	.	70	.	.	70	.	70	70
Interstício mínimo (anos)		.	.	.	5	12	4	.	.	.	2	.	.	3	.	3	5
Exige formação complementar	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.	1	1
Processo seletivo interno	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.	1	1
Previsto Promoção por nova qualificação?	.	.	.	.	.	1	.	1	1	1	.	.	.	.	.	.	.
Vinculada à Avaliação	.	.	.	.	.	1	.	1	.	1	.	.	.	.	.	.	.
Aumento salarial médio na progressão (%)	.	.	.	.	15,7	5	6	13	10	5	33	.	.	9,6	.	7	10

(1) Estes valores incluem tanto casos que adotam EG e EAC quanto GR. Os dados aqui tratados são superiores aos mencionados no texto do trabalho, pois o texto foca nos casos de EG e EAC. (2) Exemplo de critérios objetivos são assiduidade, pontualidade, disciplina e/ou formação complementar. (3) "Art. 22. Perderá a progressão horizontal o servidor que, no período aquisitivo: I – faltar sem justificativa acima de 15 (quinze) dias, consecutivos ou não;II – sofrer penalidade de suspensão, prevista na legislação municipal específica;"

Tabela 3 - Descrição de todas as prefeituras (parte 3)

Casos	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35
Estado	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP
Caraterísticas da estrutura de incentivos																		
Regime Estatutário	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Uso de concurso para contratação	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Idade da Avaliação de Desempenho vigente	4	4	3	2	2	4	11	3	1	12	8	2	1	4	4	24	12	6
Idade do plano de carreira vigente (1)	4	6	14	2	2	8	13	4	10	25	8	2	4	5	4	24	9	9
Exoneração por desempenho insuficiente	.	.	1	1	.	.	1	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.
Previsão de Pagamento por Desempenho	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.
Métodos na Avaliação de Desempenho																		
EG – Escala Gráfica	1	.	1	.	1	1	.	1	1	.	1	1	.	1	1	.	1	.
EAC – Escala Ancorada no Comportamento	.	.	.	1	.	.	1	.	.	1	.	.	1	.	.	1	.	.
GR – Gestão por Resultados	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	1
Incidentes Críticos (1)	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.
Narrativa (1)	1	1	.	1	1	.	.	.	.	.	.	1	.	.	.	1	.	1
Ranqueamento (1)	.	.	.	.	1	1	1	1	1	1	.	.	1	1	1	.	1	.
Características da Avaliação de Desempenho																		
Menor frequência realizada (em anos)	1	1	1	1	1	1	2	1	1	.	1	1	1	1	1	0.5	1	1
Chefia imediata avalia (1)	1	.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	.
Subordinados avaliam o chefe (1)	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.
Pares avaliam (1)	.	1	1	1	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1
Inclui autoavaliação do servidor (1)	.	.	1	1	.	1	.	.	.	.	1	1	.	.	1	.	1	.
Equipe avalia (1)	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.
Usuários do serviço público avaliam (1)	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	1
Comitê avalia (1)	.	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.
Setor de Recursos Humanos avalia (1)	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Sindicato avalia (1)	.	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.

(1) Estes valores incluem tanto casos que adotam EG e EAC quanto GR. Os dados aqui tratados são superiores aos mencionados no texto do trabalho, pois o texto foca nos casos de EG e EAC.
(2) Exemplo de critérios objetivos são assiduidade, pontualidade, disciplina e/ou formação complementar.

Tabela 3 - Descrição de todas as prefeituras (parte 4)

Casos	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35
Estado	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP
Critério de Avaliação de Desempenho																		
Uso de Escala Likert (1)	.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	.	1	1	.	1
Uso de Escala Numérica (1)	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.	1	1	.
# de critérios - servidor	.	10	11	6	10	10	10	10	8	9	6	10	10	5	10	10	.	7
# de critérios - chefia	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	10	5	.	12	.	7
Critérios objetivos na avaliação (1) (2)	.	1	1	1	1	1	1	1	1	.	1	1	1	1	.	.	.	1
Utilizam pesos para os critérios subjetivos	1	1	1	.	1	.	.	1	.	1	1	.	.	.	1	.	.	1
Formas de Progressão como incentivo																		
Previsto Progressão?	1	1	.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Vinculada à Avaliação	1	1	.	1	1	1	1	1	1	1	1	.	1	1	1	1	1	1
Mínimo desempenho para Progressão	60	70	.	80	60	70	80	70	70	.	50	.	60	70	70	.	60	70
Interstício (anos)	3	4	.	3	1	2	2	2	2	3	2	2	2	3	2	1	2	5
Exige formação complementar	1	.	.	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.
Previsto Progressão por nova qualificação?	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Vinculada à Avaliação	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Aumento salarial médio na progressão (%)	3.3	3.0	.	5.0	2.4	2.5	2.8	5.0	5.0	3.5	3.0	2.0	1.2	5.0	3.0	2.0	6.5	3.5
Formas de Promoção como incentivo																		
Previsto Promoção?	1	.	.	.	.	1	.	1	1	.	.	1	1	1	.	.	1	.
Vinculada à Avaliação	.	.	.	.	.	1	.	1	1	.	.	1	1	1	.	.	1	.
Mínimo desempenho para Promoção	.	.	.	.	.	70	.	80	72	.	.	60	70	70	.	.	60	.
Interstício mínimo (anos)	7	.	.	.	.	6	.	5	2	.	.	5	3	3	.	.	2	.
Exige formação complementar	.	.	.	.	.	.	.	1	1	.	.	1	1	1	.	.	1	.
Processo seletivo interno	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1	.
Previsto Promoção por nova qualificação?	.	1	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	1
Vinculada à Avaliação	.	.	.	1	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Aumento salarial médio na progressão (%)	10	3	.	10	.	13	.	8	21,6	.	.	5	19,5	10	.	.	21,8	3,5

(1) Estes valores incluem tanto casos que adotam EG e EAC quanto GR. Os dados aqui tratados são superiores aos mencionados no texto do trabalho, pois o texto foca nos casos de EG e EAC.
(2) Exemplo de critérios objetivos são assiduidade, pontualidade, disciplina e/ou formação complementar.

As **prefeituras que avaliam apenas comportamento e/ou traço de personalidade** (30 prefeituras) utilizam como principais **métodos de avaliação** a Escala Gráfica (21 prefeituras) e Escala Ancorada no Comportamento (9 prefeituras), que proporcionam uma avaliação dependente da percepção do avaliador. Outros três métodos, Incidentes Críticos, Narrativa e Ranqueamento, foram encontrados como métodos secundários, não utilizados para atribuir uma nota ou conceito ao avaliado. O Método dos Incidentes Críticos é encontrado em 3 prefeituras, sendo que duas delas recomendam seu uso para registro de fatos negativos, como indisciplina. O Método da Narrativa (15 prefeituras) foi encontrado no formulário de avaliação, para comentários livres ou sugestões de melhoria e treinamento. E o Método do Ranqueamento (13 prefeituras) foi encontrado quando a prefeitura restringe a quantidade de pessoas que serão contempladas na movimentação na carreira, sendo os funcionários ranqueados com base apenas na nota da avaliação de desempenho ou levando-se em consideração outros critérios, como senioridade. Nenhuma prefeitura utiliza a "Distribuição Forçada".

Na maioria das prefeituras (25) a **frequência** da avaliação de desempenho é anual. Foram encontradas em outras duas prefeituras frequência de 6 meses e de 2 anos e meio; e três não mencionam frequência de realização. A avaliação é com relação ao **indivíduo** (30 prefeituras), realizada pela **chefia imediata** (23 prefeituras) **ou por um comitê avaliador** (7 prefeituras) do qual a chefia faz parte ou para o qual fornece informações. Essa avaliação é complementada pelo ponto de vista de outros avaliadores: próprio avaliado (14 prefeituras), colegas de trabalho (4 prefeituras) e subordinados (1 prefeitura). Nas prefeituras em que existem comitês, atuam como membros representantes da área de Recursos Humanos (1 prefeitura), da Administração (1 prefeitura), do Sindicato (1 prefeitura), da chefia mediata (1 prefeitura) e colegas de trabalho (6 prefeituras). A prefeitura de Contagem menciona a possibilidade de serem convidados usuários do serviço para avaliar a equipe de trabalho, mas não apresenta formulário para tal. Dentre as prefeituras em que há avaliação pela chefia e autoavaliação, seis afirmam que a opinião da chefia imediata prevalecerá no caso de não concordância.

Para coletar a percepção do avaliador, 25 prefeituras utilizam **escala** do tipo *Likert*[13]. Dentre elas, 16 prefeituras utilizam escala com 4 pontos e nove utilizam escala com 5 pontos. Escalas com quantidades pares de pontos obrigam o avaliador a se posicionar, já que está impedido de escolher um comportamento médio, o que não é necessário numa escala de 5

[13] Está sendo considerada como *Likert* a escala utilizada no método BARS, pois, da mesma forma que na *Likert*, é apresentada ao avaliador uma gradação do comportamento entre dois extremos, diferindo apenas na forma de apresentação da alternativa de resposta, que é a discrição de um comportamento e não apenas o conceito. Por exemplo, quanto ao critério Ética Profissional, o conceito "satisfatório" é substituído por "Apresenta comportamento profissional adequado".

pontos. As demais prefeituras utilizam escala numérica, sendo que três delas fornecem parâmetro ao avaliador, indicando o grau de comportamento a que cada intervalo de nota corresponde (por exemplo, notas de 8 a 10 equivalem a "ótimo").

Os instrumentos apresentam de 4 a 13 **critérios avaliados subjetivamente** em formulários aplicados a não-gestores (21 das 30 prefeituras apresentam 10 ou mais critérios), e de 5 a 17 em formulários aplicados a gestores. Foram encontrados três tipos de critérios: 1. comportamento (flexibilidade, cooperação, responsabilidade, etc.); 2. Conhecimento teórico ou prático e cursos (conhecimento do trabalho, desenvolvimento funcional, aproveitamento em programa de capacitação etc.); e 3. Recursos ou resultados (produtividade, quantidade de trabalho, qualidade, gestão de recursos etc.). Instrumentos destinados a gestores utilizam ainda critérios como liderança, delegação e capacidade de decisão. Embora 6 prefeituras avaliem gestores separadamente, isso não acarreta responsabilização do chefe pelo desempenho da equipe. Critérios que avaliam comportamento são os mais utilizados, representando dois terços ou mais dos critérios em 25 prefeituras. Campinas é a única prefeitura em que grande parte dos critérios, equivalentes a 65% da nota da avaliação, variam de acordo com o cargo. A Figura 3 apresenta em formato de nuvem de palavras (palavras mais frequentes, maior destaque) os critérios de avaliação empregados nos formulários de avaliação de não gestores para as 30 prefeituras. Cada instrumento de avaliação contém de 4 a 13 critérios de avaliação, contudo quando um critério tem mais de uma dimensão, como "Adaptação e flexibilidade", estas foram desmembradas para a contagem de frequência.

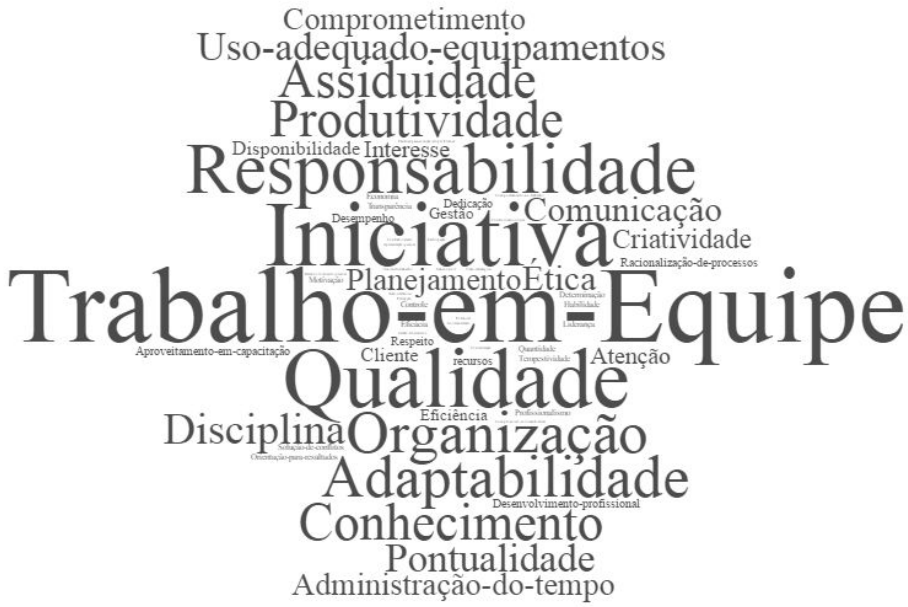

Figura 3 - Frequência dos critérios mais empregados nos instrumentos de avaliação de desempenho

“Trabalho em Equipe” aparece nos formulários de 27 prefeituras. Observa-se pela Figura 3 que, dentre os critérios que denotam resultados, somente “Qualidade” (21) e “Produtividade” (13) se destacam. Critérios como “Planejamento” (8), “Eficiência” (4), “Eficácia” (2) são pouco utilizados. Observa-se ainda que a assiduidade é medida subjetivamente em algumas prefeituras, o que é questionável, já que há meios de verificá-la com segurança (ENAP, 2003, p. 43; SILVEIRA; PINHEIRO; ANTUNES, 2012).

Em 20 das 30 prefeituras os critérios avaliados de forma subjetiva são acompanhados de **critérios avaliados objetivamente** relacionados a assiduidade (quantidade de faltas), pontualidade (quantidade de dias em que houve atraso), disciplina (quantidade de anotações disciplinares e suspensões) e formação complementar (quantidade de horas de formação cumpridos ou nova titulação obtida). Tais critérios valem pontos que compõem a pontuação máxima (13 prefeituras) ou, no caso de critérios com conotação negativa, podem apenas diminuir a nota máxima apurada por meio dos critérios avaliados subjetivamente (7 prefeituras). Em 10 das 13 prefeituras em que critérios objetivos compõem a nota máxima, eles representam 20% ou mais da nota final, chegando a 50% em Ribeirão Preto e 60% em Santos. Ou seja, a pontualidade, a disciplina e participação em cursos podem praticamente garantir o desempenho mínimo necessário.

Para obtenção da **nota final**, os pontos atribuídos aos critérios avaliados de forma objetiva e subjetiva são somados (nas prefeituras que utilizam escala *Likert*, os conceitos são transformados em pontos). Em 18 prefeituras os critérios avaliados subjetivamente são ponderados por pesos, que diferenciam o valor de cada critério para a nota final, antes que sejam somados aos critérios. Em Ribeirão Preto, a nota final é ponderada pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nas prefeituras em que há mais de um avaliador e não seja estabelecida a necessidade de consenso ou preenchimento de um único formulário, é realizada uma média simples com as notas dos diversos avaliadores. Em Itapevi as notas recebem pesos diferentes por avaliador para o cálculo da média, sendo que a nota da chefia tem peso maior.

