

"A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail [bibfea@usp.br](mailto:bibfea@usp.br) para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD)."

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

**DESAFIOS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA**  
**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA**  
**MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

**Angela Christina Lucas**

**Orientador: Prof. Dr. Hélio Janny Teixeira**

**SÃO PAULO**

**2006**

**Prof. Dra. Suely Vilela Sampaio**  
Reitora da Universidade de São Paulo

**Prof. Dr. Carlos Roberto Azzoni**  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

**Prof. Dr. Isak Kruglianskas**  
Chefe do Departamento de Administração

**Prof. Dr. Lindolfo Galvão de Albuquerque**  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração

**ANGELA CHRISTINA LUCAS**

**DEDALUS - Acervo - FEA**



20600030823

**DESAFIOS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA  
MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada ao Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

**Orientador: Prof. Dr. Hélio Janny Teixeira**

**SÃO PAULO**

**2006**



Dissertação defendida e aprovada, em 22.11.2006, no  
Programa de Pós-Graduação em Administração, pela  
seguinte comissão julgadora:  
Prof. Dr. Hélio Janny Teixeira  
Prof. Dr. Roberto Coda  
Prof.ª Dr.ª Beatriz Maria Braga Lacombe

T658.3.L5336  
T80084



2006012122



Printed by Map-Data - www.mapdata.com.br

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Lucas, Angela Christina

Desafios do processo de avaliação de desempenho na administração pública: um estudo de caso na prefeitura municipal de São Paulo / Angela Christina Lucas. -- São Paulo, 2006.

120 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade de São Paulo, 2006  
Bibliografia.

1. Recursos humanos – Avaliação 2. Administração pública 3. Avaliação de desempenho I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade II. Título.

CDD – 658.3

**A todos que fazem parte da minha vida**

Agradeço ao meu pai, que mesmo longe tem seus ensinamentos e sua alegria presentes na minha vida. À minha mãe, batalhadora, corajosa, guerreira que esteve ao meu lado e me apoiou em todas as etapas da minha vida. Ao meu irmão, meu presente, meu orgulho, meu amigo para todas as horas.

Agradeço também ao Carlos, ao meu lado nesses dois últimos anos, sempre paciente e tentando me mostrar, nas horas de dúvidas, que sou forte.

Angeli, Tati, Sergio, Cinthia, Patrícia, Anne, Thais, obrigada por terem me mostrado que mesmo nas horas mais difíceis, com amigos, a vida se torna mais leve.

Mel, Sadao, Shi, Henrique, Nicoline, Paulinha que me acompanham desde o movimento estudantil e que me incentivaram à seguir na carreira acadêmica.

Storino, Daniela e Hiro, que me deram esperança de um setor público competente, trabalhador e voltado ao atendimento das necessidades dos cidadãos.

Agradeço a paciência, peço desculpas pelas minhas faltas nos programas da turma e pela falta de atenção: Aninha, Ika, Cindy, Beraca, Favaron e França, amigos queridos da FEA.

Aos professores que estiveram ao meu lado, me apoiando antes e durante o mestrado e me ensinando lições para a vida: Amaru, meu primeiro orientador; André Fischer ensinou-me a verdadeira gestão do conhecimento; Almir e Adelino, sempre atenciosos e carinhosos; Lindolfo, sempre presente em todas as etapas do mestrado; Ana Cristina Limongi, me acompanhando desde meu primeiro ano de faculdade; Íris, tão querida.

À Prefeitura Municipal de São Paulo e em especial, à Secretaria Municipal de Gestão que abriu as portas para que eu fizesse todo o levantamento necessário.

Carinhos e agradecimentos extras à Regina, André Fix, professora Érica e ao meu orientador, professor Hélio Janny Teixeira.

**Toda tese tem uma história, que tem páginas engraçadas,  
alegres, divertidas e outras que são difíceis,  
pesadas, tristes.**  
*Maria Ester de Freitas*



## RESUMO

Essa pesquisa teve por finalidade identificar os desafios da avaliação de desempenho no setor público. Para isso, serão apresentados estudos teóricos mostrando seu contexto histórico, seus modelos de gestão e o atual momento de transição. Também será discutido o papel da gestão de pessoas nesse contexto e por fim, uma visão geral sobre a avaliação de desempenho: suas definições, seus objetivos, seu histórico e principais discussões sobre o assunto.

O método do estudo de caso, realizado na Prefeitura Municipal de São Paulo a partir de entrevistas com seus profissionais de recursos humanos, documentos legais e interno, artigos publicados e observação direta.

Como resultados, encontrou-se a indicação de que a cultura organizacional do setor público é um dos maiores desafios enfrentados pelos profissionais de recursos humanos com relação à avaliação de desempenho. Observou-se também o cuidado desses profissionais ao estruturar todo o sistema de avaliação, construir os instrumentos e tornar legítimo o processo, ao mesmo tempo em que percebe a necessidade de mudar aos poucos, respeitando essa cultura organizacional, na tentativa de adaptar-se ao modelo gerencial.

## ABSTRACT

*The purpose of this research was to identify the challenges of the performance evaluation at the public sector. Thereunto, theoretical reviews will be presented, showing its historical context, its management models and the current transition moment. The people management role at this context will also be discussed, and lastly, a general view of the performance evaluation: its definitions, its purposes, its history and the mains discussions about the subject.*

*The methods used during this research were: Case-Study Method accomplished at Prefeitura Municipal de São Paulo, using interviews with human resources professionals, legal and inward documents, published articles and direct observation.*

*The result which was found was the indication that the public sector organizational culture is one of the greatest challenges faced by the human resources professionals in relation to the performance evaluation.*

*These professionals care in organizing the evaluation system, building the apparatus and legitimating the process, at the same time they notice the necessity of changing bit by bit, respecting this organizational culture, trying to adapt themselves to the management model, was also observed.*

## SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	2
1. PROBLEMA DE PESQUISA .....	3
1.1 Definição da situação problema.....	3
1.2 Objetivo da pesquisa.....	5
1.3 Definições Teóricas dos Conceitos Utilizados na Pesquisa.....	6
1.4 Contribuições esperadas.....	7
1.5 Estrutura do trabalho.....	7
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	9
2.1 Contexto Histórico.....	9
2.2 Modelo burocrático e modelo gerencial de administração pública.....	11
2.3 Município.....	22
2.4 Gestão de pessoas na área pública .....	24
2.5 Avaliação de Desempenho.....	27
3. METODOLOGIA .....	53
3.1 Método de pesquisa.....	53
3.2 Definição do objeto da pesquisa.....	55
3.3 Estratégias e fontes de coleta de dados.....	55
3.4 Procedimentos analíticos.....	61
3.5 Modelo teórico.....	62
3.6 Limitações do método de pesquisa.....	62
4. DESCRIÇÃO DO CASO .....	64
4.1. Prefeitura Municipal de São Paulo:.....	64
4.2. Modelo de Gestão Pública.....	65
4.3. Avaliação anterior:.....	66
4.4. Nova avaliação.....	67
5. CONCLUSÃO .....	79
5.1 Limitações da Pesquisa.....	81
5.2 Sugestões para novos estudos.....	81
6. REFERÊNCIAS.....	83
APÊNDICE 1 .....	92
LISTA DE ANEXOS .....	94.

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- BARS: *behaviorally anchored rating scales* (escalas gráficas vinculadas a comportamento)  
BOS: *behavioral observations scale* (escala de observações de comportamento)  
CLAD: Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento  
DASP: Departamento Administrativo do Serviço Público  
DRH: Departamento de Recursos Humanos  
ENAP: Escola Nacional de Administração Pública  
FUNCEP: Fundação Centro de Formação do Servidor Público  
IDORT: Instituto de Organização Racional do Trabalho  
LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias  
MARE: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
OECD: *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico)  
PMSP: Prefeitura Municipal de São Paulo  
PPA: Plano Plurianual  
PRAD: Programa de Registro da Avaliação de Desempenho  
PRODAM: Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo  
SEDAP: Secretaria de Administração Pública da Presidência da República  
SINP: Sistema Integrado de Negociação Permanente  
SMG: Secretaria Municipal de Gestão  
UME: Unidade Municipal de Educação  
UMS: Unidade Municipal de Saúde

## 1. PROBLEMA DE PESQUISA

### 1.1 Definição da situação problema

As transformações no papel do Estado e da sociedade têm sido foco constante de debates de âmbito internacional. Embora muitas reformas tenham sido feitas em todas as esferas da administração pública, vários problemas ainda persistem, portanto a sociedade, cada vez mais, resiste em acreditar na eficiência e na qualidade do serviço público.

Segundo Kliksberg (1997), esses debates e as conseqüentes novas definições sobre a administração pública ocorrem pelo contexto de incerteza que, primeiramente, marcou a administração empresarial e, agora, a administração pública. A formação dos blocos econômicos e as reações em cadeia em tempo real mostram aos Estados a necessidade de desempenhar papéis ligados à competitividade, ao desenvolvimento, à democratização, à equidade e ao fortalecimento da sociedade civil.

Santos e Cardoso (2001), em artigo publicado no concurso de ensaios "*Control y evaluación del Desempeño Gubernamental*", do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), mostram que os clientes do serviço público, os cidadãos, exigem cada vez mais responsabilidade dos servidores e melhoria na gestão financeira. Com objetivo de desenvolver políticas coerentes, de administrar seus custos de forma eficiente, de aumentar a efetividade e de tornar transparentes suas informações, o órgão público deve analisar dados obtidos a partir de resultados dos processos de avaliação e de monitoramento do desempenho do serviço público.