Governador Valadares e São Paulo **associam a avaliação de resultados à avaliação de comportamento**. Ambas possuem uma avaliação de comportamento/traços de personalidade que se aproxima da descrição apresentada acima. Ambas utilizam o método Escala Gráfica em uma escala *Likert* de 5 pontos (Governador Valadares oferece parâmetro ao avaliador), com 10 e 12 critérios avaliados de forma subjetiva respectivamente, em que predomina a avaliação da atitude com relação ao ambiente de trabalho. Essa avaliação é aplicada ao indivíduo em Governador Valadares e ao indivíduo e à equipe em São Paulo.

Governador Valadares atribui adicionalmente pontos a cursos, trabalhos e publicações e participação em conselhos. A avaliação é realizada a cada dois anos, sendo o indivíduo avaliado por si mesmo, seus pares e a chefia imediata. Executa, portanto, uma avaliação bastante semelhante ao relatado. **São Paulo** realiza a avaliação anualmente e se diferencia de Governador Valadares e das prefeituras anteriores, porque possui maior complexidade nas dimensões avaliado e avaliador. Além da chefia imediata, o próprio funcionário e pares, adicionalmente figuram como avaliadores subordinados e usuários do serviço, incluindo todos os pontos de vista. E São Paulo apresenta três níveis de avaliação: organização, equipe e indivíduo. No nível da organização o usuário avalia a qualidade dos serviços; no nível da equipe, a equipe se autoavalia (pares avaliam a equipe e não o indivíduo) e avalia as condições de trabalho, e o gestor avalia os resultados da equipe; e no nível do indivíduo, este se autoavalia e é avaliado pela chefia, e, no caso do gestor, é avaliado ainda pelos subordinados. As avaliações do usuário, do gestor com relação a metas da equipe e a autoavaliação da equipe são posteriormente somadas e ponderadas pela avaliação das condições de trabalho, sendo extraída uma média que irá constituir a nota da avaliação organizacional. A avaliação individual é dada pela somatória das notas da autoavaliação e dos demais avaliadores. A somatória das notas "institucional" e individual será a nota final da avaliação de desempenho.

Com relação à avaliação de metas, as duas prefeituras também apresentam diferenças entre si. Em Governador Valadares a chefia estabelece 10 metas para o funcionário, que devem estar em consonância com as metas definidas para o órgão em que atua. A avaliação de resultados utiliza a mesma escala *Likert* da avaliação de comportamento. Ou seja, trata-se de uma avaliação subjetiva do cumprimento de metas. Já São Paulo avalia resultado no nível da equipe e por critérios objetivos. Além da meta, deve ser indicada a ação que será desenvolvida para atingi-la, o responsável por seu acompanhamento, público alvo, justificativa para a sua escolha, e cronograma para cumprimento da meta ou indicador quantitativo. As metas são definidas em conjunto pelo gestor e a equipe e devem estar relacionadas ao Plano Plurianual (PPA) Municipal e a diretrizes regionais e setoriais das Secretarias e Subprefeituras de São Paulo. O formulário de avaliação da meta é o mesmo utilizado para seu estabelecimento e a chefia deve indicar o percentual atingido com relação à sua quantidade ou ao cronograma. Esse percentual é ponderado pela nota dada pela equipe às condições de trabalho e aplicado a todos os membros da equipe no cálculo da nota da avaliação de desempenho individual. Nas duas prefeituras o planejamento da meta passa por validação de uma outra instância.

Nas duas prefeituras o peso da avaliação de resultados na nota total do funcionário é baixo. Em Governador Valadares a avaliação de resultados representa 25% da nota total e em

São Paulo, 35%. Em ambos os casos, o funcionário poderá atingir o desempenho mínimo para a movimentação na carreira - que é de 70% e 60%, respectivamente - independentemente do cumprimento da meta. O sistema de avaliação de desempenho dessas duas prefeituras é semelhante, portanto, ao sistema apresentado pelo governo federal em 2002, em que havia um peso maior da avaliação individual (85%) do que o da avaliação organizacional para a atribuição do bônus. As três prefeituras, cujos sistema de avaliação são relatados a seguir, possuem método semelhante ao implantado pelo governo federal em 2010, sendo que Várzea Paulista implantou tal sistema também em 2010. Em Hortolândia foi implantado em 2012 e em Uberaba, em 2015.

Em **Uberaba**, a avaliação de comportamento, feita pela atribuição de pontos pela chefia a 4 critérios, corresponde a apenas 10% da nota total (2 em 20 pontos). O restante da nota é formado por 15% da contribuição individual para atingir a meta (3 pontos) e 75% pela contribuição da equipe (15 pontos), ambos avaliados pela chefia imediata por meio de atribuição de pontos. Chefia e equipe devem definir ao menos uma meta para o período de avaliação. A descrição da meta abrange a indicação de alguns fatores a que ela deve atender: interesse público, eficiência almejada com a meta, indicador quantitativo e alinhamento com objetivo da Secretaria e com o planejamento estratégico do município. Com relação ao indicador, a norma prevê que nem todas as unidades de avaliação poderão apresentá-lo. Como nas prefeituras anteriores, a meta é validada por instância superior. Ao final do período de avaliação a chefia deve comprovar de forma argumentativa que foi atingida a meta por meio de formulário, podendo acrescentar documentos que colaborem para a comprovação.

A nota da equipe é suficiente para que o funcionário obtenha o desempenho mínimo necessário à movimentação na carreira, que é de 70%, podendo gerar um “efeito carona”, em que um funcionário se beneficia pelo esforço realizado por outros. No entanto, há um incentivo financeiro para que faça a sua parte. Para que receba um adicional de 4% no salário a cada 5 anos, ele deve atingir pelo menos 70% dos pontos na avaliação individual (comportamento e contribuição individual para atingir a meta). Ou seja, 3 pontos e meio, o que não é possível atingir apenas pela avaliação de comportamento, sem que contribua para o atingimento da meta.

Hortolândia e Várzea Paulista, as duas **prefeituras que verificam exclusivamente resultados**, possuem um sistema de avaliação com funcionamento diferente das prefeituras anteriores. Ambas possuem o mesmo sistema de avaliação, portanto, a descrição a seguir aplica-se às duas. O planejamento das metas é feito conjuntamente pela equipe e a chefia com o comitê que realizará a avaliação de desempenho, baseando-se no planejamento institucional, que apresenta o desdobramento de metas do nível central até atingir as equipes de trabalho. O comitê de avaliação é formado por um representante da equipe de trabalho, eleito por ela; um

representante da Administração, indicado pela administração municipal; e um representante dos usuários, escolhido entre eles. Além da meta devem ser indicados público alvo, recursos materiais e capacitação necessários para o seu cumprimento, funcionários vinculados a cada meta e o peso da meta com relação à sua importância para a unidade de trabalho. A indicação de prazo para cumprimento é opcional. Esse planejamento é validado por instância superior.

Em Hortolândia e Várzea Paulista existem dois formulários para avaliação dos resultados, um utilizado pelo representante dos usuários e o outro utilizado pelos representantes da equipe e da administração. O representante dos usuários deve indicar se o prazo foi cumprido, caso exista; grau em que a meta foi atingida (sim, não ou parcialmente); se foi cumprida com qualidade; e atribuir uma nota e justificá-la. Já os representantes da equipe e da administração devem indicar se as condições de trabalho e a capacitação necessários ao cumprimento da meta foram oferecidos; se a equipe desenvolveu as habilidades necessárias ao cumprimento da meta; grau em que a meta foi atingida ("sim", "não" ou "parcialmente"); e atribuir uma nota e justificá-la. As notas de cada avaliador são somadas, sendo que a nota dada pelo usuário tem peso 0,5 e a dos demais avaliadores tem peso 0,25. Esta nota é aplicada a todos os membros da equipe, pois eles não passam por avaliação individual. A avaliação individual só ocorre caso a nota da equipe fique abaixo da nota mínima.

Uma importante característica do Método Gestão por Resultados é o estabelecimento conjunto do objetivo/meta entre chefia e funcionário, fazendo com que o funcionário reconheça aquela meta como pessoal, e não imposta (LUSSIER; HENDON, 2015). Dentre as prefeituras mencionadas, somente em Governador Valadares a meta é definida pela chefia, e não discutida ou negociada com o servidor ou funcionário. Com relação ao avaliado, também com exceção de Governador Valadares, nas demais prefeituras a meta é estabelecida por equipe, o que pode ter consequências antagônicas: uma meta coletiva que pode promover uma integração na equipe, pode, por outro lado, provocar um "efeito carona", fazendo com que funcionários com desempenho inferior não sejam notados. Nas duas prefeituras que realizam avaliação individual concomitantemente (São Paulo e Uberaba), isso pode ser compensado. Em Hortolândia e Várzea Paulista o desempenho individual é medido somente se a equipe não atingir o desempenho mínimo.

A participação dos usuários do serviço público na avaliação de desempenho em Várzea Paulista e Hortolândia se diferencia da observada em São Paulo. Em São Paulo a participação do usuário ocorre do ponto de vista de quem recebe o serviço, que avalia sua qualidade. Nas outras duas prefeituras a participação é ativa, os usuários envolvem-se no processo de definição das metas que serão avaliadas posteriormente. Nesse sentido o instrumento de São Paulo se

aproxima da lógica da NGP, de oferecer um serviço melhor ao usuário; enquanto que o instrumento de Várzea Paulista e Hortolândia tem características do NEW e do modelo de Governança Pública, em que o usuário é ativo na determinação de políticas públicas (IACOVINO; BARSANTI; CINQUINI, 2015).

Em todos os três tipos de sistema de avaliação de desempenho analisados foram encontradas exceções para sua aplicação, sendo o desempenho presumido como favorável ou o critério da avaliação de desempenho desconsiderado para a movimentação na carreira. Essas exceções são mais frequentes para funcionários em situações específicas, como cargos comissionados (10 prefeituras, sendo em 3 prefeituras restrita a secretários de governo ou cargos de primeiro escalão), mandato sindical (5 prefeituras), e servidores cedidos a órgãos que não pertençam à administração direta da prefeitura (3 prefeituras). No entanto, há também exceções que se aplicam a todos os funcionários, como na hipótese de não realização da avaliação de desempenho pela prefeitura (5 prefeituras), inexistência de condições adequadas de trabalho (2 prefeituras) e acidente de serviço ou doença profissional (1 prefeitura). Tais exceções podem causar situações de privilégio, o que pode enfraquecer o sistema de avaliação de desempenho. A presença de exceções pode caracterizar também a "Redefinição", descrita por Grindle (2010), que seria a redução da cobertura do sistema de serviço civil implantado, como uma forma de resistir a mudanças.

Percebe-se que a maioria das prefeituras (30 prefeituras) não realiza o acompanhamento dos resultados (*output* da função sob responsabilidade do funcionário ou da equipe). Portanto, pelo parâmetro da OECD (2005), tais sistemas de avaliação não seriam associados ao desempenho. Comparando-os aos sistemas de avaliação utilizados no governo federal, eles são semelhantes aos sistemas da década de 1960, chamado Boletim de Merecimento (ANEXO B), e da década de 1980, já com o nome de Avaliação de Desempenho (ANEXO C). A utilização de critérios como qualidade e quantidade de trabalho, não seria uma influência da reforma NGP no método de avaliação, pois desde a década de 1960 esses critérios já estavam presentes.

Como mencionado, as cinco prefeituras com sistema de avaliação pelo menos parcialmente baseados na medição de resultados ou objetivos (Governador Valadares, São Paulo, Uberaba, Hortolândia e Várzea Paulista) utilizam sistemas semelhantes aos implantados no governo federal após a adoção da NGP, sendo que os dois primeiros municípios colocam peso maior na avaliação individual para compor a nota final do funcionário, assim como o sistema de avaliação do Governo Federal de 2002, e os três últimos colocam peso maior da avaliação nos resultados da equipe, como no sistema do Governo Federal de 2010. A adoção

do atual sistema de avaliação de desempenho é recente, 2004 em São Paulo e posterior a 2010 nas outras quatro prefeituras, podendo ter havido influência da adoção no governo federal.

Nota-se assim que nas prefeituras estudadas a adoção de ferramentas gerenciais voltadas para resultados, assim como proposto nas reformas NGP e NEW, é bastante reduzida. Embora não se tenha intenção de generalizar as evidências nos casos observados para o país, pode-se deixar o questionamento sobre a aparente restrição associada à difusão da reforma ocorrida no Governo Federal para o nível municipal. Os casos analisados podem sugerir que o movimento no Governo Federal se deu de forma isolada.

Adicionalmente, a análise dos instrumentos de avaliação pode oferecer uma contribuição à Gestão por Competência. Dos 35 casos analisados, 21 prefeituras utilizam um único formulário para a avaliação de desempenho, o que impede que tal formulário reconheça a diferença entre competências específicas para cada função, o que seria desejável para implantação de uma gestão por competência, segundo Nascimento, Zuppani e Dutra (2014). Campinas é a única prefeitura que usa a descrição de funções para elaboração de parte do instrumento.

5.3. Mecanismo de evolução na carreira

Todas as normas sobre plano de carreira avaliadas neste estudo foram estabelecidas na forma de lei e a grande maioria é recente, com 14 leis promulgadas a partir de 2010 e apenas 4 anteriores a 2000. A legislação sobre carreira é anterior ou concomitante à norma que regulamenta a avaliação de desempenho, verificando-se que, mesmo que tenha havido utilização anterior de avaliação de desempenho no município, as regras de sua aplicação foram atualizadas com a recém-implantada ou nova carreira. Nesta seção serão referenciados 34 das 35 prefeituras da amostra, pois a Prefeitura de Itapeva utiliza a avaliação de desempenho apenas para fins de exoneração[14].

Todas as prefeituras apresentam os mesmos tipos de movimentação: progressão, progressão por nova qualificação, promoção e promoção por nova qualificação. A **progressão** foi o mecanismo de movimentação mais encontrado ligado à avaliação de desempenho, estando

[14] Embora a avaliação de desempenho em Itapeva não seja utilizada como critério para movimentações na carreira ou bônus, optou-se por mantê-la na amostra por ser um dos poucos municípios que realiza a exoneração por baixo desempenho recorrente.

presente em 33 prefeituras. Somente Poá não relaciona a progressão à avaliação de desempenho, considerando apenas a passagem do interstício de 2 anos. Como é referido na própria lei, trata-se de progressão automática, apenas pela passagem do tempo. Em Marília, além da progressão vinculada à Avaliação de Desempenho, existe ainda a possibilidade de progressão apenas pelo tempo de serviço, que concede 2% de aumento a cada ano. Este aumento é superior ao aumento proporcionado pela progressão vinculada à Avaliação de Desempenho, que é de 3,5% a cada três anos, condicionado ao atendimento de outros fatores.

Na progressão, o interstício entre uma movimentação e outra varia de 1 a 5 anos de espera na mesma posição na carreira, sendo que a grande maioria das prefeituras estabelece de 2 a 3 anos (29 prefeituras). O desempenho mínimo[15] na avaliação de desempenho varia de 50% a 80% da pontuação total e a maioria das prefeituras exige 70% (14 prefeituras). Quatro prefeituras utilizam como parâmetro a média do grupo operacional em que o funcionário está inserido, colocando um limite mínimo de 60% (1 prefeitura) ou 70% (3 prefeituras), caso o grupo fique abaixo disso. Ipatinga utiliza na progressão apenas critérios objetivos quanto a assiduidade e disciplina. Cinco prefeituras exigem ainda como requisito a ser cumprido para a progressão a comprovação de horas em cursos (o rigor é menor do que na progressão por nova qualificação). Guarujá não coloca cursos como requisito necessário, mas concede um grau adicional caso o funcionário possua.

Diferenciam-se duas prefeituras, São Paulo e São João da Boa Vista, em que o desempenho na avaliação vale pontos para a movimentação na carreira (em São Paulo o desempenho mínimo é de 60% e em São João da Boa Vista não há desempenho mínimo). Os pontos da avaliação de desempenho são somados a pontos atribuídos a outros critérios: tempo na mesma posição na carreira, cursos e outras atividades em São Paulo; e tempo de exercício do cargo, disciplina e assiduidade em São João da Boa Vista

A **progressão por nova qualificação** aparece como outra modalidade de progressão em 6 das 34 prefeituras, mas somente em 2 delas é vinculada à avaliação de desempenho, sendo exigido o mesmo desempenho mínimo para a progressão. Em 5 prefeituras a nova qualificação é definida como aquisição de nova escolaridade (ensino fundamental completo, ensino médio completo, nível superior), nova titulação (especialista, mestre, doutor ou pós-doutor) ou curso de qualificação de no mínimo 80 horas; e uma não define a carga horária.

---

[15] Quando a porcentagem não foi encontrada expressamente na lei, ela foi calculada com base no número mínimo de pontos para considerar o funcionário apto e o total de pontos da avaliação de desempenho. Somente Marília não ofereceu parâmetros para o cálculo.

O aumento salarial proporcionado pela progressão[16] apresenta grande variação nas 34 prefeituras, de 1% a 6,5% (média igual a 3% e desvio padrão de 1,3%). Na maioria das prefeituras o acréscimo proporcionado pela progressão é de 3% (9 prefeituras). Apenas Barretos diferencia a porcentagem de aumento salarial entre progressão por nova qualificação e progressão, oferecendo um aumento maior no primeiro caso.

A **promoção**[17] foi encontrada na legislação que estabelece o plano de carreira em 15 das 34 prefeituras, sendo que em 14 delas está vinculada à avaliação de desempenho[18]. Em Guarujá, única prefeitura que não vincula promoção à avaliação, enquanto a progressão exige desempenho mínimo e participação em cursos, a promoção exige apenas o interstício de sete anos. A promoção apresenta os mesmos critérios da progressão, com exceção do processo seletivo interno, que consiste na aplicação de provas prática e/ou teórica em 2 prefeituras; e pela aplicação de prova e verificação de título em São Paulo[19]. A diferença com relação à progressão quanto aos demais critérios é um nível maior de rigor ou exigência de participação em cursos em prefeituras que não possuem esse critério para a progressão.

Dentre as 14 prefeituras consideradas, nove delas possuem interstício maior para a promoção do que para a progressão. A maioria exige interstício de 3 a 4 anos (8 prefeituras). No que diz respeito ao desempenho mínimo na avaliação de desempenho, 10 prefeituras utilizam a mesma porcentagem exigida na progressão. A maioria exige como desempenho mínimo 70% da pontuação total da avaliação de desempenho (9 prefeituras, sendo que três delas utilizam a pontuação média do grupo ocupacional como referência e a pontuação de 70% como limite mínimo, caso o grupo fique abaixo).

---

[16] Quando não informada na lei a variação salarial entre um grau e outro, ela foi calculada subtraindo do valor de vencimento de um grau qualquer na carreira o valor de vencimento de um grau anterior, dividido pelo valor de vencimento do grau anterior. A porcentagem representa uma média, pois há pequenas variações ao longo da carreira. Algumas carreiras apresentam variação na porcentagem de acréscimo salarial, sendo maior no início da carreira e menor no final da carreira. Nesse caso, foi considerada a porcentagem média entre o início e o fim.

[17] Há uma discussão no meio jurídico quanto a inconstitucionalidade do provimento de cargo por acesso ou ascensão, também conhecido como provimento derivado, que seria a ocupação de um cargo por movimentação na carreira e não por concurso público. Na Súmula Vinculante 43, o STF considera inconstitucional esta forma de provimento. Por isso, quando a legislação analisada neste trabalho mencionou as palavras acesso ou ascensão, essa forma de movimentação foi desconsiderada. Existem prefeituras que restringem a "à existência de cargo vago", o que poderia levar ao entendimento do provimento por acesso. Como não foi possível distinguir apenas pela leitura da norma, esses casos foram considerados na análise.

[18] Outras três prefeituras não foram incluídas na análise, pois a norma que regulamenta a avaliação de desempenho nessas prefeituras especifica que ela se refere somente à progressão. Foi considerado que, se o critério da avaliação de desempenho não está regulamentado, a promoção não deve estar sendo realizada.

[19] O processo seletivo interno costuma ser indicativo de provimento derivado, com a realização de algo semelhante a um concurso público, mas restrito a funcionários da organização. No entanto, na única dentre as três prefeituras com processo seletivo interno que menciona a condição de "existência de vagas" (ver nota anterior), a expressão parece ser utilizada no sentido de limitação da porcentagem de vagas de determinado cargo que podem ocupar um certo nível na carreira. Portanto, devido ao limite de escopo deste estudo, não foi avaliado se essa forma de movimentação representa acesso.

A maior diferenciação com relação à progressão ocorre pela exigência de carga horária mínima de participação em cursos ou nova escolaridade/titulação, exigida por 10 das 14 prefeituras, sendo que 9 delas não apresentavam essa exigência para a progressão (Ribeirão Preto aceita apenas nova escolaridade/titulação) passam a exigir para a promoção. São Paulo, que já apresentava a exigência de formação complementar, aplica rigor maior para a promoção, restringindo a nova titulação no lugar de atividades de treinamento para funcionários de nível superior, e carga horária mínima de 90 horas de cursos para funcionários dos níveis básico e médio. Dentre as 4 prefeituras que não exigem horas de participação em cursos ou nova escolaridade/titulação, duas realizam processo seletivo interno (a terceira prefeitura que realiza processo seletivo está entre as que exigem horas de participação em cursos). As duas prefeituras que não se diferenciam nem pela exigência de horas de participação em cursos nem pelo processo seletivo interno, são as que exigem maior interstício, de 6 e 12 anos.

A **promoção por nova qualificação** foi encontrada em 7 prefeituras, sendo que apenas uma está entre as 14 anteriores. Ou seja, 20 prefeituras realizam algum tipo de promoção. Quatro prefeituras vinculam promoção por nova qualificação à avaliação de desempenho, exigindo desempenho mínimo que varia de 70% a 80%. Três prefeituras consideram como nova qualificação apenas nova escolaridade e titulação, as demais consideram outros cursos.

Da mesma forma que na progressão, a amplitude da variação salarial proporcionada pela promoção[20] entre as diferentes prefeituras é grande, variando de 3% a 33% (média de 12% e desvio padrão de 7,7%).

As 34 prefeituras, portanto, vinculam a avaliação de desempenho a alguma forma de movimentação na carreira, sendo maior a utilização associada à progressão. A antiguidade (funcionário que está há mais tempo no cargo) não foi encontrada como critério principal, mas foi observado como critério de desempate em algumas prefeituras. A progressão ocorre basicamente pela passagem do tempo (somente 6 prefeituras exigem formação complementar), podendo ser recusada caso o funcionário apresente baixo desempenho. O mesmo ocorre para a promoção, mas nesse caso o peso do aprimoramento de conhecimentos e habilidades é maior, sendo em alguns casos exigida uma nova escolaridade. Adicionalmente, a formação complementar abre novas possibilidades de progressão e promoção. Portanto, a movimentação na carreira contribui marcadamente para a profissionalização dos funcionários.

---

[20] Quando não informada na lei a variação salarial mínima proporcionada pela promoção, ela foi calculada subtraindo do valor de vencimento no primeiro grau de um nível qualquer na carreira o valor de vencimento do primeiro grau de um nível anterior, dividido pelo valor de vencimento do nível anterior. Algumas carreiras apresentam variação na porcentagem de acréscimo salarial, sendo maior no início da carreira e menor no final da carreira. Nesse caso, foi considerada a porcentagem média entre o início e o fim.

Com relação ao aumento salarial proporcionado pelas movimentações, observa-se que o aumento oferecido pela progressão é pequeno, em média 3%, ficando abaixo da porcentagem utilizada para o *merit pay* em países da OECD (2005), que é de 5%. Se for considerado ainda que o *merit pay* é pago anualmente, enquanto a progressão ocorre em média a cada 3 anos nessas prefeituras, o potencial motivador da progressão tende a ser baixo. Portanto, o incentivo maior é para que os funcionários realizem cursos, sejam eles de curta duração ou de nova escolaridade, para poderem se habilitar às promoções, que nessas prefeituras oferecem em média um aumento salarial de 12%.

A avaliação de desempenho nas movimentações na carreira é, portanto, coadjuvante. Um bom desempenho, sozinho, não proporciona movimentações na carreira, diferentemente do que ocorre no pagamento por desempenho, como o *merit pay*. É necessário ao menos aguardar a passagem do tempo, em média 3 anos, existindo um hiato entre o esforço e a recompensa, o que pode fazer com que um seja desassociado do outro. E no caso de existirem outros aumentos salariais pela passagem do tempo, como quinquênio ou sexta parte, pode não ser compensador o esforço, já que a passagem do tempo pode garantir esses aumentos. A formação complementar, por outro lado proporciona, por si só, movimentações na carreira (em 4 prefeituras a progressão por nova qualificação não está vinculada à desempenho e em 3 prefeituras a promoção não está vinculada à desempenho) e traz a possibilidade de concorrer a aumentos maiores pela promoção.

Assim como em outros países, foi observada nas prefeituras da amostra uma diminuição da realização de promoções na carreira (somente 20 das 34 prefeituras realizam promoções). No entanto, como a promoção no Brasil não está relacionada à ocupação de outro cargo, é mais provável que tenha ocorrido em virtude de restrições orçamentárias, do que pela horizontalização da estrutura hierárquica das prefeituras. A horizontalização talvez possa ser notada com relação ao número de cargos de chefia e comissionados, não avaliados nesse estudo.

Não é possível afirmar se a utilização da avaliação de desempenho como critério para movimentação na carreira é reflexo da introdução da NGP no Brasil, como foi observado em outros países, já que este estudo analisa somente leis vigentes. No entanto, é possível levantar a hipótese, diante do cenário nacional, de que deve ter havido algumas tentativas isoladas de utilização anterior, com o propósito de se aplicar o critério de mérito para as movimentações na carreira, assim como era feito no governo federal. O sistema de avaliação de desempenho de São João da Boa Vista/SP, analisado neste estudo, é de 1992 e pode estar entre um desses casos. Mas acredita-se que a utilização mais disseminada seja recente, a partir dos anos 2000.

5.4. Mecanismo de pagamento por desempenho

O mecanismo de pagamento variável vinculado à avaliação de desempenho da Prefeitura de São Paulo foi o único identificado na amostra, sendo conferido amplamente às carreiras do plano de carreira da Prefeitura, não sendo reservado a uma carreira ou outra do plano. Em consulta feita por telefone, a funcionária da prefeitura informou que este mecanismo está sendo aplicado somente às carreiras dos níveis básico e técnico e não mais às carreiras de nível superior, porque funcionários de nível superior passarão a receber por subsídio, o que impede o pagamento de adicionais.

O pagamento por desempenho é chamado de Gratificação de Atividade, mesma denominação utilizada na esfera federal brasileira. Ele é pago **mensalmente** com relação ao desempenho apurado para o ano anterior. Portanto, o valor é **constante pelo período de um ano**. O pagamento é **incorporado ao vencimento do funcionário**, o que o caracteriza como *merit pay*, sendo utilizado como base de cálculo da contribuição para o regime de previdência próprio da Prefeitura. A porcentagem da gratificação equivale a até **70% do salário inicial de cada carreira**, correspondendo, portanto, a uma grande parcela da remuneração do funcionário. Considerando o salário pago no último nível da carreira, representa até 40% do salário base de funcionários de nível básico e até 25% de funcionários de nível médio.

A porcentagem, no entanto, não é paga com relação ao resultado final da avaliação de desempenho, mas sim **parcelas destes 70% são atribuídas às diversas partes que compõem a avaliação de desempenho e também à apresentação de certificados de participação**: até 15% correspondem à avaliação de desempenho individual; até 20% correspondem à avaliação de desempenho organizacional; até 25% correspondem ao alcance de metas; e até 10% correspondem à apresentação de certificados. Além disso, qualquer nota obtida na avaliação de desempenho é considerada, e não apenas aquelas acima de um desempenho mínimo. Portanto, o funcionário pode receber de 1% a 70% de gratificação. Somente com relação à apresentação de certificados de participação não há gradação. Se o funcionário apresenta o certificado conforme exigido, recebe 10%.

A gratificação é **paga a funcionários afastados** em condições específicas **e também a aposentados e pensionistas**. Em virtude da garantia constitucional de paridade dada a proventos e pensões, aposentados e pensionistas recebem a gratificação pela média mensal do valor pago aos servidores ativos das respectivas carreiras ou funções, observando-se a proporcionalidade de seus proventos ou pensões.

Como pode ser observado, assim como no Governo Federal, o pagamento por desempenho representa uma grande parcela do salário base dos funcionários, o que faz com que tenha características de complementação salarial. Um *merit pay* que representa 70% do salário base está muito acima dos 5% de aumento praticado em países da OECD (OECD, 2005). Isso pode fazer com que haja leniência no processo de avaliação de desempenho e que sejam estabelecidas metas mais fáceis de serem alcançadas, já que mais de um terço da gratificação é atribuída pelo alcance de metas. A gratificação perde dessa forma seu caráter motivacional.