Por outro lado, o modelo burocrático de administração pública ainda vigente na maioria dos países não atende às necessidades da sociedade (KEINERT, 2000; GRAU, 1998; OSBORNE; GAEBLER, 1992). Kliksberg (1997, p. 65), considerando esses fatores, propõe um modelo no qual: os gerentes se relacionem com todos os atores, conheçam o negócio público e tenham a capacidade de entender os problemas estratégicos; haja valorização do pessoal nos processos de

avaliação, remuneração, capacitação, e participação; exista uma mudança da cultura corporativa em relação aos mitos e atitudes da área pública.

Grau (*op. cit.*, p. 219) também discute o papel das pessoas no desempenho do setor público. A autora analisa a correlação existente entre o sistema de gestão de pessoas e a eficiência e eficácia do setor público. Além disso, mostra que atualmente questiona-se o padrão desse sistema, principalmente no que se refere à estrutura salarial com base em seus postos de trabalho e promoções, baseadas na antiguidade. A sua proposta é flexibilizar os mecanismos de gestão de pessoas a ponto de conceder mais liberdade aos gerentes para contratar, exonerar e redistribuir seus funcionários, além de oferecer prêmios por rendimento e incentivos, facilitando a contratação de pessoal qualificado.

O CLAD (1999, p. 134) apresenta que essa flexibilização da gestão e uma maior autonomia gerencial só serão possíveis a partir do momento em que os funcionários forem responsáveis por metas, e conscientes da missão da organização na qual trabalham, ou seja, quando houver uma transformação na administração e, principalmente, na cultura organizacional pública. Para que isso aconteça, é necessário investir no treinamento e desenvolvimento de pessoal e realização de avaliação de desempenho, tanto organizacional como individual.

No Brasil, o problema cultural da administração pública começou na década de 30, com a aprovação de uma legislação especial para os servidores, por terem sido considerados “parte essencial do aparato estatal”, fazendo com que a estabilidade se tornasse um dos grandes diferenciais a fim de garantir o “desenvolvimento dos negócios públicos” (KEINERT, 2000, p. 137-140).

A partir de 70, surgem os problemas devido à chamada “burocracia dos coitadinhos”, uma definição para a inadequação dos salários dos servidores, normalmente abaixo daqueles pagos pelo setor privado, entretanto compensada pela estabilidade. (*Ibid*, p. 144).

Essa estabilidade persiste até hoje. Pacheco (2002, p. 90) analisa que, até 1998, a legislação previa apenas a demissão em caso de falta grave e, nos poucos casos em que ocorria, a justiça

tendia a dar ganho de causa ao servidor exonerado. A “flexibilização” da estabilidade começou com a aprovação de uma medida provisória, de junho de 1998, tornando obrigatória a avaliação de desempenho anual dos servidores como forma de aquisição e manutenção da estabilidade (BRASIL, 1998); com essa medida, o servidor pode ser exonerado também por insuficiência de desempenho (Anexo I). Para Nassuno (1995, p. 8) essa medida fortalece o papel da avaliação do servidor e se torna um instrumento de gestão mais efetivo de pessoal.

A avaliação de desempenho, embora amplamente difundida no setor privado, ainda é um desafio. Escalas, métodos, desvios de percepção, objetividade são apenas algumas discussões sobre esse processo, dificultado pelo grau de subjetividade que envolve avaliação de pessoas.

No setor público, houve algumas tentativas, principalmente em âmbito federal e em empresas públicas, de implementar uma avaliação de desempenho meritocrática, que fornecesse informações sobre os funcionários, que fosse utilizada para subsidiar outros processos de gestão de pessoas e que não pudesse ser manipulada de acordo com interesses políticos.

Apesar de a avaliação ser necessária para a adequação dos órgãos públicos à lei, eles estão em um processo de transição, de reformas, que mostra a necessidade de conhecer seus resultados e os resultados de seus funcionários, de prestar um melhor serviço e de tomar as informações transparentes.

Diante desse cenário, esta pesquisa procura identificar os desafios enfrentados pelos profissionais de recursos humanos de um órgão público para a implementação da avaliação de desempenho condizente essas necessidades e com os objetivos organizacionais.

## **1.2 Objetivo da pesquisa**

O objetivo geral dessa pesquisa é ampliar o conhecimento sobre a avaliação de desempenho na administração pública, a partir dos desafios enfrentados pelos funcionários responsáveis pelo processo na área de recursos humanos.

Os objetivos específicos são:

- a) mostrar a relação entre os modelos de administração pública, as reformas e a avaliação de desempenho;
- b) apresentar os tipos de avaliações de desempenho, suas vantagens e desvantagens;
- c) analisar os objetivos da implantação da avaliação de desempenho;
- d) identificar através de quais fatores os funcionários são avaliados;
- e) revelar os desafios do processo de avaliação de desempenho na esfera pública.

### **1.3 Definições Teóricas dos Conceitos Utilizados na Pesquisa**

Para um melhor entendimento dessa pesquisa, é necessário unificar os principais conceitos usados em seu desenvolvimento.

**Recursos Humanos:** departamento ou área existente na maioria das organizações, responsável por decisões e atividades cotidianas relativas à administração de pessoal (OLIVEIRA, 2004).

**Gestão de Pessoas:** administração de pessoas em uma organização, independente de haver ou não um departamento ou área formal de Recursos Humanos (OLIVEIRA, *op. cit.*).

**Desempenho:** conjunto de entregas e resultados de determinada pessoa para sua organização (DUTRA, 2004).

**Avaliação de desempenho:** processo de gestão de pessoas, cuja finalidade é definir seus fatores e seus objetivos, mensurar e administrar o desempenho destas, de maneira sistemática.

**Método de avaliação de desempenho:** procedimento organizado, usado para avaliar o desempenho de funcionários.



**Fatores de avaliação:** são as variáveis pelas quais um funcionário será avaliado, podendo ser características, conhecimentos, habilidades e atitudes dos funcionários ou o alcance de seus resultados.

**Sistema de avaliação:** definição completa de todas as decisões sobre o processo de avaliação de desempenho, como os avaliadores, o método, o instrumento, os fatores e as inter-relações com outros processos de recursos humanos.

**Servidores públicos:** pessoas físicas que prestam serviço ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e remuneração paga pelos cofres públicos. (DI PIETRO, 2005)

#### **1.4 Contribuições esperadas**

Essa pesquisa pretende contribuir para a ampliação do saber sobre a avaliação de desempenho no setor público na área acadêmica.

Para a administração pública, espera-se auxiliar para uma melhor gestão de pessoas, e conseqüentemente, melhoria nos resultados organizacionais, que implica serviços de melhor qualidade para a sociedade e melhoria da imagem do funcionalismo público.

#### **1.5 Estrutura do trabalho**

No capítulo Referencial Teórico será apresentado primeiramente o contexto histórico da administração pública, seus modelos e evoluções nos países capitalistas, América Latina e Brasil. Na explicação sobre o modelo de administração pública brasileira, será dado enfoque na gestão de pessoas e as mudanças provocadas pelas reformas administrativas.

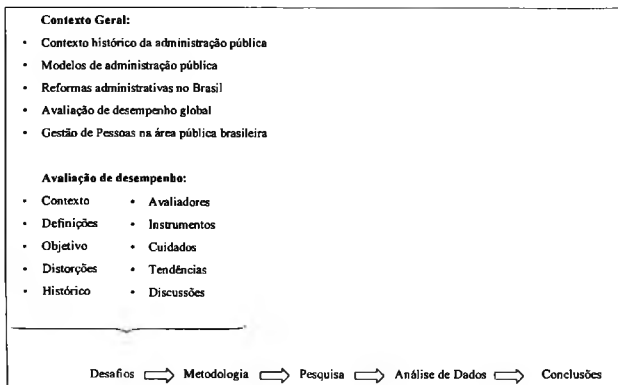
Em seguida, será explicada a necessidade de avaliação de desempenho global da administração pública para melhoria de suas decisões de investimento e seus projetos.

Posteriormente, serão explicitadas as características da área de recursos humanos na administração pública brasileira e por último, uma discussão sobre assuntos pertinentes ao processo de avaliação de desempenho.

No capítulo seguinte, será descrita a metodologia: métodos de pesquisa, definição do objeto de pesquisa, estratégia e fontes de coleta de dados e procedimentos analíticos.

O capítulo 4, Descrição do Caso, mostrará o município, suas funções e particularidades no setor público, as peculiaridades da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e a explicação da avaliação de desempenho.

Por último, serão apresentadas as conclusões e indicações para próximos estudos.



## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Contexto Histórico

No período pós 2ª Guerra Mundial, a maioria dos países alcançavam altos índices de desenvolvimento econômico. O Estado Contemporâneo era formado por três dimensões interligadas: econômica, social e administrativa. A dimensão econômica keynesiana previa a intervenção estatal na economia, garantia o pleno emprego e atuava em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional, como telecomunicações e petróleo. O *Welfare State*<sup>1</sup>, ou Estado do bem-estar social, caracterizava a segunda dimensão, visando à criação de políticas públicas na área social de educação, saúde, previdência social e habitação. Por último, a dimensão administrativa baseava-se no chamado modelo burocrático, baseado no formalismo, profissionalismo e impessoalidade (ABRÚCIO 1997, p.6).