Adicionalmente, como a parcela variável é incorporada ao salário e estendida também a aposentados e pensionistas, o *merit pay* gera um impacto orçamentário de longo prazo, o que pode comprometer o orçamento da prefeitura. Em cenários de pressões fiscais, a utilização de bônus pago anualmente e não incorporado ao salário seria uma opção com menor impacto orçamentário, já que o impacto é restrito ao momento em que é pago, havendo maior previsibilidade e controle (OECD, 2005).

5.5. Influência de Reformas Administrativas

Reformas administrativas que tivessem influenciado a gestão municipal poderiam estar refletidas na legislação municipal que trata de planos de carreiras, avaliação de desempenho, movimentações na carreira e pagamento por desempenho. A linguagem presente na legislação poderia ter vindo copiada ou sugerida em um efeito normativo profissional de outros municípios. Neste caso seriam parte de reformas similares, de conteúdo de mesma lógica gerencial pretendida. Ainda, tal linguagem presente na legislação passou pelo debate com atores locais, como sindicato e vereadores, e possuem um mínimo de ressonância com os anseios do diretor de Recursos Humanos e Prefeito. Assim, a presença de uma orientação por resultados em certa prefeitura poderia ser observada pelo emprego das palavras tipicamente voltadas para tal forma de gestão (Efetividade, Eficácia, Eficiência, Produtividade, Qualidade, Resultado, Meta, Objetivo, Planejamento, Plano), diferenciando assim as prefeituras que utilizam (i) sistemas de avaliação que medem resultados unicamente, (ii) daquelas que usam sistemas unicamente comportamentais, ou (iii) misto entre comportamental e resultados.

Na classificação mencionada, foram identificadas 30 prefeituras no sistema de avaliação comportamental, e 5 casos entre misto e resultado. Ao ser feita a contagem das palavras observou-se que nos casos de sistemas de avaliação comportamental, a ocorrência das palavras

associadas a gestão por resultado foi de 10 ocorrências em média, enquanto nos casos mistos e baseado em resultado variaram entre 102 e 152. Exceção é Governador Valadares que possui um sistema misto de avaliação, cuja documentação de avaliação de desempenho apresentou apenas 8 ocorrências pois não trata detalhadamente o reflexo do planejamento organizacional na avaliação de desempenho, como fazem as outras prefeituras. Analisando apenas os casos de avaliação comportamental, dos 21 que aplicam a Escala Gráfica a média de ocorrência é cerca de 10, com desvio padrão de 8,8 e máximo de 37, e dos 9 casos que utilizam escala ancorada a média é de 7, com desvio padrão 4,6 e máximo de 14.

As quatro prefeituras dos sistemas misto (São Paulo) ou de resultado (Uberaba, Hortolândia e Várzea Paulista), cujas normas exibem elevado número de palavras que indicam orientação para resultados, apresentam um plano consistente de avaliação de resultados, relacionado a um planejamento estratégico da prefeitura, o que pode proporcionar um alinhamento de objetivos entre os níveis individual/de equipe e organizacional. Abaixo são apresentados trechos das normas que mostram a forma como a norma determina que seja realizada a decomposição das metas organizacionais. O impacto da meta na avaliação individual foi apresentado anteriormente, na descrição dos sistemas de avaliação.

> Art. 5º. O procedimento para a avaliação de desempenho institucional, tem início com a fixação de no mínimo, 01 (uma) meta estratégica, instituída pela equipe lotada na unidade administrativa em conjunto com a respectiva chefia imediata. § 1º. A meta estratégica será fixada observando o interesse público, a eficiência do serviço prestado e apresentar indicadores quantitativos, observada a portaria publicada, periodicamente, pela Secretaria Municipal de Administração. (Uberaba)

> Art. 69. A implantação do programa de avaliação de desempenho baseia-se no planejamento institucional, conhecimento das metas constantes deste, em seus diversos níveis, desde o nível central até às equipes de trabalho e, no dimensionamento dos recursos e das condições de trabalho, necessários à realização de cada uma das metas ou atividades, constante nos instrumentos de avaliação. (Hortolândia e Várzea Paulista)

> Art. 16. Para os fins deste decreto, considera-se plano de trabalho e/ou metas o conjunto de ações que integram projetos ou processos [...]. Art. 20. Considerar-se-á, na elaboração das ações, as demandas das respectivas unidades de trabalho, bem como as diretrizes institucionais[...]". (São Paulo)

As outras 30 prefeituras utilizam termos que indicam orientação para resultados de uma forma vaga, não inserida num contexto de acompanhamento de resultados, aparentemente influenciadas pelo acréscimo da eficiência entre os princípios da administração pública (CF/1988, art. 37), o que ocorreu também por meio da EC nº 19/1998. Assim como observado por Pollitt e Bouckaert (2011, p. 15) com relação a outros lugares, nas normas destas prefeituras as palavras efetividade, eficiência e eficácia não denotam medidas de desempenho, como, por exemplo, eficiência enquanto uma razão entre insumos e resultados. A forma como as palavras buscadas mais aparecem é em frases que apresentam o objetivo da avaliação de desempenho:

> A avaliação de desempenho visa apurar a eficiência do servidor e a qualidade de seu trabalho, em função dos objetivos específicos de seu cargo; (Documento 1)

> e [o] Sistema de Avaliação do Desempenho tem por finalidade o aprimoramento dos métodos de gestão, melhoria da qualidade e eficiência do serviço e valorização do servidor público. (Documento 51)

Dos 35 casos analisados, 30 deles não apresentam influência da NGP e NEW nos seus sistemas de avaliação de desempenho. Tais reformas praticamente não atingiram as prefeituras estudadas, nem com relação à utilização de uma política trabalhistas que se aproximassem das práticas do setor privado, nem com relação a uma orientação para resultados. A não adoção de políticas trabalhistas do setor privado é explicada pelos impedimentos constitucionais, que cerceiam a autonomia gerencial na definição dessas políticas (BORGES; MOTE, 2015). No entanto, a adoção de ferramentas com orientação para resultado fica a critério dos municípios, que poderiam se beneficiar dessas práticas.

Enquanto em outros países predomina a utilização de gestão por resultados (BELLE; CANTARELLI, 2015; OECD, 2005; OH; LEWIS, 2013), na maioria das prefeituras a utilização da avaliação de desempenho apresenta um funcionamento muito semelhante ao utilizado pelo governo federal em épocas anteriores à reforma proposta por Bresser-Pereira. Embora com intenção de valorizar o mérito, ao privilegiar desempenho individual, esse desempenho é pautado em avaliar as características de personalidade ou comportamento esperadas de um bom funcionário no lugar da entrega de resultados por esses funcionários (LUSSIER; HENDON, 2015; NASCIMENTO; ZUPPANI; DUTRA, 2014). Esse tipo de avaliação já se mostrou problemático em diversos países, incluindo o Brasil, pois não há parâmetros claros definidos para a avaliação, além de critérios de personalidade e comportamento apresentarem pouca variação no tempo (DALEY, 2005; LUSSIER; HENDON,

2015; MARSDEN, 2010). Como consequência, um mesmo grupo de pessoas é sempre bem avaliado, como observado por Marsden (2010) no Reino Unido. Ou, devido à elevada discricionariedade do método, que confia à percepção do chefe a medida de desempenho, não há diferenciação em virtude da leniência do avaliador e todas as pessoas são bem avaliadas, como foi observado em diferentes épocas no Brasil (CARVALHO, 1979; DOMINGUES et al., 2007; GRILLO, 1982; PIRES, 2007; WORLD BANK, 2014).

Todas as prefeituras poderiam adotar a gestão por resultados, assim como as cinco prefeituras que adotam o sistema misto ou por resultados. Tal gestão por resultado poderia promover uma melhora de desempenho em virtude do alinhamento de objetivos entre indivíduo/equipe e organização (MARSDEN, 2004, 2010). Ainda que não se verifique um aumento da motivação proporcionado por mecanismos de incentivo associados (MARSDEN; RICHARDSON, 1994; MARSDEN, 2010), a negociação entre o supervisor e o funcionário quanto aos objetivos a serem perseguidos, propiciada regularmente pela gestão do desempenho, promoveria um alinhamento de objetivos entre o indivíduo e a organização e resultaria em um maior esforço pelo funcionário (MARSDEN, 2010; SCHMIDT; TRITTEL; MÜLLER, 2011; WORLD BANK, 2014). Esse alinhamento, em última instância, promoveria melhorias à população, como observado na administração do Instituto Nacional da Seguridade Social que obteve diminuição no prazo de processamento de seus documentos (ABRUCIO, 2011; BIULCHI; PAULI, 2012).

Enquanto em outros países e no Governo Federal o pagamento por desempenho tem crescentemente sido utilizado como mecanismo de incentivo (IACOVINO; BARSANTI; CINQUINI, 2015; OECD, 2005), no governo local brasileiro prepondera o uso da movimentação na carreira. Exceto por São Paulo capital, as prefeituras estudadas não utilizam o pagamento por desempenho, apenas vinculam a avaliação de desempenho à progressão e promoção. Essa forma de motivação, no entanto, é muito limitada, pois geralmente contempla poucas pessoas, o que pode gerar frustação nas que não foram contempladas e ainda assim tiveram boa avaliação (MILGROM; ROBERTS, 1992; OECD, 2012). Além disso, a porcentagem de aumento salarial obtida por um bom desempenho observada nas prefeituras estudadas é muito pequena, sendo o maior aumento proporcionado pelo aprimoramento dos conhecimentos e habilidades do funcionário. Se considerado adicionalmente que a sociedade brasileira não legitima o mérito como critério para hierarquização de pessoas (BARBOSA, 1996), a avaliação de desempenho não parece um critério adequado para movimentações na carreira. No entanto, a vinculação da avaliação de desempenho a movimentações na carreira pode ser considerada um primeiro passo em direção a uma organização orientada para

resultados, que pode culminar na adoção do pagamento por desempenho, como recomenda a OECD (2005) para países em desenvolvimento.

O pagamento por desempenho deve ser visto com cautela com relação à sua aplicação no Brasil, já que seu uso tem sido subvertido. Estudos têm demonstrado que o pagamento por desempenho no Governo Federal possui características de complementação salarial e tem falhado em diferenciar pessoas, pois todos são bem avaliados e tendem a receber a parcela variável integralmente (LLANO, 2014; PIRES, 2007; WORLD BANK, 2014). Adicionalmente, decisões judiciais têm aplicado a isonomia salarial em suas decisões e estendido a parcela variável a aposentados e pensionistas quando ela perde sua característica variável e é aplicada linearmente aos funcionários da ativa, tendo em vista a Súmula Vinculante 20 do STF. Essa questão, no entanto, é de extrema relevância para o Brasil, já que estudos recentes têm demonstrado que funcionários públicos brasileiros valorizam a forma como a organização define e gerencia seu sistema de remuneração e benefícios, sendo motivados por recompensas (BORGES; MOTE, 2015; RODRIGUES; REIS NETO; GONÇALVES FILHO, 2014). Diante disso, são necessárias novas pesquisas e o desenvolvimento de formatos de pagamento por desempenho que permitam que seja colocado legalmente em prática.

6. CONCLUSÕES

A presente pesquisa trouxe evidências de que as reformas administrativas ocorridas mundialmente tiverem alcance limitado na amostra observada da administração local brasileira. Predominam ainda na administração municipal observada os sistemas de avaliação de desempenho e mecanismos de motivação anteriores às últimas reformas da administração pública, iniciadas no Brasil por Bresser-Pereira.

O Brasil tem mostrado avanços no que se refere à instituição da meritocracia para a seleção de funcionários públicos por meio da aplicação de concursos de provas e títulos, como mostra o índice de meritocracia desenvolvido por Longo e Iacoviello (2010). Como o concurso é determinado constitucionalmente, ele se estende a estados e municípios, o que, a princípio, garante que o elevado índice possa ser atribuído a estes níveis de governo também. A meritocracia na entrada do serviço público foi fortalecida pela Constituição Federal de 1988, contudo a meritocracia no desenvolvimento da carreira foi pouco aprimorada. A alteração proposta pela EC 19/1998 vinculou a progressão na carreira à apresentação de cursos ou nova escolaridade, mas não ao resultado entregue pelo funcionário. Na EC/1998 o mérito associado ao desempenho ficou restrito à exoneração.

Assim, apesar das iniciativas de Bresser-Pereira a partir de 1995 e da difusão das ideias da NGP, o efeito das mesmas não foi imediatamente observado na questão de avaliação de desempenho no Governo Federal, que apenas em 2002 passou a considerar compulsoriamente metas das unidades organizacionais. As iniciativas nos governos estaduais, no final dos anos 90 em São Paulo e início dos anos 2000 em Minas Gerais, coincidiram com algumas iniciativas isoladas nos governos locais. Contudo, tal movimento parece não ter sido amplamente difundido no nível local.

Tal regulação deixou sob discricionariedade dos governos locais, prefeitos e câmaras de vereadores a definição de relações de trabalhos cujo mérito fosse pautado em resultado. O que poderia surgir com tendências internacionais da NGP e do NEW difundidas no Brasil. O que se observou no estudo é que a avaliação de desempenho presente nos casos analisados pode impedir a movimentação na carreira quando o servidor não apresenta bom comportamento, mesmo apresentando cursos ou novo nível educacional. Assim, o mérito no desenvolvimento da carreira é fracamente associado a movimentações, e ainda assim em 30 casos significa bom comportamento ou atitude sujeitos à avaliação subjetiva do superior hierárquico.

Interessante destacar que dos 200 municípios que compõe a faixa populacional acima de 50 mil habitantes em São Paulo e Minas Gerais, dois estados que passaram por experiências recentes da NGP no governo estadual, foram identificados apenas 35 casos em que atualmente a prefeitura aplica a avaliação de desempenho para administração geral. Destes, apenas 5 casos associam a progressão na carreira com o resultado entregue pelo servidor, ou seja, há uma orientação para resultados. Dado que a CF/1988 mantem um status diferenciado para o funcionário público, estes casos representariam o que a literatura denomina de Novo Estado Weberiano. Os demais casos, apesar da vinculação da avaliação de desempenho a movimentações na carreira, não poderiam ser entendidos como melhorias típicas do novo estado weberiano (NEW).

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J. D. The U.S. Federal Executive in an Era of Change. **Governance**, v. 16, n. 3, p. 373–399, 2003.

ABRUCIO, F. L. Três agendas , seus resultados e um desafio : balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & Diversidade**, n. Dossiê Especial, p. 119–142, 2011.

ALONSO, J.; CLIFTON, J. Public sector reform in Spain: views and experiences from senior executives. **COCOPS Work Package**, p. 1–45, 2013.

ANDREWS, R.; DOWNE, J.; GUARNEROS-MEZA, V. Public Sector Reform in the UK : Views and Experiences from Senior Executives Country. **COCOPS Work Package**, p. 1–46, 2013.