O Estado trabalhou sob essas dimensões até surgirem as Crises do Petróleo de 1973 e 1979, que iniciaram um desequilíbrio econômico mundial e fazendo com que se reavaliassem as políticas econômicas, sociais e administrativas, resultando em uma quebra do paradigma do Estado Contemporâneo. Essa quebra foi decorrente não somente da questão petrolífera, mas também de outros fatores: (*Ibid*, p.9):

- a) crise fiscal originada pelo aumento dos impostos, melhorias no serviço público percebidas pelos contribuintes;
- b) governos sobrecarregados de atividades do pós-guerra e sem dinheiro para resolver todos os seus problemas;
- c) globalização e transformações tecnológicas que mudaram o funcionamento do setor produtivo e do Estado, principalmente pelo aumento da interdependência entre as nações.

---

<sup>1</sup> Gaebler e Osborne (1995) explicam que a ação social não era considerada uma das funções dos governos nacionais até a criação de um sistema de proteção social na Alemanha, o primeiro da história contemporânea, entre os anos de 1870 e 1880 pelo chanceler Otto von Bismark, como forma de contestar as críticas social-democratas

Embora essa quebra de paradigmas tenha ocorrido em todo o mundo por volta dos anos 70, somente nos anos 80 ela foi definida, conforme Bresser Perreira (1996, p. 269). A solução adotada pelos países para os fatores citados foi a Reforma do Estado, tema central de debate na esfera pública durante os anos 90. Seus desafios, segundo Rua (1997, p. 134), eram principalmente desenvolver a capacidade do sistema político com a finalidade de atender às demandas da sociedade e torná-lo mais eficiente e efetivo dentro de um novo contexto de complexidade e incertezas.

Para Keinert (2000, p. 92), esse novo contexto surge com: reestruturação produtiva, avanços na tecnologia de informação, globalização sócio cultural, internacionalização de capitais, formação de blocos regionais e crise do Estado Contemporâneo, aumentando a velocidade das transações e o escopo de atuação das organizações e do Estado.

Diante desse cenário, alguns países optaram por uma reforma cujo objetivo seria criar um Estado mínimo, baseado nos pressupostos: descentralização, desregulamentação radical, análise apurada da relação custo-benefício para orientar o processo decisório, e desestímulo à administração participativa (ARAGÃO, 1997).

A partir de um estudo sobre a América Latina e a necessidade de reformas em sua administração pública, o CLAD (1999, p.121) relata que:

Num primeiro momento, a resposta foi a neoliberal-conservadora. Dada a impiedosa necessidade de reformar o Estado, estabelecer seu equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço de pagamento dos países em crise, aproveitou-se a oportunidade para se propor, simplesmente a redução do tamanho do Estado e o predomínio total do mercado. [...]. Depois de algum tempo constatou-se que a solução não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas sim em sua reconstrução.

Sob o ponto de vista latino americano, Kliksberg (1997) e Rua (1997.) argumentam que o debate mais importante não deveria ser o tamanho do Estado, mas seu papel em relação aos problemas da economia e da sociedade, a inter-relação entre o Estado e a sociedade civil e sua capacidade de gestão.

Além da alteração do papel do Estado e de sua reconstrução, as discussões sobre os contextos social, político e econômico mostraram a necessidade de alteração também nas estruturas organizacionais burocráticas (ARAGÃO, 1997, p. 105).

Para o melhor entendimento da discussão acerca do modelo de administração burocrático e as mudanças propostas, é necessário compreender os modelos de administração pública e suas características.

## 2.2 Modelo burocrático e modelo gerencial de administração pública

Historicamente, são três os modelos de administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial. No primeiro modelo, não há diferença entre patrimônio público do Estado e patrimônio privado do soberano. A administração pública burocrática, criada para combater os problemas do modelo anterior, utiliza mecanismos rígidos de controle de todos os processos. Por fim, a administração pública gerencial foi criada como resposta ao modelo burocrático lento, caro e ineficiente (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 191-192).

O modelo de administração pública burocrática foi criado por Max Weber para ser um método de organização racional e eficiente, que combateria a arbitrariedade, utilizada pelos regimes autoritários, o patrimonialismo e o clientelismo, a partir da centralização, da imposição de uma autoridade hierárquica e da especialização funcional, demonstrando equidade e justiça (OSBORNE; GAEBLER, 1992; FERREIRA, Caio, 1996; ARAGÃO, 1997).

Weber (1963) expõe como principais características da burocracia:

- a) regimento e ordenação por meio de regulamentos, leis ou normas administrativas;
- b) hierarquia dos postos e dos níveis de autoridade;
- c) administração baseada em documentos escritos;
- d) necessidade de treinamento para trabalho especializado;
- e) exclusividade do trabalho para o Estado;
- f) desempenho dos cargos seguindo regras exaustivas que podem ser aprendidas;

- g) ocupação de um cargo como profissão de posição vitalícia, com um salário fixo.

Essas características garantiriam a precisão, velocidade, clareza, continuidade, discrição, unidade e subordinação. Para o autor (*Ibid*, p. 249):

A razão decisiva para o progresso da organização burocrática foi sempre a superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização. O mecanismo burocrático plenamente desenvolvido compara-se às outras organizações exatamente da mesma forma pela qual a máquina se compara aos modos não mecânicos de produção.

Segundo Morgan (1996, p. 37), o enfoque mecanicista do modelo burocrático é adequado nas seguintes condições: existir uma tarefa contínua a ser feita, o ambiente ser estável, não haver variedade de produtos ou serviços, necessitar rigor e a capacidade humana for limitada ao planejamento da tarefa.

Além disso, Osborne e Gaebler (1992, p. 15) atentam para os problemas causados pela utilização do modelo burocrático. Primeiramente, o foco no controle da administração faz as pessoas valorizarem mais como as tarefas são realizadas (regulamentos e procedimentos) do que seus resultados. Como consequência, tem-se um governo lento, ineficiente e impessoal. Devido a isso, até hoje o termo burocracia é sinônimo de morosidade ou complicação no desempenho do serviço público (FERREIRA, Aurélio, 2000, p. 112).

Bergue (2005), Chiavenato (2003) e Maximiano (2004) apresentam disfunções, surgidas após a implantação do modelo burocrático, como:

- a) internalização e elevado apego às normas; normas e regulamentos transformam-se em objetivos;
- b) excesso de formalização, rotinas e registros; necessidade de formalizar e documentar todas as comunicações;
- c) resistência às mudanças; os funcionários acomodam-se à estabilidade e à segurança;
- d) despersonalização dos relacionamentos; a burocracia valoriza cargos ao em vez de pessoas;
- e) ausência de inovação e conformidade às rotinas;
- f) exibição de sinais de autoridade; tendência à utilização de símbolos ou sinais de *status* e poder;

- g) dificuldade na prestação de serviços aos clientes devido à padronização em seu atendimento;
- h) categorização como base do processo de tomada de decisões; quem toma decisão é o superior hierárquico, mesmo quando não tem completo conhecimento sobre o assunto em questão;
- i) particularismo: dentro da organização há pessoas que defendem interesses de grupos externos por convicção, amizade ou interesse material;
- j) satisfação de interesse pessoal: alguns funcionários utilizam a máquina pública com objetivo de defender seus próprios interesses;
- k) mecanicismo: os funcionários públicos trabalham alienados devido ao excesso de regras e normas burocráticas.

Devido a essas disfunções e os problemas causados por elas, estudiosos perceberam a necessidade de mudanças no modelo de administração pública adotado. Rua (1997, p. 142) explica que:

[...] soluções econômicas não seriam suficientes para superar a inflexibilidade da burocracia: seu conservadorismo, sua relutância em se afastar dos precedentes, sua adesão estrita à lei, seu comportamento refratário à inovação e sua generalizada conformidade aos padrões grupais. As mudanças em andamento impunham a presença de quadros criativos, flexíveis e capazes de inovar, competitivos e comprometidos em melhorar o seu desempenho, orientados para a sociedade em lugar de auto-referidos, dotados de motivação resultante da capacidade de acreditar no que tivesse realizando.

A partir da análise do modelo burocrático e sua inadequação ao contexto de mudanças, percebeu-se a necessidade de desenvolver um novo modelo.

Uma solução surgiu entre os anos de 1970 e 1980, com a eleição de um governo conservador na Grã-Bretanha, e republicano nos Estados Unidos, os quais, a fim de diminuir os gastos e aumentar a produtividade, iniciaram um processo de valorização do modelo de gestão adotado pelo setor privado aplicado ao setor público, chamado modelo da administração pública gerencial, (*managerialism* ou *new public management*) (RUA, *op.cit.*; ABRUCIO, 1997).

Como principais tendências desse novo modelo, Abrucio (*ibid*) apresenta: incentivo à adoção de parceiras com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs); introdução de

mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais baseados em indicadores de qualidade; maior autonomia para as agências governamentais; descentralização política; implantação do processo de planejamento estratégico; flexibilização das regras que regem o funcionalismo público; profissionalização do servidor; desenvolvimento das habilidades gerenciais.

O CLAD (1999, p.125) observa que, no contexto latino americano, a implantação do modelo da administração pública gerencial pode, por diminuir os níveis hierárquicos e aumentar a autonomia de decisão dos gerentes, desenvolver uma gestão mais flexível com a intenção de responder mais rapidamente às mudanças ambientais. Para isso, os administradores públicos devem ser responsabilizados e avaliados por seus resultados. O modelo de administração pública gerencial, segundo o CLAD (*Ibid.*), teria as seguintes características: profissionalização da alta burocracia; transparência; descentralização e desconcentração organizacional; controle de resultados; maior autonomia das agências e de seus gestores; orientação da prestação de serviços para o cidadão; aumento do grau de responsabilidade do servidor público.

Para Bresser Pereira (1996, p. 272), as principais características desse novo modelo de administração pública são: descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; descentralização administrativa, pela delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; diminuição dos níveis hierárquicos; organização flexíveis; definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho; controle por resultados *a posteriori*; administração voltada para o atendimento ao cidadão.

No quadro 1, a seguir, observa-se que a descentralização, definição de objetivos e avaliação de resultados organizacionais são apresentadas em três bibliografias; a maior autonomia às agências governamentais e a profissionalização são indicadas nos artigos de Abrúcio (1997) e do CLAD (1999), e a orientação para o cidadão citada por Bresser Pereira (1996) e também pelo CLAD (*op.cit.*).



Quadro 1: Características do modelo de administração pública gerencial

Características	ABRUCIO (1997)	CLAD (1999)	BRESSER PEREIRA (1996)
Descentralização política	X	X	X
Definição de objetivos e avaliação de resultados organizacionais	X	X	X
Maior autonomia às agências governamentais	X	X	
Profissionalização	X	X	
Orientação para o cidadão		X	X
Incentivo à adoção de parceiras com o setor privado e com as ONGs	X		
Avaliação de desempenho individual	X		
Planejamento estratégico	X		
Flexibilização das regras que regem à burocracia pública	X		
Transparência		X	
Aumento do grau de responsabilização do servidor		X	
Organizações com poucos níveis hierárquicos			X
Organização mais flexível			X

Conforme se observa na tabela, apesar de esse modelo ser muito discutido, não há um consenso. Para Abrúcio (*op. cit.*), ele não é único, pois cada país adotou medidas diferentes de acordo com seu contexto político, econômico e social.

Embora seja necessário superar os problemas causados pelo modelo burocrático, há ressalvas em relação à adoção direta dos princípios do setor privado e à extinção completa dos princípios burocráticos. Primeiramente, é importante perceber as diferenças entre o setor privado e o público para fazer apropriações e adaptações sem abandonar alguns princípios da burocracia, norteadores das ações do Estado: a prevalência do interesse público sobre o particular, a legalidade, a impessoalidade, e as regras formais e universais (FERREIRA, Caio, 1996; RUA, 1997; AZEVEDO; LOUREIRO; 2003).

Da mesma forma, Pinto (2001) critica a busca por resultados, pois acredita que além destes, seja premente um controle e um processo legal da gestão do interesse público. Outra ressalva, é encontrada em documento da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD; 2005); alguns países subestimaram a complexidade da introdução de princípios do setor privado no setor público e criaram estruturas não compatíveis com a gestão pública.

Na apresentação do livro “Criando valor público”, escrito pelo professor Mark Moore (2002, p.11) com objetivo de mostrar a importância dos resultados do setor público, Ricardo de Oliveira (Coordenador de Planejamento do Inmetro) e Julio Bueno (ex-presidente do Inmetro e atual presidente da Petrobrás Distribuidora) julgam que a administração pública pode se inspirar no modelo de gestão privado, ou seja, pode adotar o modelo gerencial, todavia não pode perder de vista o objetivo do setor público: sua função social, com maior qualidade e eficiência possíveis para a criação do valor público. Sob esse aspecto, a modernização tem como objetivo: melhorar a qualidade da prestação de serviços; aprimorar o controle social, permitindo à sociedade um maior controle da administração pública; prestar mais serviços ao menor custo possível, aumentando a eficiência; valorizar o servidor público.

Essas políticas de modernização e reformas administrativas foram, e ainda são realizadas para a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial. Dentre elas, há aquelas para o desenvolvimento de políticas de reformulação da própria administração pública; reformas das relações trabalhistas, do poder judiciário e legislativo; introdução de mecanismos regulatórios; modernização tributária; programas de privatização; revisão da relação de governos centrais e subnacionais. (RESENDE, 2004).

Não há, na bibliografia estudada, um consenso sobre o conceito de reformas administrativas e modernização porque são definidas ora como leis, ora políticas ou apenas mudanças estruturais.

Fadul e Souza (2005) definem as reformas como planos e programas cujo objetivo é a remodelagem do aparato estatal, e explicam o surgimento da expressão “modernização administrativa” na segunda metade do século XX, como processo mais abrangente de mudanças que incluiriam o desenvolvimento social.

Em seu artigo “Modernização administrativa e estratégias de mudança: algumas reflexões sobre o caso brasileiro”, Ramos (1981, p. 169) não diferencia reforma de “modernização administrativa”, caracterizando-as: ambas possuem metas claras, prazos determinados e estão circunscritas a um grupo ou governo.

Teixeira e Santana (1995, p.7-10) analisam as reformas administrativas como processos político-administrativos e técnico-organizacionais para mudanças sociais; salientam os confrontos de diferentes perspectivas de mudança, jogos de interesses e busca de consenso em uma sociedade democrática.

Contudo, Resende (2002, p. 50) define reforma como política pública cujo objetivo final é melhorar o desempenho (eficiência, efetividade e eficácia) de um sistema burocrático. Para isso, é preciso melhorar a gestão financeira-fiscal do Estado e realizar mudanças institucionais nas estruturas de controle, gestão e delegação do sistema administrativo. O mesmo autor (2004, p. 30-31) explica:

A reforma da administração pública nos moldes orientados pelo desempenho tornou-se central na agenda de políticas públicas de diversos governos, e raros, foram os casos em que as reformas não constituíram o eixo principal das mudanças setoriais em outras políticas públicas... Tentativas para implementar ganhos de desempenho em um contexto de grande pressão por recursos fiscais passam a depender, cada vez mais, de novos padrões administrativos voltados para a maior racionalidade fiscal e capacidade gerencial.

Para Caio Ferreira (1996, p. 5-18), além de melhorar as condições administrativas e financeiras (governança), os programas de reforma da administração pública devem ter como objetivo também a governabilidade, o qual ainda a define como condição legítima de um determinado governo para realizar as transformações necessárias. Melhorar a governança significa, de acordo com o autor, enfrentar não somente a crise financeira, mas também a de desempenho, definindo esta como uma baixa qualidade na prestação de serviços públicos. Com objetivo de superar a crise de desempenho, sugere três focos de atuação: eficiência (fazer mais com menos), melhoria na qualidade da prestação dos serviços públicos (fazer melhor) e tomar a esfera pública um instrumento de expressão da cidadania e local de aprendizagem social (fazer o que deve ser feito). Para que isso aconteça, são necessárias três reformas: institucional-legal, visando o aperfeiçoamento de todo o sistema jurídico; cultural, desenvolvendo a confiança e a aceitação do controle de resultados; gestão, introduzindo novos princípios e técnicas de administração.

Para que essas três reformas sejam compreendidas, é necessário conhecer a cultura na qual nasceu e foi criado o Estado. De acordo com Martins (1997), no Brasil, a administração pública

sofreu influências patrimonialista, paternalista e nepotista da cultura portuguesa até os anos 30, quando o governo Getúlio Vargas iniciou a implantação do modelo de administração pública burocrática. Ainda que não houvesse um plano formal de reforma administrativa no início, muitas mudanças ocorreram, principalmente na estrutura da organização governamental (WAHRLICH, 1984). Nessa época, o Estado atuava como produtor direto, regulador econômico e “árbitro das disputas sociais” em um contexto de crescimento do aparelho estatal em razão da criação dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio, da Educação e da Saúde Pública, e também pela expansão da administração indireta, como a criação do Instituto Brasileiro do Café e Instituto do Açúcar e do Alcool (FARAH, 2000; PACHECO, 1999).

Em 1936, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, aprovado o primeiro plano de classificação de cargos e introduzido um sistema de mérito; em 1937, surgiu o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), porém só foi estruturado em 1938, reproduzindo-se nos estados como Departamento Administrativo. Este órgão era responsável por pessoal, material, orçamento, organização e métodos, ou seja, pela aplicação dos conceitos da burocracia na administração pública federal. Ainda neste ano, foi lançado um regulamento de promoções dos funcionários a partir de critérios de antiguidade e merecimento. A falta de assiduidade, pontualidade, disciplina e zelo funcional geraria pontos negativos, enquanto a qualidade das informações, perfeições no trabalho, urbanidade, responsabilidade, firmeza de caráter, conhecimento prático sobre assuntos da repartição, capacidade de direção e produção seriam contabilizados positivamente. As promoções deveriam ser analisadas e aprovadas pelas Comissões de Eficiência.

Em 1948, essas comissões foram eliminadas com a intenção de aumentar o grau de transparência e justiça durante o processo. Uma lista de funcionários promovidos seria publicada e eles teriam direito a reclamações. Em 1952, eliminou-se a confidencialidade dos resultados e os funcionários eram obrigados a dar visto nos instrumentos de avaliação.

Em 1967, foi lançada uma reforma administrativa - sob direção da Secretaria de Planejamento da Presidência, da Sub-secretaria de Modernização e Reforma Administrativa e do DASP -

idealizada por Helio Beltrão, a partir de estudos feitos pela Fundação Getúlio Vargas, fundamentada nos seguintes pontos:

- a) princípios fundamentais de planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle;
- b) expansão das empresas estatais, fundações públicas e autarquias;
- c) necessidade de fortalecimento e expansão do sistema de mérito;
- d) novo plano de cargos e salários;
- e) reagrupamento e redivisões nos ministérios.