ARAÚJO, P. G. DE; PEREIRA, J. R. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1179–1199, 2012.

AZEVEDO, C. B. DE; LOUREIRO, M. R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocático e gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 1, p. 46–61, 2003.

BALASSIANO, M.; SALLES, D. M. R. Ambigüidades e Implicações da Avaliação de Desempenho Funcional em uma Carreira Típica de Estado. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, v. 4, p. 16–28, 2005.

BARBOSA, L. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil ? **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 3, p. 58–102, 1996.

BATLEY, R. The Politics of Service Delivery. **Development and Change**, v. 35, n. 1, p. 31–56, 2004.

BELLE, N.; CANTARELLI, P. Monetary Incentives, Motivation, and Job Effort in the Public Sector: An Experimental Study With Italian Government Executives. **Review of Public Personnel Administration**, v. 35, n. 2, p. 99–123, 2015.

BEZES, P. Public Sector Reform in France : Views and Experiences from Senior Executives. **COCOPS Research Project**, p. 1–65, 2013.

BILHIM, J. O mérito nos processos de seleção da alta direção da Administração Pública portuguesa: mito ou realidade? **Sequência (Florianópolis)**, n. 65, p. 57–78, 2012.

BIULCHI, A. F.; PAULI, J. Avaliação de desempenho no serviço público : a experiência do instituto nacional do seguro social na implantação da gratificação de avaliação de desempenho do seguro social - GDASS. **Revista de Administração IMED**, v. 2, n. 2, p. 129–137, 2012.

BORGES, R.; MOTE, J. Is it the Brazilian Way? Extending the Comparison of Public and Private Organizations. **Public Organization Review**, p. 1–20, 2015.

BOWMAN, J. S. Performance Appraisal: Verisimilitude Trumps Veracity. **Public Personnel Management**, v. 28, n. 4, p. 557–577, 1999.

BRASIL. **Constituição (1934).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7802.htm>

BRASIL. **Decreto nº 2.290, de 28 de janeiro de 1938. Expede o regulamento de promoções dos funcionários públicos civís.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-2290-28-janeiro-1938-346546-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. **LEI No 3.780, DE 12 DE JULHO DE 1960. Dispõe sôbre a Classificação de Cargos do Serviço Civil do Poder Executivo, estabelece os vencimentos correspondentes e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7802.htm>

BRASIL. **Decreto nº 53.480, de 23 de Janeiro de 1964. Dispõe sôbre o Regulamento de Promoção dos funcionários públicos civis da União.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53480-23-janeiro-1964-393581-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. **Decreto nº 80.602, de 24 de Outubro de 1977. Regulamenta a aplicação dos institutos da Progressão Funcional e do Aumento por Mérito, a que se referem a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e o Decreto?Lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-80602-24-outubro-1977-429793-norma-pe.html>

BRASIL. **DECRETO Nº 84.669, DE 29 DE ABRIL DE 1980. Regulamenta o instituto da progressão funcional a que se referem a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e o Decreto-lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7802.htm>

BRESSER-PEREIRA, L. C. The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer. In: SCHNEIDER, B. R.; HEREDIA, B. (Eds.). . **Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries**. Miami: North-South Center Press, 2003. p. 89–101.

BREWER, G. A. Public service motivation and performance. In: WALKER, R. M.; BOYNE, G. A.; BREWER, G. A. (Eds.). . **Public Management and Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 152–177.

BRUNETTO, Y. The impact of NPM on the job satisfaction of a range of Australian public sector employees. **Asia Pacific Journal of Human Resources**, v. 43, n. 2, p. 289–304, 2005.

CARRACHÁS, M. E. **Relatório Final**. Brasília: MPOG, 2010a. 35p. Consultoria de Curto-Prazo Avaliação de Desempenho na Administração Pública Brasileira – Fase II. 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 >.

CARRACHÁS, M. E. **Desenho dos Instrumentos de Avaliação de Desempenho**. Brasília: MPOG, 2010b. 63p. Consultoria de Curto-Prazo Avaliação de Desempenho na Administração Pública Brasileira – Fase II. EuropeAid/126232/C/SER/BR. Disponível em: <http://sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/performance_assessment_in_the_brazilian_public_administration-jun_10_relatorio_i_perito_pt.pdf>.

CARVALHO, M. DO S. M. V. DE. Análise de desempenho: relatório de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 13, n. 1, p. 105–114, 1979.

ÇETIN, Z. Ö. The Reflections of New Public Management on Local Government Laws in Turkey. **Mediterranean Journal of Social Sciences**, v. 6, n. 4, p. 36–47, 2015.

CHRISTENSEN, T. Post-NPM and Changing Public Governance. **Meiji Journal of Political Science and Economics**, v. 1, n. 1, p. 1–11, 2012.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. Complexity and Hybrid Public Administration-Theoretical and Empirical Challenges. **Public Organization Review**, v. 11, n. 4, p. 407–423, 2011.

CINQUINI, L. et al. Analyzing intellectual capital information in sustainability reports: some empirical evidence. **Journal of Intellectual Capital**, v. 13, n. 4, p. 531–561, 2012.

CLAD. **Carta Iberoamericana de la Función PúblicaV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado**, 2003. 31 p. Disponível em: <www.clad/ve.org\nhttp://www.spc.gob.mx/Biblioteca/jsp/documentos/archivos/Carta Iberoamericana.pdf>

COSTA, F. L. DA. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829–874, 2008.

COUTINHO, F. L. **MÓDULO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO**. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. **Anais**...Brasília, DF: CONSAD, 2015. p. 1-26.

CRISTOFOLI, D. et al. Civil Service Reforms in Italy: The Importance of External Endorsement and Administrative Leadership. **Governance**, v. 24, n. 2, p. 261–283, 2011.

CRUZ, M. DO C. M. T. **Avaliação De Desempenho Em Municípios Paulistas : Aprofundando O Debate**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. **Anais**...Brasília, DF: CONSAD, 2013. p. 1-30.

CURRY, D.; BLIJLEVEN, W.; WALLE, S. VAN DE. Current and Future Trends in Public Sector Reform: the Views of Trade Unions and Consultants in Ten European Countries. **COCOPS Work Package**, p. 1–31, 2014.

DAHLSTRÖM, C.; LAPUENTE, V.; TEORELL, J. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. **Political Research Quarterly**, v. 65, p. 656–668, 2012.

DALEY, D. M. **Performance Appraisal in the Public Sector: Techniques and Applications**. Westport, Connecticut: Quorum Books, 1992. 168 p.

DALEY, D. M. Designing Effective Performance Appraisal Systems. In: CONDREY, S. E. (Ed.). . **Handbook of Human Resource Management in Government**. 2nd ed. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2005. p. 499–527.

DENISI, A. S.; PRITCHARD, R. Performance appraisal, performance management and improving individual performance: A motivational framework. **Management and Organization Review**, v. 2, n. 2, p. 253–277, 2006.

DI MASCIO, F.; NATALINI, A. Fiscal Retrenchment in Southern Europe: Changing patterns of public management in Greece, Italy, Portugal and Spain. **Public Management Review**, v. 17, n. 1, p. 129–148, 2013.

DOMINGUES, M. R. et al. **Administração Pública no Brasil e Planos de Carreiras Negociados**. São Paulo: CUT, 2007. 96 p.

DRECHSLER, W. The Re-Emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. **Halduskultuur**, v. 6, p. 94–108, 2005.

DRECHSLER, W. The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe. **Uprava-Administration**, v. 7, n. 3, p. 2009, 2009.

DU GAY, P. **THE VALUES OF BUREAUCRACY**. New York: Oxford University Press, 2005. 345 p.

DUNN, W. N.; MILLER, D. Y. A critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a critical theory of administrative reform. **Public Organization Review**, v. 7, n. 4, p. 345–358, 2007.

DUTRA, J. S. **Gestão por competências**. São Paulo: Editora Gente, 2001. 130 p.

ENAP. **Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA)**. Brasília: ENAP, 2003. 62 p.

ESTEVES DE ARAÚJO, J. F. F.; ANGELINO BRANCO, J. F. Implementing performance-based management in the traditional bureaucracy of Portugal. **Public Administration**, v. 87, n. 3, p. 557–573, 2009.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765 , 1999.

FATTORE, G.; DUBOIS, H. F. W.; LAPENTA, A. Measuring New Public Management and Governance in Political Debate. **Public Administration Review**, v. 72, n. 2, p. 218–227, 2012.

FLYNN, P. Brazil: The politics of the "Plano Real". **Third World Quarterly**, v. 17, n. 3, p. 401–426, 1996.

FREITAS JUNIOR, D. B. DE; PEREIRA, J. R. **Administração Pública Gerencial em Municípios Mineiros: Uma Avaliação por Meio de Indicadores**. XXXIII Encontro da ANPAD. **Anais**...São Paulo: EnANPAD, 2009. p. 1-16.

GHEORGHE, I. Weberian Public Administration Versus New Public Management in Eastern Europe: The Case of Romania. **International Journal of Public Administration**, v. 35, n. 10, p. 695–702, 2012.

GRILLO, A. N. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Revista de Administração USP**, v. 17, n. 24-38, 1982.

GRINDLE, M. Constructing and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America. **HKS Faculty Research Working Paper Series**, n. RWP10-025, p. 1–29, 2010.

HAMMERSCHMID, G. et al. Public Sector Reform in Germany : Views and Experiences from

Senior Executives Country Report as part of the COCOPS Research Project. **COCOPS Work Package**, p. 1–56, 2013.

HASNAIN, Z.; MANNING, N.; PIERSKALLA, J. H. Performance-related Pay in the Public Sector: A Review of Theory and Evidence. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 6043, p. 1–57, 2012.

HAUSSER, D. Commentary: Does "radical civil service reform" really abandon merit? **Public Administration Review**, v. 73, n. 4, p. 649–650, 2013.

HO, A. T.; IM, T. Challenges in Building Effective and Competitive Government in Developing Countries: An Institutional Logics Perspective. **American Review of Public Administration**, v. 45, n. 3, p. 263–280, 2015.

HOOD, C. A Public Management For All Seasons ? **Public Administration**, v. 69, p. 3–19, 1991.

IACOVIELLO, M.; STRAZZA, L. De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en américa latina. **DAAPGE**, n. 16, p. 51–95, 2011.

IACOVINO, N. M.; BARSANTI, S.; CINQUINI, L. Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region. **Public Organization Review**, p. 1–22, 2015.

INGRAHAM, P. W. Building bridges over troubled waters: Merit as a guide. **Public Administration Review**, v. 66, n. 4, p. 486–495, 2006.

INGRAHAM, P. W.; SELDEN, S. C.; MOYNIHAN, D. P. People and performance: Challenges for the future public service-- the report from the Wye River conference. **Public Administration Review**, v. 60, n. 1, p. 54–60, 2000.

KAHN, C. M.; SILVA, E. C. D.; ZILIAK, J. P. Performance-based Wages in Tax Collection: The Brazilian Tax Collection Reform and its Effects. **The Economic Journal**, v. 111, n. 468, p. 188–205, 2001.

KANUFRE, R. A. M.; REZENDE, D. A. Princípios da gestão orientada para resultados na esfera municipal: o caso da Prefeitura de Curitiba. **Revista de Administração da USP**, v. 47, n. 4, p. 638–652, 2012.

KEARNEY, R. C.; HAYS, S. W. Reinventing Government, The New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective: The Danger of Throwing the Baby Out with the Bathwater. **Review of Public Personnel Administration**, v. 18, n. 4, p. 38–54, 1998.

KERNAGHAN, K. Getting engaged: Public-service merit and motivation revisited. **Canadian Public Administration**, v. 54, n. 1, p. 1–21, 2011.

KICKERT, W. Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms. **Public Administration**, v. 89, n. 3, p. 801–818, 2011.

KIM, B.; ATKINSON, M. M.; FULTON, M. Why do governments use pay for performance? Contrasting theories and interview evidence. **Canadian public administration**, v. 57, n. 3, p. 436–458, 2014.

KLEIN, F. A.; MASCARENHAS, A. O. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 17–39, 2016.

LAH, T. J.; PERRY, J. L. The Diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD Countries: A Tale of Two Paths to Reform. **Review of Public Personnel Administration**, v. 28, n. 3, p. 282–299, 2008.

LEWIS, D. E. Testing Pendleton ' s Premise : Do Political Appointees. **The Journal of Politics**, v. 69, n. 4, p. 1073–1088, 2007.

LIMA JUNIOR, O. B. DE. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 2, n. 49, p. 5–31, 1998.

LLANO, M. **Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil**. Washington, DC: IDB. 64 p. Nota Técnica # IDB-TN-677. Disponível em: https://publications.iadb.org/handle/11319/6623?locale-attribute=es

LONGO, F.; IACOVIELLO, M. **Metodología para el Diagnóstico de la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública**. XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. **Anais**...Buenos Aires: CLAD, 2010. p. 1-38.

LUSSIER, R. N.; HENDON, J. R. Performance Management and Appraisal. In: **Human Resource Management**. Los Angeles: SAGE, 2015. p. 527–574.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do Estado : o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 3, p. 641-659, 2003.

MARCUCCIO, M.; STECCOLINI, I. Patterns of voluntary extended performance reporting in Italian local authorities. **Journal of Small Business and Enterprise Development**, v. 22, n. 2, p. 146–167, 2009.

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Oficial, 1995. 68p.

MARQUES, A. L.; BORGES, R.; REIS, I. DO 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.

MARSDEN, D. The role of performance-related pay in renegotiating the "effort bargain": The case of the British public service. **Industrial and Labor Relations Review**, v. 57, n. 3, p. 350–370, 2004.

MARSDEN, D. The Paradox of Performance-Related Pay Systems: Why Do we Keep Adopting Them in the Face of Evidence that they Fail to Motivate? In: MARGETTS, H.; 6, P.; HOOD, C. (Eds.). . **Paradoxes of Modernization: Unintended Consequences of Public Policy Reform**. New Yor: Oxford University Press, 2010. p. 185–202.

MARSDEN, D.; RICHARDSON, R. Performing for Pay ? The Effects of ' Merit Pay ' on Motivation in a Public Service. **British Journal of Industrial Relation**, v. 32, n. 2, p. 243–261, 1994.

MCCOURT, W. Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach. **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 6428, p. 1–32, 2013.

MCGRATH, R. J. Th e Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the U.S. States. **Public Administration Review**, v. 73, n. 4, p. 638–649, 2013.

MILGROM, P. R.; ROBERTS, J. **Economics, Organization and Management**. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1992. 621 p.

MIMBA, N. P. S. H.; HELDEN, G. J. VAN; TILLEMA, S. Public sector performance measurement in developing countries: A literature review and research agenda. **Journal of Accounting & Organizational Change**, v. 3, n. 3, p. 192–208, 2007.

MORRIS, J.; FARRELL, C. The "Post-Bureaucratic" Public Sector Organization. New Organizational Forms and HRM in Ten UK Public Sector Organizations. **The International Journal of Human Resource Management**, v. 18, n. 9, p. 1575–1588, 2007.

NASCIMENTO, F.; ZUPPANI, T. DOS S.; DUTRA, J. S. Avaliação de desempenho por competências no setor público paulista. **Revista da Faculdade de Administração e Economia - ReFAE**, v. 5, n. 2, p. 24–54, 2014.

OECD. **Performance-related Pay Policies for Government Employees**. Paris: OECD

Publishing, 2005. 221 p.

OECD. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010 - Governo Federal**. Paris: OECD, 2010. 337 p.

OECD. **Public Sector Compensation in Times of Austerity**. Paris: OECD Publishing, 2012. 148 p.

OH, S. S.; LEWIS, G. B. Performance Ratings and Career Advancement in the Us Federal Service. **Public Management Review**, v. 15, n. 5, p. 740–761, 2013.

ONGARO, E. et al. Public sector reform in Italy: views and experiences from senior executives. **COCOPS Work Package**, p. 1–45, 2013.

OSBORNE, S. P. The New Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006.

OTTO, K.-A. **CIVIL SERVICE SALARY SYSTEM IN GERMANY AND RECENT REFORM TRENDS**. Seminar on Remuneration Systems for Civil Servants and Salary Reform. **Anais**...Vilnius: Lithuanian Interior Ministry and Sigma, 2006. p. 1-10. Disponível em: <www.oecd.org/countries/romania/38655690.pdf>

PACHECO, R. S. **Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público**. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala. **Anais**...Ciudad de Guatemala: CLAD, 2006. p. 1-14.

PACHECO, R. S. Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la fun- ción pública. In: LONGO, F.; RAMIÓ, C. (Eds.). . **LA PROFESIONALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA**. Barcelona: Fundació CIDOB, 2008. p. 171–198.

PARK, S.; BERRY, F. Successful Diffusion of a Failed Policy: The case of pay-for-performance in the US federal government. **Public Management Review**, v. 16, n. 6, p. 763–781, 2014.

PERRET, N.; MIYAHIRA, N. N. **Critérios Meritocráticos Para Provimento E Movimentação Na Carreira Pública : Os Casos Do Estado De Minas Gerais E Ceará**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. **Anais**...Brasília: CONSAD, 2013. p. 1-25.

PERRY, J. L. et al. Revisiting the Motivational Bases of Public Service : Twenty Years of Research and an Agenda for the Future Published by : Wiley on behalf of the American Society for Public Administration Stable URL : http://www.jstor.org/stable/40802365 Linked

reference. **Public Administration Review**, v. 70, n. 5, p. 681–690, 2010.

PERRY, J. L.; MESCH, D.; PAARLBERG, L. Motivating Employees in a New Governance Era: The Performance Paradigm Revisited. **Public Administration Review**, v. 66, n. 4, p. 89–122, 2006.

PERRY, J. L.; WISE, L. The Motivational Bases of Public Service. **Public Administration Review**, v. 50, p. 367–373, 1990.

PETROVSKY, N.; RITZ, A. Public service motivation and performance: a critical perspective. **Evidence-based HRM: a Global Forum for Empirical Scholarship**, v. 2, n. 1, p. 57–79, 2014.

PIRES, A. K. **Individual Performance Management in the Government of the Federative Republic of Brazil**. Global Forum on Governance: Modernising Government: strategies & tools for change. **Anais**...Rio de Janeiro: Global Forum on Governance, 2007. p. 1-14.

POLIDANO, C.; HULME, D. Public Management Reform Im Developing Countries. **Public Management: An International Journal of Research and Theory**, v. 1, n. 1, p. 121–132, 1999.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. New York: Oxford University Press, 2011. 367 p.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 3, p. 679–705, 2010.

RAMIÓ, C.; SALVADOR, M. Civil service reform in Latin America: External referents versus own capacities. **Bulletin of Latin American Research**, v. 27, n. 4, p. 554–573, 2008.

RAO, S. **Civil Service Reform: Topic Guide**. Birmingham: GSDRC, University of Birmingham, 2013. 27 p.

RASHID, S.; RASHID, U. Work Motivation Differences between Public and Private Sector. **American International Journal of Social Science**, v. 1, n. 2, p. 24–33, 2012.

REIS NETO, M. T.; ASSIS, L. O. M. Principais Características Do Sistema De Remuneração Variável No Choque De Gestão Em Minas Gerais : O Acordo De Resultados E O Prêmio Por Produtividade. **Gestão e Regionalidade**, v. 26, n. 76, p. 75 –90, 2010.

ROCHA, J. A O. **Quadro Geral da Evolução da Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública**. Conferência no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa. **Anais**...Lisboa: ISCAL, 2005. p. 1-17. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/2902>

RODRIGUES, E. A.; REIS NETO, M. T.; GONÇALVES FILHO, C. As influências na motivação para o trabalho em ambientes com metas e recompensas : um estudo no setor público. **Revista Administração Publica**, v. 48, n. 2002, p. 253–274, 2014.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 3, p. 64–80, 2008.

SCHMIDT, W.; TRITTEL, N.; MÜLLER, A. Performance-related pay in German public services: The example of local authorities in North Rhine-Westphalia. **Employee Relations**, v. 33, p. 140–158, 2011.

SILVEIRA, J. I.; PINHEIRO, I. A.; ANTUNES, E. D. D. 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.

SOUZA, R. L. S. DE. **Associar o desempenho individual ao planejamento organizacional pela gestão de competências: um novo enfoque para a avaliação de desempenho na administração pública brasileira**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais**...Santiago: CLAD, 2005. p. 1-19.

ŠPALKOVÁ, D.; ŠPAČEK, D.; NEMEC, J. Performance Management and Performance Appraisal: Czech Self-Governments. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 8, n. 2, p. 69–88, 2015.

STASSUN, C. C. S.; WIPPEL, F. Avaliação de desempenho e capacitação contínuos no serviço público: avanços da política de RH na administração pública de uma prefeitura do Alto Vale do Itajaí-SC. **planejamento e políticas públicas**, n. 41, p. 117–139, 2013.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, W.; THELEN, K. (Eds.). . **Beyond continuity: Explorations in the dynamics of advanced political economies**. New York: Oxford University Press, 2005. p. 1–39.

SUNDELL, A. Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries. **Public Administration**, v. 92, n. 2, p. 440–457, 2014.

SUZUKI, J. A. N.; GABBI, L. V. B. **Desafios da avaliação de desempenho no setor público:**

o caso da prefeitura municipal de São Paulo. II Congresso CONSAD de Gestão Pública. **Anais**...Brasília: CONSAD, 2009. p. 1-22.

TER BOGT, H. J. Management Accounting Change and New Public Management in Local Government : a Reassessment of Ambitions and Results – an Institutionalist Approach To Accounting Change in the Dutch Public Sector. **Financial Accountability & Management**, v. 24, n. 3, p. 209–241, 2008.

TOLENTINO, I. G.; NEVES, F. D. S. **A utilização das notas da avaliação de desempenho dos gestores públicos enquanto insumo para as ações de desenvolvimento no poder executivo de Minas Gerais**. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. **Anais**...Brasília: CONSAD, 2015. p. 1-27.

UNDP. **Public administration reform: Practice Note**. New York: UNDP, 2004. 29p. Disponível em: < http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/public_administration/public-administration-reform-practice-note-.html>.

VANDENABEELE, W.; SKELCHER, C. Review: Public service motivation—practical problems, scientific evidence and the role of a research community. **Public Money & Management**, v. 35, n. 5, p. 321–327, 2015.

VELARDE, J. C. C.; LAFUENTE, M.; SANGINÉS, M. **A decade of civil service reforms in latin america (2004–13)**. Washington, DC: IDB, 2014. 232 p.

VELOSO, J. F. A. et al. **Gestão municipal no Brasil : um retrato das prefeituras**. Brasília: IPEA, 2011. 303 p.

WAHRLICH, B. Painel sobre a avaliação de desempenho no serviço público federal. **Revista de Administração Pública**, v. 13, n. 1, p. 89–104, 1979.

WAHRLICH, B. D. E. S. Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito : a lei do reajustamento de 1936 , suas origens , conteúdo e primeiras repercussões. **Revista de Administração Pública**, v. 10, n. 3, p. 7–46, 1976a.

WAHRLICH, B. D. E. S. Instilucionalização da reforma administrativa : a atuação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e da Comissão Permanente de Padronização (1936 a 1938). **Revista de Administração Pública**, v. 10, n. 4, p. 21–54, 1976b.

WAXIN, M.-F.; BATEMAN, R. Public sector human resource management reform across countries: from performance appraisal to performance steering? **European Journal of International Management**, v. 3, n. 4, p. 495–511, 2009.

WIESE, D. S.; BUCKLEY, M. R. The evolution of the performance appraisal process. **Journal of Management History**, v. 4, n. 3, p. 233–249, 1998.

WILLEM, A.; VOS, A. DE; BUELENS, M. Differences between Private and Public Sector Employees' Psychological Contracts. **Faculteit Economie En Bedrijfskunde Working Paper Series**, n. D/2007/7012/11, p. 1–41, 2003.

WOODARD, C. A. Merit by any other name: Reframing the Civil Service first principle. **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 109–116, 2005.

WORLD BANK. **Pay Flexibility and Government Performance: A Multicountry Study**. Washington, DC: World Bank, 2014. 59 p. Disponível em: < http://documents.worldbank.org/curated/pt/2014/06/19630016/pay-flexibility-government-performance-multicountry-study>.

YANG, K.; PANDEY, S. K. How do perceived political environment and administrative reform affect employee commitment? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 2, p. 335–360, 2009.

ANEXO A – Boletim de Merecimento – Decreto 2290/1938

BOLETIM DE MERECIMENTO

Ano .....Quadrimestre .....

Merecimento Apurado	
Pontos	
Positivos	+
Negativos	-
Soma Algébrica	

Ministério .....

Nome do Funcionário .....

Carreira .....

Repartição .....

Local onde desempenha suas funções .....

.....

Condições essenciais e complementares (Apuradas em pontos e complementares)	Pontos conferidos		Resultados finais
	Pelos chefes de serviço	Pela C.E.	
a) Valor intrínseco de informações ou pareceres, exatidão, escrúpulo e perfeição dos trabalhos de rotina	.....	.....	.....
b) Compreensão de responsabilidades	.....	.....	.....
c) Qualidades de cooperação	.....	.....	.....
d) Firmeza de caráter e discrição	.....	.....	.....
e) Conhecimento prático sobre os assuntos da Repartição, do Ministério e do serviço público	.....	.....	.....
f) Urbanidade no tratamento com os demais funcionários e com o público	.....	.....	.....
g) Capacidade de direção	.....	.....	.....
h) Produção de monografias (Proc. nº.)	.....	.....	.....
Totais de pontos positivos			+

Datas, assinaturas e cargos serviço dos chefes

.....

(Data e assinatura)

.....

(Cargo)

.....

(Data da assinatura)

.....

(Cargo)

Do Presidente da C. E. .....

(Data e assinatura)

Condições fundamentais (Apuradas em pontos negativos)	Anotações pelo serviço do pessoal		
	Unidade	Nº de unidades	Pontos
Assiduidade	Falta	.....	.....
Pontualidade horária	Grupo de três	.....	.....
Advertência	Advertência	.....	.....
Disciplina e zelo funcional ..... Repreensão	Repreensão	.....	.....
Suspensão	Dia de suspensão	.....	.....
Totais de pontos negativos			-

.....

(Data e assinatura)

Do funcionário que fizer as anotações no serviço do pessoal .....

(Cargo)

Datas, asssinaturas e cargos .....

(Data e assinatura)

Do chefe da secção do serviço do pessoal. .....

(Cargo)

Instruções:

1) Para funcionários de cargos isolados não há boletim de merecimento;

2) O boletim é expedido unicamente nos primeiros dias de janeiro, maio e setembro, por iniciativa dos chefes de serviço;

3) Os pontos são conferidos por extenso;

4) Qualquer justificação dos chefes de serviço, nos casos de discordância na atribuição de pontos, deve ser escrita no verso.

ANEXO B – Boletim de Merecimento – Decreto 53.480/1964

(MODELO A QUE SE REFERE O ART. 32)

BOLETIM DE MERECIMENTO – ANO ..... SEMESTRE .....

MINISTÉRIO: .....

NOME DO FUNCIONÁRIO: .....

SÉRIE DE CLASSES: ..... CLASSE. .....

REPARTIÇÃO: .....

CONDIÇÕES ESSENCIAIS

I – QUALIDADE DO TRABALHO

Não pense no volume do trabalho.
Considere apenas o grau de exatidão, a precisão e a apresentação. Junte, se possível, amostra do trabalho comumente executado.

1	2	3	4	5
Número incomum de erros	Erros freqüentes	Erros ocasionais: trabalho normal	Perfeição desejada	Excepcionalmente perfeito

II – QUANTIDADE DO TRABALHO

Não pense na qualidade do trabalho.
Considere tão-sòmente a produção diária ou outra unidade adequada, comparada aos padrões desejados, inclusive o volume do trabalho produzido.
Indique, se possível, a quantidade do trabalho executado.

1	2	3	4	5
Insuficiente	Razoável	Suficiente	Acima da médio	Excepcional

III – AUTO SUFICIÊNCIA

Capacidade para desempenhar as tarefas de que foi incumbido, sem necessidade de assistência ou supervisão permanente de outrem.

1	2	3	4	5
Necessita, em caráter permanente, de assistência	Necessita de freqüente assistência	Precisa de supervisão ocasional	Necessita raramente de supervisão	Não precisa de assistência ou supervisão

IV – INICIATIVA

Capacidade de pensar e agir com senso comum na falta de normas e processos de trabalho prèviamente determinados, assim como a de apresentar sugestões ou idéias tendentes ao aperfeiçoamento do serviço.

1	2	3	4	5
Não possui iniciativa	Quase não possui iniciativa	Demonstra iniciativa ocasionalmente	Demonstra iniciativa com freqüência	Excepcional iniciativa

V - TIROCÍNIO

Capacidade para avaliar e di- rnir a importância das decisoes que deve tomar.

1	2	3	4	5
Falta de tirocínio	Pouco tirocínio	Regular tirocínio	Desejável tirocínio	Excepcional tirocínio

VI - COLABORAÇÃO

Qualidade de cooperar com a chefia e com os colegas na realizaçao dos trabalhos afetos ao órgao em que tem exercício.