O novo plano de cargos e salários utilizou o critério de classificação por categorias ao invés de deveres e responsabilidades, e o conceito de carreira limitou-se aos escalões inferiores da estrutura de cargos, sendo estes os únicos a utilizarem o sistema de mérito (WAHRLICH, 1984; LIMA JUNIOR, 1998)

Em 1977, a avaliação de desempenho proposta por essa reforma iniciou-se para fins de progressão funcional, feita sem formulários padronizados, apenas com a classificação da chefia em: muito bom, bom e regular, seguindo, respectivamente, a seguinte curva de distribuição forçada: 20%, 70% e 10% dos funcionários de cada equipe. (FARAH, 2000; SANTOS; CARDOSO, 2001)

Dois anos depois, a Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas reuniu uma coletânea de textos sobre a nova avaliação de desempenho criada no movimento de reforma, durante o período militar. A autora Beatriz Wahrlich (1979) explica que foi proposta uma avaliação por mérito cujos resultados seriam usados não para mudanças de atribuições e responsabilidades, mas apenas para mudanças salariais. No mesmo artigo, ela mostra que a curva de distribuição forçada gera possibilidade de conflitos internos, prejudicando a atuação da equipe.

Na mesma coletânea, Maria do Socorro Carvalho (1979) faz algumas reflexões importantes sobre esse tema. Primeiramente, relaciona a avaliação de desempenho à necessidade de utilizar suas informações obtidas para atividades como treinamento, promoção e aumento por mérito. Em seguida, critica o fato de não se trabalhar com metas claras ou padrões de resultados esperados,

além de não acreditar que a distribuição forçada poderia causar mudança de atitudes. Questiona, ainda, a falta de programas e mecanismos de treinamento e de desenvolvimento das chefias.

No terceiro texto sobre o assunto, Roberto da Matta (1979), a partir de uma perspectiva sociológica, critica a avaliação individual, pois o resultado dos esforços aparece de modo global, e também a falta de responsabilidade dos chefes, ao mesmo tempo em que percebe a necessidade de redefinição da ideologia do funcionalismo público.

Após muitos problemas, em 1980 restaurou-se o critério de antiguidade para efeitos de promoção.

Em 1985, com o início de um novo governo, José Sarney cria o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos e a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa. Em 1986, a comissão apresenta seus estudos e propostas sobre: racionalização das estruturas administrativas, políticas de recursos humanos e contenção dos gastos públicos. Nesse mesmo ano, foram criados, a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), para oferecer suporte e ser responsável pela modernização e reforma da administração federal com objetivos de desburocratização; a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), utilizada para o planejamento administrativo; a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), vinculada a FUNCEP, cuja missão seria formar, aperfeiçoar e profissionalizar o servidor público; o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (LIMA JUNIOR, 1998, p. 15).

Em 1988, com a aprovação da Constituição Federal, houve um retrocesso: o modelo burocrático, já muito criticado na época, foi reforçado por uma luta ainda existente contra o patrimonialismo. A estabilidade rígida dos funcionários públicos inviabilizou a cobrança por resultados, os concursos públicos não permitiram a abertura de vagas para funcionários que já faziam parte do sistema, além encarecer e tornar ineficiente o aparato estatal (FARAH, 2000; PACHECO, 1999).

Por outro lado, mesmo inviabilizando a cobrança por resultados, a estabilidade deve ser analisada como um instrumento que garante a prestação de serviços à sociedade. Machado e Umbelino (2001, p. 9) acreditam que a estabilidade coíbe o uso político das atividades e interesses

clientelistas, além de garantir a continuidade das atividades e gestão da memória técnica da administração.

Com a mudança de governo, Fernando Collor de Mello pretendia reformar o aparelho estatal a partir de: ajuste econômico, desregulamentação e desestatização. Com isso, a reforma obteve como resultados: a demissão e dispensa de 112 mil servidores, 45 mil servidores aposentados; a criação de dois grandes ministérios, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e Ministério da Infra-Estrutura; instituição do Regime Jurídico Único, que deu oportunidade dos celetistas optarem pelo regime de servidor estatutário. Para Lima Junior (1998, p. 17), esse último resultado em uma administração pública menos flexível.

Em 1995, a reforma iniciada por Bresser Pereira, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi uma tentativa de criar novas bases para a administração pública, novos modelos de delegação e controle burocrático, busca por resultados, e uma pressão por ajustes nas contas públicas, trazendo para o Brasil os conceitos da administração pública gerencial (RESENDE, 2004).

Segundo Caio Ferreira (1996), os princípios da implantação do modelo de administração gerencial no Brasil foram: focalização da ação do Estado no cidadão, reorientação de mecanismos de controle para resultados, flexibilidade administrativa, controle social e valorização do servidor público.

Essa reforma pressupunha que o modelo burocrático não contribuiu efetivamente para melhorar o desempenho do setor público e não havia orientação para resultados, portanto era preciso modificar o formato das instituições, dos controles administrativos, as relações de trabalho e cultura do setor público.

Segundo Lima Junior (1998, p. 18), a reforma proposta pelo governo FHC partia também do pressuposto que o modelo burocrático fora implantando e superado, porém o autor acredita que “poucas foram as tentativas de implantar uma administração burocrática; e, quando isto foi tentado, algum dispositivo legal tratava de neutralizar seus efeitos benéficos”.

### 2.3 Município

Embora o contexto do setor público tenha sido discutido, é importante conhecer a situação política dos municípios nele.

O primeiro município da história foi fundado em 206 a.C., na Península Ibérica, como uma unidade política administrativa de uma colônia do Império Romano. No Brasil, o primeiro município foi São Vicente, fundado em 1532 e hoje há mais de 5.500 municípios.

Somente nos anos 50 começaram os debates públicos e produção intelectual sobre o papel do município no país, após a realização dos primeiros congressos nacionais dos municípios e a criação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) (BROSE, 2002). Desde àquela época até 1988, os municípios foram considerados importantes dentro de estruturas regionais de poder e alianças, mesmo que operacionalmente fracos na prestação de serviços públicos, e submissos financeiramente aos governos federal e estadual, de acordo com Spink *et al* (1999, p.62).

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil iniciou um processo de descentralização administrativa e financeira; houve uma reforma na distribuição dos recursos tributários a fim de reforçar as finanças dos governos locais, a partir de princípios de transferência formal de recursos e de impostos entre as jurisdições federais, estaduais e municipais. (SOUZA, 1989, p.7; SPINK *et al*, 1999).

Para Pacheco (1999), além de receberem mais recursos, os municípios tiveram também aumento de responsabilidade: mais demandas sociais e desafios trazidos pela globalização; assim uma reforma apenas em termos tributários e financeiros não seria suficiente para um processo de descentralização atender aos objetivos. Pfeiffer (2000, p.4) afirma que a descentralização no Brasil aconteceu de forma repentina e, por isso, não houve preparação, tampouco fortalecimento dos municípios, ocasionando problemas organizacionais, técnicos e administrativos para assumir as novas responsabilidades.



A partir da Reforma Gerencial do governo Fernando Henrique, reiniciou-se um processo de desconcentração, ou delegação de autoridade. Segundo Bresser Pereira (1998, p. 104):

É impossível, entretanto, entender a Reforma Gerencial sem nela incluir-se a dimensão da descentralização no sentido político, e não só no administrativo – ou seja, a transferência de recursos fiscais, autoridade e responsabilidades do poder central para as unidades subnacionais: para os estados e municípios ou entidades locais.

Brose (2002, p. 91) afirma que “parece haver um consenso na sociedade brasileira de que a qualidade de vida do cidadão depende cada vez mais do governo local”. Para o autor, a descentralização e fortalecimento do poder local estimulam a democracia, faz com que haja uma maior aproximação dos cidadãos às instâncias decisórias, além de uma maior eficiência, proveito e equidade das políticas públicas.

A gestão do município sofre reflexos das tendências e decisões do Estado, e assim como ele, assa hoje por reformas na tentativa de implantação do modelo de administração pública gerencial. Pacheco (1999) faz uma comparação entre as características dos modelos burocrático e gerencial mostrando suas diferenças quanto aos objetivos, forma de trabalhar e princípios (Quadro 2).

Quadro 2: Características dos dois modelos de administração pública

Paradigma burocrático	Administração pública gerencial (ou paradigma pós-burocrático)
Baseia-se na noção geral de interesse público	Busca obter resultados valorizados pelos cidadãos
Eficiência	Qualidade e valor
Administração	Produção
Controle	Ganhar adesão a normas
Especificar funções, autoridade e estrutura	Identificar missão, serviços, usuários e resultados
Justificar custos	Transferir valor
Garantir cumprimento de responsabilidade	Criar accountability Fortalecer as relações de trabalho
Seguir regras e procedimentos	Compreender e aplicar normas Identificar e resolver problemas Melhorar continuamente os processos
Operar sistemas administrativos	Separar serviços e controle Criar apoio para normas Ampliar a escolha do usuário Encorajar ação coletiva Criar incentivos Definir, medir e analisar resultados.
Estrutura hierárquica	Redução dos níveis hierárquicos. Gestão participativa
Definição rígida e fragmentada de cargos Alta especialização	Multifuncionalidade Flexibilidade nas relações de trabalho
Chefias zelam pelo cumprimento de normas e Procedimentos	Gerentes incentivam a obtenção de resultados e animam equipes

FONTE: PACHECO, 1999, p. 45.

Sobre o funcionamento dos municípios, suas leis são consideradas materiais, por estarem na forma de decretos, resoluções e portarias; e formais, por serem seguidas pelo município. As leis municipais só não se sobrepõem à Constituição Federal ou emendas constitucionais federais, além de não haver controle prévio dos atos municipais pelas esferas superiores de governo. (MELLO, 2001)

O sistema municipal brasileiro possui um Poder Executivo eleito, realizado na figura no prefeito, e um Poder Legislativo formado pelos vereadores, também eleitos, que compõem a Câmara Municipal, responsável por controlar internamente o município. Externamente, este é controlado pelos tribunais de contas estaduais, com exceção das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, as quais possuem seus próprios tribunais de contas municipais.

#### 2.4 Gestão de pessoas na área pública

Segundo Gil (2001, p. 17), a gestão de pessoas é “a função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais”. Essa função abrange os processos de liderança, *justice determination*<sup>2</sup>, especialização em tarefas, recrutamento e seleção, avaliação de desempenho, treinamento e desenvolvimento, remuneração, relações de trabalho e desenvolvimento organizacional, conforme ilustração 1.

Algumas características da gestão de pessoas são distintas, se observadas no setor público e no setor privado. Boyne *et al* (1999) mostram que, no setor público, essa gestão adquire um estilo paternalista de administração a fim de proteger e promover a força de trabalho, adota práticas padronizadas, fazendo com que os funcionários trabalhem da mesma maneira e sob as mesmas condições, e suas relações de trabalho são coletivizadas.

---

<sup>2</sup> Fluxo de eventos organizacionais que aloca recompensas e sanções para seus membros em relação a sua contribuição e que corrige erros em cada alocação.



**Ilustração 1: Processos de gestão de pessoas**  
 FONTE: FRENCH, 1974

Ao analisar essa gestão no setor público brasileiro, Marconi (2004, p.330-331) observa que a área de recursos humanos ainda prioriza duas funções: processamento de tarefas administrativas rotineiras, como aquelas relacionadas aos pagamentos e benefícios da aposentadoria, e proposição de leis, regras e outros regulamentos. Isso é consequência da falta de diretrizes para as políticas de gestão de pessoas que acaba gerando uma área passiva, apenas cumpridora das demandas das outras áreas e do ambiente externo.

As crises dos anos 70 e 80, apresentadas anteriormente, provocaram reformas também em gestão de pessoas; as tendências e características do modelo de administração pública gerencial conduziram à valorização de mecanismos de avaliação de desempenho individual, à profissionalização do servidor público e ao desenvolvimento das habilidades gerenciais (ABRUCIO, 1997; OECD, 2005).

Da mesma maneira, Nunberg (1998), em seu texto sobre a área de recursos humanos no setor público e também sobre a reforma nos países desenvolvidos, verifica a tendência de vagas e cargos públicos diminuírem e a revisão, feita pelos governos, de estruturas do sistema de remuneração dos servidores. Por outro lado, nos países em desenvolvimento, os servidores estão, em sua maioria, desmotivados e confusos, por falta de recompensas e sanções apropriadas, por qualificação inadequada, por preparação insuficiente para execução do serviço e por não saber o que deles se espera.

Na opinião dos gestores brasileiros, esses problemas são causados por: definições específicas dos cargos e das tarefas que geram desvio de funções ao longo do tempo; progressão vinculada à permanência no cargo; remuneração e gratificações por tempo de serviço; salários menores do que aqueles praticados no setor privado; quadro de funcionários estáveis; e conhecimento técnico pouco atualizado (MARCONI, 2004). Bergue (2005, p. 18) e Saikovitch *et al* (2004) ainda apontam outros problemas, como: trabalho sob restrições legais, demandas públicas difíceis de serem satisfeitas, orçamentos limitados e expectativas, por vezes irreais, do público.

Para resolver esses problemas, o CLAD (1998, p. 127-128) sugere a criação de um núcleo estratégico dentro do aparelho estatal com a intenção de formular políticas públicas e exercer atividades de regulação e controle da provisão dos serviços públicos, por ser “fundamental a existência de funcionários públicos qualificados e treinados constantemente, protegidos das interferências políticas, bem pagos e motivados”. Sobre isso, Bresser Pereira (1996, p. 268) escreve:

A adequação dos recursos humanos do novo Estado que está surgindo constitui-se em tarefa prioritária no atual contexto de mudança, implicando o estabelecimento de uma política voltada para a captação de novos servidores, o desenvolvimento ou capacitação do pessoal, a implantação de um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho por meio de incentivos e a instituição de carreiras compatíveis com a necessária reconstrução do aparelho do Estado.

Nesse texto, identifica-se a preocupação em valorizar o servidor público, visto ele ser a âncora do processo de construção desse novo modelo. Para isso, é necessário criar condições de desenvolvimento, estimular inovação, criatividade, desenvolver o espírito público e o comportamento ético. Também é preciso, após anos de uma cultura organizacional conhecida como a “burocracia dos coitadinhos”, resgatar a auto-estima, estabelecer relações profissionais de

trabalho e promover perspectivas e mecanismos para um crescimento profissional (MARINI, Caio, 1996; AZEVEDO; LOREIRO, 2003, p.48-57).

Com o intuito de melhorar essa situação e transformar a área de recursos humanos em uma área estratégica, Marconi (2004) propõe algumas alternativas:

- a) processo de recrutamento eficiente e rigoroso, com a busca do perfil desejado;
- b) desenvolvimento profissional e estrutura de carreira que estimula o aprimoramento;
- c) estratégia de capacitação;
- d) avaliação de desempenho e das necessidades de capacitação;
- e) estratégia de realocação e redistribuição dos servidores;
- f) novas formas contratuais e novos regimes de trabalho, como terceirização<sup>3</sup> e adoção de cargos largos<sup>4</sup> para enriquecimento do trabalho;
- g) remunerações maiores para os cargos administrativos e menores para posições gerenciais, se comparados ao setor privado.

Além disso, é importante ressaltar que os mesmos princípios da administração pública, que orientam as ações dos funcionários, como a legalidade, impessoalidade, regras formais e universais, também devem ser aplicados na gestão de suas carreiras, nos processos de recrutamento, seleção, promoção, avaliação e controle dos atos (AZEVEDO; LOREIRO, 2003, p.48-57).

## 2.5 Avaliação de Desempenho

Conforme apresentado, atualmente há uma tendência de a administração pública adotar o modelo gerencial valorizando profissionais no momento em que percebe a importância destes para a melhoria dos serviços e da própria administração. Outra tendência, conforme Santos e Cardoso (2001), é a importância do processo de avaliação como instrumento para o constante

---

<sup>3</sup> A terceirização, como alternativa, ainda gera muitos debates no setor público.

<sup>4</sup> Cargos largos: aglutinação de atividades de mesma natureza de trabalho que facilita a mobilidade funcional e possibilidade de alocação.

aperfeiçoamento da gestão pública, de maneira que consiga atender às expectativas e demandas da sociedade, com eficiência e qualidade

Essa avaliação de desempenho organizacional é distinguida por Osborne e Gaebler (1992) nos dois modelos: burocrático e gerencial. Os autores explicam que governos burocráticos tendem a avaliar o desempenho a partir de entradas e de recursos utilizados e não de resultados. Dessa forma, financiam, por exemplo, escolas baseadas no número de alunos e até assistência social em função do número de atendimentos, sem avaliar os resultados dessas instituições. Como consequência, os órgãos públicos e seus funcionários pouco se esforçam. Segundo os autores (*op. cit.*): "O governo jamais sairá do mercado. Empresas privadas se atentam aos resultados, mas o governo não, se até às eleições. A satisfação dos eleitores é o real indicador de performance." Portanto, a avaliação de desempenho da organização deveria medir o sucesso e insucesso dos programas, afinal é necessário saber se estão investindo em programas sem resultados para a sociedade ou cortando programas essenciais, e promover uma cultura de valorização dos bons resultados para que sejam recompensados.

Logo, o sistema de avaliação de desempenho organizacional precisa prover informações confiáveis e no tempo certo, sobre seus serviços e operações; gerenciar os resultados e os meios para atingi-los; mostrar ao público as informações com transparência e confiança. Nesse sentido, Edwards e Thomas (2005) fazem as seguintes recomendações: o sistema deve ser estratégico, vinculado à estratégia geral; ser envolvente e dinâmico, pois as prioridades mudam; ser participativo e interativo, para que todos os níveis hierárquicos estejam envolvidos; ser hierárquico, porém com trabalhos relacionados; ser transparente e fácil de entender.

Estelle Morin (2001, p. 9) publicou um artigo pela Revista de Administração de Empresas, o qual relaciona o desempenho organizacional e desempenho humano, mostrando a importância deste para o alcance dos resultados esperados. Para a autora:

Os problemas de desempenho representam uma parte importante das preocupações dos administradores. Para resolvê-los, foram construídos mecanismos de gestão que visam identificar rapidamente os desvios de desempenho, determinar suas origens e corrigi-los. Apesar dos esforços investidos nas atividades de controle, vários problemas de produtividade persistem, fazendo os administradores acreditarem que o desempenho organizacional depende das decisões e

comportamentos daqueles que realizam o trabalho e daqueles que são responsáveis pela administração e sua progressão.

Assim, percebe-se a influência dos resultados individuais no desempenho organizacional. Barbosa (1996, p. 58) revela a existência de um consenso entre políticos, intelectuais e mídia sobre a necessidade de se implantar um sistema meritocrático<sup>5</sup> na administração pública brasileira para valorizar os funcionários que promovem esse tipo de desempenho. Segundo a autora, os critérios normalmente utilizados nas avaliações, e conseqüentes promoções, são fundamentados em interesses políticos, distorcendo a mensuração de desempenho, eficiência e produtividade.