1	2	3	4	5
Reluta em cooperar	Colabora pouco	Dá colaboraçao regular	Coopera com frequencia	Dá excepcional cooperaçao

VII - ÉTICA PROFISSIONAL

Capacidade de discrição demonstrada no exercicio da atividade funcional, ou em razao dela, assim como de agir com cortesia e polidez no trato com os colegas e as partes.

1	2	3	4	5
Comportamento insuficiente	Comportamento regular	Comportamento normal	Comportamento desejado	Comportamento excepcional

VIII - CONHECIMENTO DO TRABALHO

Capacidade para realizar as atribuições inerentes ao cargo, com pleno conhecimento dos métodos e técnicas de trabalho utilizados.

1	2	3	4	5
Insuficientes capacidade e conhecimento	Regulares capacidade e conhecimento	Normais capacidade e conhecimento	Desejados capacidade e conhecimento	Excepcionais capacidade e conhecimento

IX - APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

Comprovação de capacidade para melhor desempenho das atividades normais do cargo e para realizaçao de atribuiçoes superiores, adquirida através de cursos regulares relacionados com aquelas atividades ou atribuiçoes, bem como por intermédio de estudos ou trabalhos específicos.

1	2	3	4	5
Não comprova aperfeiçoamento funcional	Demonstra pouco aperfeiçoamento funcional	Aperfeiçoamento funcional regular	Aperfeiçoamento funcional desejado	Comprova excepcional aperfeiçoamento funcional

OBSERVAÇÃO: Relacionar, em anexo, os cursos realizados, com juntada dos diplomas ou certificados de conclusao ou indicaçao do Diário Oficial que publicou os respectivos resultados.

X - COMPREENSÃO DOS DEVERES

Noção de responsabilidade e seriedade com que o funcionário desempenha suas atribuições.

1	2	3	4	5
Comportamento insufite	Comportamento regular	Comportamento normal	Comportamento desejado	Comportamento excepcional

==========

.....

(Denominação do órgão e data)

.....

(Assinatura e cargo ou função do chefe imediato do funcionário)

==========

CIENTE. Em de de

.....

(Assinatura do funcionário)

CONDIÇÕES COMPLEMENTARES

(Apuradas pelo órgão de pessoal)

CONDIÇÕES	UNIDADES	Nº DE UNIDADES	PONTOS
-Falta de assiduidade	Falta: 1 ponto		
-Impontualidade horária (entradas tardias ou saídas antecipadas).....	Grupo de três: 1 ponto		
Indisciplina - Repreensão....	Repreensão: 2 pontos		
Indisciplina - Suspensão.....	Dia de suspensão: 3 pontos		
Indisciplina - Destituição de função.....	Destituição de função: 10 pontos		
	- Total de pontos		

RESULTADO DA APURAÇÃO

- Condições essenciais ..... + Pontos
- Condições complementares ..... - Pontos

Índice de merecimento .....

==========

.....

.....

(Data, assinatura e cargo do funcionário que fêz as anotações).

VISTO, em do do

.....

(Dirigente do órgão de pessoal)

PARECER DA COMISSÃO DE PROMOÇÃO

INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DO BOLETIM DE MERECIMENTO

I - Cada fator deverá ser considerado à base do comportamento funcional durante o semestre a que corresponder o Boletim.

II - Após a análise de cada fator, a autoridade preencherá o quesito, assinalando com um X dentro do quadrado respectivo.

III - A autoridade deverá atentar para a circunstancia de que o preenchimento de um quesito não se pode chocar com o de outro ou outros, guardando a devida harmonia e equilíbrio de julgamento.

IV - O julgamento deve ser justo e imparcial, a fim de não ocasionar injustificável igualdade ou desigualdade entre funcionários integrantes das mesmas classe e série de classes.

V - O preenchimento do quesito relativo ao julgamento minimo ou máximo (1 ou 5) deve ser obrigatòriamente justificado por escrito, esclarecendo a autoridade as razões determinantes dessa atitude.

ANEXO C – Ficha de Avaliação de Desempenho – Decreto 84.669/1980

FICHA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO		
NOME DO SERVIDOR: _____ CATEGORIA FUNCIONAL: _____ REFERÊNCIA: _____ ÓRGÃO DE EXERCÍCIO _____		PERÍODO AVALIAÇÃO DE ___/___/___ A ___/___/___
1. QUALIDADE E QUANTIDADE DO TRABALHO Capacidade de desempenhar as tarefas com cuidado, exatidão e precisão. Volume de trabalho produzido, levando-se em conta a complexidade, a capacidade de aprendizagem e o tempo de execução, sem prejuízo da qualidade.		c 05 pontos c 10 pontos c 20 pontos c 30 pontos c 40 pontos
2. INICIATIVA E COOPERAÇÃO Capacidade de visualizar situações a agir prontamente, assim como a de apresentar sugestões ou idéias tendentes ao aperfeiçoamento do serviço. Contribuição espontânea ao trabalho de equipe para atingir o objetivo.		c 05 pontos c 10 pontos c 15 pontos c 20 pontos
3. ASSIDUIDADE E URBANIDADE Presença permanente no local de trabalho. Relacionamento com os colegas e as partes.		c 09 pontos c 10 pontos c 15 pontos
4. PONTUALIDADE E DISCIPLINA Cumprimento do horário estabelecido. Observância da hierarquia e respeito às normas legais e regulamentares.		c 05 pontos c 10 pontos c 15 pontos
5. ANTIGUIDADE Tempo de serviço público: 1 (hum) ponto para cada ano de efetivo exercício, até 30 pontos.		c Até 30 pontos
AVALIADOR	6. SOMATÓRIO DOS PONTOS ATRIBUÍDOS AO SERVIDOR	c Total de pontos
	EM _____/_____/_____	

ANEXO D – Sugestão de Instrumento de Avaliação de Desempenho para o Decreto nº 7.133 (CARRACHÁS, 2010b)

1. AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL

1.1 Metas Globais (§ 2º do art. 5º do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010 - fixadas anualmente, em ato do dirigente máximo do órgão ou entidade de lotação ou do Ministro de Estado ao qual o órgão ou entidade esteja vinculado, conforme disposto nas leis que instituíram as gratificações de desempenho de que trata este Decreto, podendo ser revistas, a qualquer tempo, na hipótese de superveniência de fatores que influenciem significativa e diretamente a sua consecução, desde que o órgão ou entidade não tenha dado causa a tais fatores.)

MISSÃO DO ÓRGÃO OU ENTIDADE

ATO LEGAL DE PUBLICAÇÃO DAS METAS GLOBAIS:			
Período em avaliação: / / a / / .			
	META (DESCRIÇÃO)	**INDICADOR**	**PESO**
01			
02			
03			
04			
05			

2. METAS INTERMEDIÁRIAS – REFERENTES ÀS EQUIPES DE TRABALHO

2.1 Metas Intermediárias (Inciso II do § 1º e § 5º do art. 5º - elaboradas em consonância com as metas globais, podendo ser segmentadas, segundo critérios geográficos, de hierarquia organizacional ou de natureza de atividade.)

Período em avaliação	/ /	a	/ /

	(A preencher no início do período de avaliação)				(A preencher no final do período de avaliação)		
	DESCRIÇÃO DA(S) META(S) **DETERMINAÇÃO DO(S) INDICADOR(ES) DE MEDIDA**				**AVALIAÇÃO**		
					Meta superada (Percentual)	Meta atingida (Percentual)	Meta não atingida (Percentual)
1	META		Peso				
	Indicador(es) de medida						
2	META		Peso				
	Indicador(es) de medida						
3	META		Peso				
	Indicador(es) de medida						

		Meta 1	Meta 2	Meta 3
RESULTADO PARCIAL (percentual)				
RESULTADO FINAL (percentual)				

EQUIPE DE TRABALHO Nº		
	NOME DO SERVIDOR	**ASSINATURA**
01		
02		
03		
04		
05		
06		
07		
08		
09		
10		

Data / / , Local _____.

3. FICHA DE AUTO-AVALIAÇÃO DOS SERVIDORES

(Inciso I dos §§ 3º e 4º do art. 4º do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010)

Unidade de avaliação
Equipe de Trabalho nº
Avaliado Nome: Matrícula SIAPE: Endereço eletrônico: Telefone:

Ciclo de Avaliação nº	/ /	a	/ /

3.1 FATORES AFERIDOS NO DESEMPENHO INDIVIDUAL
(Art. 4º do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010)

3.1.1 DEMONSTRAÇÃO DA AFERIÇÃO
Para cada fator fixado em que nível considera que se situou o seu desempenho? *(Inscreva o número do fator, a sua designação e assinale com X o nível)*

Nº	FATORES (§§1º e 2º do art 4º)	PESO	DEMONSTRAÇÃO				
			Excelente	Bom	Regular	Necessita Desenvolvimento	Insuficiente
01	Produtividade no trabalho, com base em parâmetros previamente estabelecidos de qualidade e produtividade.						
02	Conhecimento de métodos e técnicas necessários para o desenvolvimento das atividades referentes ao cargo efetivo na unidade de exercício.						
03	Trabalho em equipe.						
04	Comprometimento com o trabalho.						
05	Cumprimento nas normas de procedimentos e de conduta no desempenho das atribuições do cargo.						
06							
07							
08							
09							
10							

3.1.2 FUNDAMENTAÇÃO
(Breve fundamentação relativa ao cumprimento dos fatores de desempenho individuais)

3.2 AS NOTAS DE CADA FATOR SERÃO ATRIBUÍDAS DE ACORDO COM O SEGUINTE:

5 – EXCELENTE
4 – BOM
3 - REGULAR
2 – NECESSITA DESENVOLVIMENTO
0 – INSUFICIENTE

A nota do fator será expressa pela média ponderada das notas atribuídas a cada um fatores.

3.3 RESULTADO DA AUTO-AVALIAÇÃO

Resultado Parcial do Cumprimento dos Fatores	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
Resultado Final do Cumprimento dos Fatores – soma do resultado parcial do cumprimento dos fatores										

4. FICHA DE AVALIAÇÃO DA CHEFIA IMEDIATA

(Inciso II dos §§ 3º e 4º do art. 4º do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010)

Unidade de avaliação
Equipe de Trabalho nº
Avaliador / Chefia Imediata
Avaliado Nome: Matrícula SIAPE: Endereço eletrônico: Telefone:

Ciclo de Avaliação nº	/ /	a	/ /

4.1 METAS INDIVIDUAIS

(§ 1º do art. 4º e § 6º do art. 5º do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010)

4.1.1 GRAU DE REALIZAÇÃO DAS METAS INDIVIDUAIS FIXADAS NO INÍCIO DO CICLO DE AVALIAÇÃO

Para cada meta individual fixada, em que nível considera que se situou o seu desempenho? *(Assinale com X o nível)*

(A preencher no início do período de avaliação)				(A preencher no final do período de avaliação)				
DESCRIÇÃO DA(S) META(S) **DETERMINAÇÃO DO(S) INDICADOR(ES) DE MEDIDA** (Parágrafo único do art. 6º)				**AVALIAÇÃO**				
				5	4	3	1	0
1	META		Peso					
	Indicador(es) de medida							
2	META		Peso					
	Indicador(es) de medida							
3	META		Peso					
	Indicador(es) de medida							

4.1.2 FUNDAMENTAÇÃO

(Breve fundamentação relativa à realização das metas de desempenho individuais)

4.2 FATORES AFERIDOS NO DESEMPENHO INDIVIDUAL
(Art. 4º do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010)

4.2.1 DEMONSTRAÇÃO DA AFERIÇÃO
Para cada fator fixado em que nível considera que se situou o seu desempenho? *(Inscreva o número do fator, a sua designação e assinale com X o nível)*

Nº	FATORES (§§1º e 2º do art 4º)	PESO	DEMONSTRAÇÃO				
			Excelente	Bom	Regular	Necessita Desenvolvimento	Insuficiente
01	Produtividade no trabalho, com base em parâmetros previamente estabelecidos de qualidade e produtividade.						
02	Conhecimento de métodos e técnicas necessários para o desenvolvimento das atividades referentes ao cargo efetivo na unidade de exercício.						
03	Trabalho em equipe.						
04	Comprometimento com o trabalho.						
05	Cumprimento nas normas de procedimentos e de conduta no desempenho das atribuições do cargo.						
06							
07							
08							
09							
10							

4.2.2 FUNDAMENTAÇÃO
(Breve fundamentação relativa ao cumprimento dos fatores de desempenho individuais)

4.2.3 AS NOTAS DE CADA META INDIVIDUAL SERÃO ATRIBUÍDAS DE ACORDO COM O SEGUINTE:

5 – SUPEROU
4 – CUMPRIU
3 – CUMPRIU PARCIALMENTE – MAIS DE 50%
2 – CUMPRIU PARCIALMNTE – MENOS DE 50%
0 – NÃO CUMPRIU

A nota da avaliação das metas individuais resulta da média ponderada dos níveis atribuídos.

4.2.4 AS NOTAS DE CADA FATOR SERÃO ATRIBUÍDAS DE ACORDO COM O SEGUINTE:

5 – EXCELENTE
4 – BOM
3 - REGULAR
2 – NECESSITA DESENVOLVIMENTO
0 – INSUFICIENTE

A nota do fator será expressa pela média ponderada das notas atribuídas a cada um fatores.

4.2.5 RESULTADO

		Meta 1	Meta 2	Meta 3
Resultado Parcial do Cumprimento da(s) Meta(s) (percentual)				
Resultado Final do Cumprimento da(s) Meta(s) (percentual) - média ponderada dos resultados parciais				

		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
Resultado Parcial do Cumprimento dos Fatores											
Resultado Final do Cumprimento dos Fatores – soma do resultado parcial do cumprimento dos fatores											

O resultado final da **Avaliação de Desempenho Individual** é determinada pela média aritmética do resultado final do cumprimento das metas e do resultado final do cumprimento dos fatores, expresso na escala de 0 a 5.

A Parcela da Gratificação de Desempenho devida pelo desempenho individual será calculada da seguinte forma:

a) Os servidores que tiverem nota final da avaliação igual ou superior a 4,0 farão jus a 100% do valor máximo da parcela individual de que trata o inciso do art. 8º do Decreto nº 7.133, de 2010.

b) Os servidores que tiverem nota final da avaliação inferior a 4,0, mas superior ou igual a 2,0, farão jus a um valor percentual do máximo previsto para a parcela individual de que trata o inciso do art. 8º do Decreto nº 7.133, de 2010, igual ao valor da nota multiplicado por 100 e dividido por 4,0.

c) Os servidores que tiverem nota final da avaliação inferior a 2,0 farão jus a um valor percentual do máximo previsto para a parcela individual de que trata o inciso do art. 8º do Decreto nº 7.133, de 2010, igual ao valor da nota multiplicado por 51,2 e dividido por 4,0.