Em livro lançado posteriormente a esse artigo, Barbosa (1999, p. 28) discute que no Brasil, a Reforma do Estado de 1995 iniciou um olhar sobre a questão da meritocracia. A proposta do governo para retirar a estabilidade ao despedir por insuficiência de desempenho gera debates, porque os resultados individuais normalmente não são avaliados.

Esse consenso sobre a necessidade de um sistema meritocrático junto à insatisfação da sociedade em relação à qualidade do serviço público geram uma pressão por resultados institucionais e por sua divulgação, fortalecendo, assim, a necessidade da avaliação de desempenho organizacional, do servidor e conseqüentes incentivos e punições (NASSUNO, 1995, p. 5).

Como já visto, a avaliação dos servidores públicos surge de forma bastante distorcida. Há uma busca desde a Era Vargas pela aplicação de sistemas de avaliação de desempenho vinculados ao sistema remuneratório e ao desenvolvimento nas carreiras do serviço público, porém sem resultados satisfatórios (SANTOS; CARDOSO, 2001).

Segundo Marconi (2004; p. 344) a avaliação de desempenho efetiva será possível a partir do desenvolvimento de uma cultura voltada para resultados, com alinhamento dos objetivos individuais e das equipes às metas da organização.

---

<sup>5</sup> Meritocracia: conjunto de valores baseados na premissa que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser conseqüência do mérito de cada um. (BARBOSA, 1999, p.22).

Para Moore (2002, p. 12), o modelo de gestão adotado deve incentivar a busca por resultados a partir de objetivos pré-definidos, em que as diferenças de desempenho precisam ser valorizadas, contudo evitando-se a concorrência interna.

Sob esse aspecto, Santos e Cardoso (2001) contam que em muitos países a avaliação de desempenho e seu processo de gestão são formalizados na definição dos contratos de gestão, outros com a implantação de formas flexíveis de gestão dos recursos humanos, cuja adequação varia de país para país conforme o perfil de seu corpo de funcionários e quadro dirigentes.

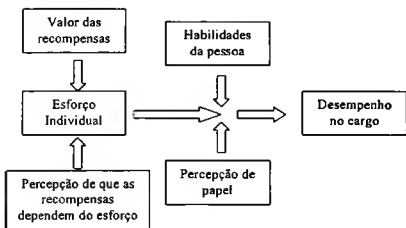
Embora seja um tema importante na administração pública, a avaliação de desempenho é, na maioria dos textos examinados, analisada sob a perspectiva do contexto empresarial. Nessa pesquisa, o tema será apresentado de forma abrangente.

Em um dos primeiros artigos a serem publicados no Brasil sobre o tema, Hoyler (1965, p. 27) define avaliação como um “levantamento periódico e sistemático das qualidades e fraquezas do comportamento humano, com o fim de se obter melhor aproveitamento do trabalho dos empregados”.

Ramalho (1977, p. 57) define a avaliação de desempenho como o “conjunto de ações do empregado, em dado período de tempo, segundo as descrições de suas tarefas” previamente estabelecidas pela empresa, a partir da descrição de cargos, conhecidas tanto pelos supervisores quanto pelos funcionários. Essa definição tem como pressuposto as atividades e objetivos serem constantes.

Conforme Chiavenato (1998, p. 103), a avaliação é a “apreciação sistemática do desempenho de cada ocupante no cargo, bem como de seu potencial de desenvolvimento”. Como mostra a ilustração 2, a seguir, o desempenho no cargo é influenciado pelas habilidades da pessoa, pela percepção de seu papel dentro da empresa e pelo esforço individual, que por sua vez é estimulado pelo valor das recompensas e pela percepção de que estas dependem de seu esforço.





**Ilustração 2: Fatores que afetam o desempenho no cargo**  
 FONTE: CHIAVENATO, 1998, p. 103

Para Stiles *et al* (1997), a avaliação é um dos componentes da gestão de desempenho; segundo ele, é um processo composto por três elementos-chave: acordo de objetivos, derivado da estratégia corporativa; avaliação do desempenho; e relação entre desempenho, desenvolvimento e recompensa. O acordo inclui o entendimento das regras do trabalho, a justiça, como o desempenho é avaliado, se existe uma distribuição justa das recompensas, quais as oportunidades de desenvolvimento e existência de *feedback*, firmando-se um contrato psicológico entre funcionários e organização quando há expectativas recíprocas.

Especificamente no caso brasileiro, a gestão do desempenho ainda é uma tendência. Para Brandão e Guimarães (2001, p. 12), essa gestão integra a avaliação a um sistema de acompanhamento do desempenho sendo possível corrigir ou adaptar às mudanças ao longo do tempo. Quando não há gestão do desempenho, a avaliação é percebida pelos funcionários apenas como uma ferramenta burocrática e padronizada para dar respostas a algumas questões da área de recursos humanos (BALASSIANO; SALLES, 2004).

Hipólito e Reis (2002, p.73) analisam a avaliação de desempenho, como um recurso que permite observar, mensurar e recompensar comportamentos e resultados, e enfatizam seu uso como maneira de melhorar o desempenho e a produtividade ao longo do tempo. Para isso, os autores propõem uma avaliação composta por quatro objetivos:

- a) aferição de potencial: projeta o desempenho de um funcionário;

- b) análise comportamental: observa comportamentos dos funcionários de acordo com os valores, missão e objetivos da empresa, ao mesmo tempo em que promove o autoconhecimento e contribui para identificação de seus pontos fortes e fracos;
- c) desenvolvimento profissional: observa o estágio de desenvolvimento e maturidade a fim de definir e distribuir responsabilidades, promover ações de capacitação e movimentações de carreira;
- d) realização de metas e resultados: avalia quantitativamente os resultados, do indivíduo ou da equipe.

Sobre o conceito de desempenho, Marras (2000, p. 173-174) o define como “ato ou efeito de cumprir ou executar determinada missão ou meta previamente traçada” nos campos de resultado, conhecimento e comportamento, sob duas condições: a motivação e a cognição. Da mesma maneira, Siqueira (2002) define desempenho como comportamento do empregado comparado à expectativa estabelecida pela organização. Assim, verifica-se que para esses autores, o desempenho é um conceito relacionado a padrões pré-estabelecidos.

Embora acredite que o desempenho é uma das questões mais difíceis de se definir e de se avaliar, Dutra (2004, p. 103) o define como um “conjunto de entregas e resultados de determinada pessoa para a empresa ou negócio” que se divide em três dimensões: desenvolvimento, esforço e comportamento. O desenvolvimento é a capacidade de lidar com situações cada vez mais complexas; o esforço é o trabalho analisado sob a perspectiva da contingência, motivação e condições oferecidas pela organização; e o comportamento influencia o ambiente organizacional e o esforço. Para Morin (2001), o desempenho dos funcionários é dependente do grau de correspondência entre as características das pessoas, propriedades das atividades desempenhadas e também da organização do trabalho.

Quanto aos objetivos das organizações em utilizar a avaliação de desempenho, verifica-se que alguns ressaltam a influência em outros processos de recursos humanos, como remuneração e desenvolvimento; outros discutem sua importância.

Hoyler (1965) destaca os objetivos da avaliação de desempenho: escolha de novos chefes, pois cada um deve ter um número limitado de subordinados; melhoria no nível de treinamento; conhecimento de problemas nas relações informais; possibilidade de comunicação “de baixo para cima”; melhoria nas relações humanas, baseada no sentimento de justiça e igualdade de oportunidade, e na liberação de tensões existentes a partir de uma conversa entre chefe e subordinado; reforço da hierarquia formal com estímulo de lealdade, sinceridade e conhecimento de seu desempenho; estímulo aos chefes para o hábito da observação; oportunidade e critério de dispensa; controle da eficiência do programa de seleção; determinação de salário como reconhecimento de um bom desempenho.

Para Jessup e Jessup (1977, p. 66), as informações resultantes da avaliação de desempenho facilitam o processo de tomada de decisões sobre os demais processos de gestão de pessoas: promoção, demissão, transferência e remuneração.

Bergamini e Beraldo (1992) analisam a avaliação de desempenho também como um processo gerador de informações para quatro outros processos de gestão de pessoas: seleção de pessoal, para verificar se os processos de seleção têm sido efetivos; treinamento e desenvolvimento, a partir de verificação das necessidades em cada área; administração salarial, para recompensar financeiramente os esforços pessoais; e movimentações, para transferir, promover e desligar funcionários.

De acordo com a pesquisa da ENAP (2000) em alguns órgãos públicos, a avaliação de desempenho é utilizada com objetivo de determinar salário e premiação de funcionários, criar e aplicar ações de treinamento e desenvolvimento a eles, assim como promoções, transferências, punições, critérios de dispensa e benefícios de assistência social e serviços médicos.

Gil (2001) afirma que os resultados da avaliação de desempenho podem ser utilizados também para definir o grau de contribuição de cada empregado para a organização, identificar a qualificação requerida para o cargo, verificar a contribuição dos programas de treinamento para a melhoria do desempenho, estimular o autoconhecimento e o desenvolvimento dos empregados, gerir recompensas e elaborar planos de ação para fomentar o desempenho.