5. FICHA DE AVALIAÇÃO DOS INTEGRANTES DA EQUIPE DE TRABALHO / DA EQUIPE DE TRABALHO SUBORDINADA À CHEFIA AVALIADA

(Inciso III dos §§ 3º e 4º do art. 4º do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010)

Unidade de avaliação
Equipe de Trabalho nº
Avaliador / Integrante da Equipe de Trabalho / Integrante da Equipe de Trabalho subordinada à Chefia Avaliada
Avaliado Nome: Matrícula SIAPE: Endereço eletrônico: Telefone:

Ciclo de Avaliação nº	/ /	a	/ /

5.1 FATORES AFERIDOS NO DESEMPENHO INDIVIDUAL
(Art. 4º do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010)

5.1.1 DEMONSTRAÇÃO DA AFERIÇÃO
Para cada fator fixado em que nível considera que se situou o seu desempenho? *(Inscreva o número do fator, a sua designação e assinale com X o nível)*

Nº	FATORES (§§1º e 2º do art 4º)	PESO	DEMONSTRAÇÃO				
			Excelente	Bom	Regular	Necessita Desenvolvimento	Insuficiente
01	Produtividade no trabalho, com base em parâmetros previamente estabelecidos de qualidade e produtividade.						
02	Conhecimento de métodos e técnicas necessários para o desenvolvimento das atividades referentes ao cargo efetivo na unidade de exercício.						
03	Trabalho em equipe.						
04	Comprometimento com o trabalho.						
05	Cumprimento nas normas de procedimentos e de conduta no desempenho das atribuições do cargo.						
06							
07							
08							
09							
10							

5.1.2 FUNDAMENTAÇÃO
(Breve fundamentação relativa ao cumprimento dos fatores de desempenho individuais)

5.1.3 AS NOTAS DE CADA FATOR SERÃO ATRIBUÍDAS DE ACORDO COM O SEGUINTE:

5 – EXCELENTE
4 – BOM
3 - REGULAR
2 – NECESSITA DESENVOLVIMENTO
0 – INSUFICIENTE

A nota do fator será expressa pela média ponderada das notas atribuídas a cada um fatores.

5.1.4 RESULTADO

Resultado Parcial do Cumprimento dos Fatores	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
Resultado Final do Cumprimento dos Fatores – soma do resultado parcial do cumprimento dos fatores										

RESULTADO FINAL - AVALIAÇÃO INDIVIDUAL

Unidade de avaliação
Equipe de Trabalho nº
Avaliador / Chefia Imediata
Avaliado Nome: Matrícula SIAPE: Endereço eletrônico: Telefone:

	Resultado Final do cumprimento das metas	Resultado Final do cumprimento dos factores	Média aritmética do Resultado Final do cumprimento das metas e do Resultado Final do cumprimento dos factores
Auto avaliação			
Avaliação da Chefia imediata			
Avaliação da Equipa			
RESULTADO FINAL DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO INDIVIDUAL	Média aritmética do Resultado Final do cumprimento das metas e do Resultado Final do cumprimento dos factores (expresso na escala de 0 a 5)		

APÊNDICE A – Lista de Municípios para Estados de São Paulo e Minas Gerais por faixa populacional

Estado de Minas Gerais – Faixa populacional de 50 a 100 mil habitantes

Município	Popul.	Município	Popul.	Município	Popul.
ALFENAS	77.618	JANAUBA	70.041	PATROCINIO	87.178
ARAXA	99.986	JANUARIA	67.875	PEDRO LEOPOLDO	61.975
CAMPO BELO	53.656	JOAO MONLEVADE	77.474	PIRAPORA	55.704
CARATINGA	89.578	LAGOA SANTA	57.589	PONTE NOVA	59.614
CATAGUASES	73.232	**LAVRAS**	**98.172**	SAO FRANCISCO	56.003
CONGONHAS	51.709	LEOPOLDINA	52.915	**SAO JOAO DEL REI**	**88.405**
CURVELO	77.824	MANHUACU	84.934	SAO SEBASTIAO DO PARAISO	68.518
ESMERALDAS	65.224	MARIANA	57.639	TIMOTEO	86.014
FORMIGA	67.617	NOVA LIMA	87.391	TRES CORACOES	76.734
FRUTAL	56.720	NOVA SERRANA	84.550	TRES PONTAS	56.156
GUAXUPE	51.488	**OURO PRETO**	**73.349**	**UNAI**	**81.693**
ITAJUBA	94.940	PARACATU	89.530	VICOSA	76.147
ITAUNA	90.084	PARA DE MINAS	89.418		

Estado de Minas Gerais – Faixa populacional de 100 a 300 mil habitantes

Município	Popul.	Município	Popul.	Município	Popul.
ARAGUARI	114.970	ITABIRA	115.817	SANTA LUZIA	213.345
BARBACENA	132.980	ITUIUTABA	102.020	SETE LAGOAS	227.571
CONSELHEIRO LAFAIETE	123.275	MURIAE	105.861	TEOFILO OTONI	140.067
CORONEL FABRICIANO	108.302	PASSOS	111.651	UBA	108.493
DIVINOPOLIS	226.345	PATOS DE MINAS	146.416	VARGINHA	130.139
GOVERNADOR VALADARES	**275.568**	**POCOS DE CALDAS**	**161.025**	VESPASIANO	114.365
IBIRITE	169.908	POUSO ALEGRE	140.223		
IPATINGA	**253.098**	SABARA	132.636		

Estado de Minas Gerais – Faixa populacional acima 300 mil habitantes

Município	Popul.	Município	Popul.	Município	Popul.
BELO HORIZONTE	**2.479.175**	JUIZ DE FORA	545.942	**UBERABA**	**315.360**
BETIM	**406.474**	MONTES CLAROS	385.898	UBERLANDIA	646.673
CONTAGEM	**637.961**	RIBEIRAO DAS NEVES	315.819		

Estado de São Paulo – Faixa populacional de 50 a 100 mil habitantes

Município	Popul.	Município	Popul.	Município	Popul.
AMPARO	69.322	IBIUNA	75.241	PAULINIA	92.668
ANDRADINA	57.145	ITANHAEM	93.696	PENAPOLIS	61.371
ARUJA	81.326	**ITAPEVA**	**91.807**	PERUIBE	63.815
AVARE	**87.238**	ITAPIRA	72.048	PIEDADE	54.323
BATATAIS	59.654	ITUPEVA	51.082	PIRASSUNUNGA	73.656
BEBEDOURO	77.487	**JABOTICABAL**	**75.041**	PORTO FELIZ	51.320
BERTIOGA	53.679	LEME	97.505	PORTO FERREIRA	54.056
BOITUVA	53.431	**LENCOIS PAULISTA**	**65.026**	REGISTRO	56.123
CACAPAVA	89.668	LINS	75.117	SANTA ISABEL	53.784
CAIEIRAS	93.215	LORENA	86.337	**SAO JOAO DA BOA VISTA**	**87.912**
CAJAMAR	69.584	MAIRIPORA	88.883	SAO JOSE DO RIO PARDO	54.024
CAMPO LIMPO PAULISTA	79.091	MATAO	80.528	SAO ROQUE	84.460
CAMPOS DO JORDAO	50.221	MIRASSOL	56.910	SAO SEBASTIAO	80.379
CAPIVARI	51.949	MOCOCA	68.590	TAQUARITINGA	56.204
COSMOPOLIS	64.415	MOJI MIRIM	90.558	TUPA	65.540
CRUZEIRO	80.408	MONGAGUA	50.641	UBATUBA	84.377
EMBU-GUACU	66.273	**MONTE MOR**	**53.488**	VINHEDO	69.845
FERNANDOPOLIS	67.543	NOVA ODESSA	55.229	VOTUPORANGA	89.715
IBITINGA	56.531	OLIMPIA	52.650		

Estado de São Paulo – Faixa populacional de 100 a 300 mil habitantes

Município	Popul.	Município	Popul.	Município	Popul.
AMERICANA	224.551	FRANCO DA ROCHA	141.824	PRAIA GRANDE	287.967
ARACATUBA	190.536	GUARATINGUETA	117.663	PRESIDENTE PRUDENTE	218.960
ARARAQUARA	222.036	**HORTOLANDIA**	**209.139**	RIBEIRAO PIRES	118.871
ARARAS	126.391	INDAIATUBA	222.042	RIO CLARO	196.821
ASSIS	100.204	ITAPECERICA DA SERRA	163.363	SALTO	112.052
ATIBAIA	134.567	ITAPETININGA	153.810	SANTA BARBARA D'OESTE	188.302
BARRETOS	**117.779**	**ITAPEVI**	**217.005**	**SANTANA DE PARNAIBA**	**120.998**
BARUERI	256.756	ITATIBA	109.907	SAO CAETANO DO SUL	156.362
BIRIGUI	115.898	**ITU**	**163.882**	SAO CARLOS	236.457
BOTUCATU	136.269	JACAREI	223.064	SERTAOZINHO	117.539
BRAGANCA PAULISTA	156.995	JANDIRA	116.041	SUMARE	258.556
CARAGUATATUBA	109.678	**JAU**	**140.077**	SUZANO	279.520
CATANDUVA	**118.209**	LIMEIRA	291.748	TABOAO DA SERRA	264.352
COTIA	220.941	**MARILIA**	**228.618**	TATUI	114.314
CUBATAO	125.178	MOGI GUACU	144.963	TAUBATE	296.431
EMBU DAS ARTES	**256.247**	OURINHOS	108.674	VALINHOS	116.308
FERRAZ DE VASCONCELOS	**180.326**	PINDAMONHANGABA	157.062	**VARZEA PAULISTA**	**114.170**
FRANCISCO MORATO	164.718	**POA**	**112.015**	VOTORANTIM	115.585

Estado de São Paulo – Faixa populacional acima 300 mil habitantes

Município	Popul.	Município	Popul.	Município	Popul.
BAURU	362.062	**JUNDIAI**	**393.920**	SAO BERNARDO DO CAMPO	805.895
CAMPINAS	**1.144.862**	MAUA	444.136	SAO JOSE DO RIO PRETO	434.039
CARAPICUIBA	387.788	MOGI DAS CRUZES	414.907	SAO JOSE DOS CAMPOS	673.255
DIADEMA	406.718	OSASCO	691.652	**SAO PAULO**	**11.821.876**
FRANCA	336.734	PIRACICABA	385.287	SAO VICENTE	350.465
GUARUJA	**306.683**	**RIBEIRAO PRETO**	**649.556**	SOROCABA	629.231
GUARULHOS	1.299.249	SANTO ANDRE	704.942		
ITAQUAQUECETUBA	344.558	**SANTOS**	**433.153**		

APÊNDICE B – Legislação de Carreira e Avaliação de desempenho para os municípios analisados

Prefeitura	Estatuto			Plano de Carreira			Progressão, Promoção e Avaliação Desempenho		
	Tipo	No.	Ano	Tipo	No.	Ano	Tipo	No.	Ano
1. Belo Horizonte	Lei	7169	1996	Lei	8690	2003	Decreto	12538	2006
2. Betim	Lei	884	1969	Lei	2886	1996	Decreto	37627	2015
3. Contagem	Lei	2160	1990	Lei	105	2011	Decreto	1923	2012
4. Governador Valadares	Lei	204	2015	Lei	170	2014	Decreto	9998	2014
5. Ipatinga	Lei	494	1974	Lei	2426	2008	Decreto	7951	2015
6. Lavras	Lei	327	2014	Lei	328	2014	Decreto	12381	2015
7. Poços de Caldas	-	-	-	Lei	68	2006	Decreto	8829	2007
8. Ouro Preto	Lei	2	2000	Lei	106	2011	Decreto	2815	2011
9. São João Del Rei	Lei	5038	2014	Lei	5040	2014	Lei	5161	2015
10. Uberaba	Lei	392	2008	Lei	499	2015	Decreto	4741	2015
11. Unaí	Lei	3	1991	Lei	2080	2003	Decreto	2895	2003
12. Avaré	Lei	315	1995	Lei	126	2010	Decreto	4015	2010
13. Barretos	Lei	68	2006	Lei	156	2011	Lei	156	2011
14. Campinas	Lei	1399	1955	Lei	12985	2007	Decreto	17074	2010
15. Catanduva	Lei	31	1996	Lei	30	1996	Decreto	3756	1998
16. Embu das Artes	Lei	137	2010	Lei	185	2012	Decreto	516	2012
17. Ferraz de Vasconcelos	Lei	167	2005	Lei	166	2005	Decreto	4884	2006
18. Guarujá	Lei	135	2012	Lei	135	2012	Decreto	10096	2012
19. Hortolândia	Lei	2004	2008	Lei	12	2010	Decreto	2846	2012
20. Itapeva	Lei	1777	2002	Lei	1811	2002	Decreto	7855	2013
21. Itapevi	Lei	223	1974	Lei	73	2014	Decreto	5114	2015
22. Itu	Lei	1175	2010	Lei	1707	2014	Lei	1707	2014
23. Jaboticabal	Lei	3736	2008	Lei	3734	2008	Decreto	5761	2012
24. Jaú	Lei	265	2005	Lei	219	2003	Lei	4014	2005
25. Jundiaí	Lei	499	2010	Lei	7827	2012	Decreto	24344	2013
26. Lençóis Paulista	Lei	3660	2006	Lei	38	2006	Decreto	300	2015
27. Marília	Lei	11	1991	Lei	11	1991	Decreto	8965	2004
28. Monte Mor	Lei	4	2006	Lei	12	2008	Lei	12	2008
29. Poá	Lei	3718	2014	Lei	3719	2014	Lei	3723	2014
30. Ribeirão Preto	Lei	3181	1976	Lei	2515	2012	Decreto	102	2015
31. Santana de Parnaíba	Lei	34	2011	Lei	3117	2011	Decreto	3402	2012
32. Santos	Lei	4623	1984	Lei	758	2012	Lei	2886	2012
33. São João da Boa Vista	Lei	656	1992	Lei	670	1992	Decreto	949	1992
34. São Paulo (Básico)	Lei	8989	1979	Lei	13652	2003	Decreto	45090	2004
							Decreto	51564	2010
							Decreto	51568	2010
São Paulo (Médio)	Lei	8989	1979	Lei	13748	2004	Decreto	45090	2004
							Decreto	51565	2010
							Decreto	51569	2010
São Paulo (Superior)	Lei	8989	1979	Lei	14591	2007	Decreto	45090	2004
							Decreto	51566	2010
							Decreto	51571	2010
35. Várzea Paulista	Lei	181	2007	Lei	182	2007	Decreto	3917	2010

Prefeitura	Gratificação			Gratificação - Regulamentação		
	Tipo	No.	Ano	Tipo	No.	Ano
1. São Paulo	Lei	15364	2011	Decreto	52.310	2011