Para Chiavenato (1998, p. 112-113), os objetivos da avaliação de desempenho podem ser analisados sob os pontos de vista de três interessados: gestores, seus subordinados e organização. Para o gestor, avaliam-se o desempenho e comportamento dos subordinados a fim de melhorar a qualidade do trabalho e promover a comunicação entre as partes. Nesse processo, o subordinado entende as atitudes, habilidades e conhecimentos valorizados pela organização, sabendo quais são as expectativas de seu chefe, seus pontos fortes e fracos, participando de programas de melhoria e desenvolvendo a auto-avaliação. Por último, a organização, que adota a avaliação de desempenho para avaliar o potencial humano a curto, médio e longo prazo, identifica funcionários que precisam de reciclagem ou aperfeiçoamento, realiza promoções ou transferências e aplica políticas de gestão de pessoas.

Da mesma forma que Chiavenato (*op. cit.*), Bergamini (1983) acredita no interesse de todos pela avaliação de desempenho, visto que esta oferece informações para que a organização conheça melhor seus funcionários, que os gestores avaliem o grau de adequação das medidas que tomam, e que o próprio avaliado seja valorizado e sinta-se seguro para planejar sua vida profissional.

Em seu texto sobre demissão por insuficiência de desempenho na administração pública, Nassuno (1995, p.8) argumenta que as informações resultantes da avaliação também devem ser usadas para subsidiar ações de capacitação, integrando um processo de fortalecimento gerencial junto aos processos de reorganização das carreiras, revisão remuneratória e planejamento de ingresso de funcionários.

Nunberg (1998) expõe a dificuldade dos países em desenvolvimento para conseguirem relacionar a influência da remuneração à motivação dos funcionários públicos e ao seu desempenho. Embora esse relacionamento entre motivação e remuneração seja discutido de forma polêmica, o vínculo proposto em países, como o Reino Unido, tem apresentado sucesso, sendo que a explicação encontrada foi a percepção da meritocracia pelos funcionários.

Apesar de alguns autores expressarem a importância da avaliação de desempenho para fornecer informações aos outros processos de gestão de pessoas, French (1974) identifica que os

funcionários se sentem injustiçados, havendo, nesse caso, a necessidade de motivação ao invés de pressão e críticas.

Para Bergamini e Beraldo (1992, p. 39), a avaliação de desempenho é primeiramente adotada por uma organização devido à busca do desenvolvimento, todavia essa essência pode ser substituída por motivos “mais periféricos” como modismos, conhecimento dos desvios de objetivos ou indicações para gratificações salariais. Seja qual for o objetivo, o sucesso de um processo de avaliação depende de que seja transparente aos funcionários, tornando-se uma parte do contrato psicológico, conforme visto em Stiles *et al* (1997).

Não obstante o processo e os resultados avaliação de desempenho sejam utilizados para subsidiar outros processos de gestão de pessoas nas organizações, há distorções, conseqüências da percepção humana, que comprometem ou até invalidam a avaliação.

Autores como Lacombe (2005), Farah (2000), Bergamini e Beraldo (1992), e Podsakoff (1981) listam e descrevem as principais distorções nos processos de avaliação:

- a) subjetivismo: atribuir ao avaliado qualidade e defeitos do próprio avaliador, ou avaliar em função de valores e objetivos pessoais;
- b) unilateralidade: valorizar os aspectos importantes pelo julgamento do avaliador, mas nem sempre são importantes para a organização ou para a posição que o avaliado ocupa;
- c) similar a mim: tendência a julgar mais favoravelmente quando o avaliado é parecido com o avaliador, do que quando aquele é distinto;
- d) projeção: tendência do avaliador para perceber traços ou características própria, identificadas no outro;
- e) efeito halo: julgar todas as características como um conjunto homogêneo, afetadas pela impressão geral de que se tem do avaliado;
- f) tendência central: não assumir valores extremos por medo de prejudicar os fracos, e de assumir responsabilidades pelos que são bem avaliados;
- g) leniência ou severidade: avaliar todos da mesma equipe muito bem ou muito mal;
- h) primeira impressão: tendência em avaliar mais pelo primeiro julgamento feito sobre a pessoa do que pelos demais;

- i) estereótipos: avaliar pessoas baseando-se na raça, etnia, sexo, grupo social, ao invés de por desempenho;
- j) percepção imediata: perceber melhor os comportamentos por que se espera da pessoa, do pelos que não se espera, ignorando aqueles que contradizem as expectativas;
- k) defesa participativa: descarte de um fato que perturba o avaliador;
- l) teoria da personalidade implícita: tendência de perceber um traço em uma pessoa, por ela ter outro;
- m) recenticidade ou falta de memória: ater-se apenas aos últimos acontecimentos;
- n) erro de amostragem de comportamento: avaliação baseada somente numa parte do trabalho do avaliado;
- o) força do hábito: insensibilidade para apontar variações do avaliado em relação a ele próprio em período anteriores.

Santos e Cardoso (2001) discutem a utilização da avaliação de desempenho como forma de fornecer informações válidas, pois fatores como rodízio entre funcionários e tendência a leniência fazem do sistema apenas um formalismo. Oliveira-Castro *et al* (1996) também discute a prática da leniência na administração pública sendo comum, porém danosa à organização, acrescentando que às vezes isso ocorre devido à cultura da administração pública, a qual avalia, na verdade, seus subordinados melhor do que realmente são.

Historicamente, a avaliação de desempenho começou a ser utilizada para o controle dos trabalhadores na antiguidade. Posteriormente, os jesuítas pertencentes às missões religiosas nos países colonizados eram submetidos a processos de avaliação coordenados pela Igreja Católica. (LUCENA, 1992, p. 36)

Wiese e Buckley (1998) contam que no início de 1800, Robert Owen, em sua fábrica na Escócia, avaliava seus funcionários por meio de monitores silenciosos, blocos de madeira cujas faces eram pintadas de diferentes cores, colocados em cada estação de trabalho. Ao final do dia, os supervisores movimentavam o bloco, deixando a face com a cor representante do padrão de desempenho de cada funcionário; com isso, acreditavam influenciar o desempenho subsequente.

Em 1813, um general das Forças Armadas americanas submeteu cada um de seus funcionários do Departamento de Guerra dos Estados Unidos a uma avaliação, iniciando assim, a primeira avaliação de desempenho formal. Mais tarde, por volta de 1840, o Congresso dos Estados Unidos pediu ao Departamento, maior eficiência para conseguir informações sobre competência, lealdade e atenção de seus funcionários. Nessa fase, as organizações privadas usavam métodos de avaliação apenas informalmente, pois sua adoção nas indústrias começou apenas com vendedores, baseados em estudos de psicologia industrial, da Universidade de Carnegie-Mellon.

Somente no início do século XX, com o nascimento do capitalismo e das grandes indústrias, houve uma maior aplicação do processo de avaliação de desempenho. Nessa época, Frederick Taylor discutiu os problemas causados pela falta de conhecimento sobre padrões de produtividade após verificar as formas ineficientes de pagamento aos operários: por peça produzida ou salário fixo por dia de trabalho. As duas formas causavam problemas para a administração da fábrica, visto que o pagamento variável era reduzido quando os operários produziam além da cota esperada, e o pagamento fixo não os incentivava, devido a acreditarem na melhoria da produção como um benefício apenas para os empregadores (MAXIMIANO, 2004).

Após alguns estudos, Taylor concluiu que, para calcular um sistema de pagamento por peça que fosse justo, seria necessário criar um estudo sistemático e científico do tempo, composto pelos processos de dividir, cronometrar e registrar as tarefas a fim de definir tempos-padrão. Esses estudos também mostraram a falta de uniformidade tanto dos movimentos dos operários, quanto das peças e ferramentas e iniciaram a preocupação das indústrias em relação à sua produtividade. A avaliação, nesse momento, era utilizada para estimular o operário a abandonar, adotar ou reforçar determinadas atitudes, entretanto era percebida como forma de punição (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001, p.11-12; BARBOSA, 1996, p.58).

Em seguida, foi criado o primeiro método de avaliação formal, o *merit rating* (avaliação de mérito), cujos fatores eram baseados em traços de personalidade do funcionário, que não era informado de seu resultado para que não existisse entre ele e seu gestor conflitos e discussões.

Essa avaliação de traços de personalidade é criticada por Oliveira-Castro *et al* (1996), que identificam a dificuldade de entendimento de problemas de desempenho, a probabilidade de erros de avaliação e a falta de relação entre o processo e a melhoria da eficiência e eficácia dos funcionários.

Em 1914, as Forças Armadas americanas criaram um novo método, a partir de cinco fatores de avaliação: qualidades físicas, inteligência, liderança, qualidades pessoais e valor para o serviço. Primeiramente, eram identificados na organização aqueles funcionários considerados excelentes em determinado atributo com objetivo de oficializar o padrão de comparação. Em alguns momentos, esse processo tornou-se tão difícil que as organizações começaram a implantar um sistema de frases para descrever os atributos.

Para comparar os funcionários de uma mesma equipe, foi criado o *ranking*, método baseado em classificação, com vários fatores: rendimento, qualidade do trabalho e valor da organização (JESSUP; JESSUP, 1977, p. 67). Embora, esse modelo permita ao gestor classificar o desempenho de seus funcionários, há uma dificuldade para comparar equipes. French (1974) explica que para isso seria necessário tratamento estatístico dos dados.

Com o mesmo objetivo, algumas organizações começaram a utilizar o método de distribuição forçada dos funcionários conforme a curva normal. Ramalho (1977, p. 53) propõe uma outra distribuição em níveis: 20% dos funcionários são classificados em nível superior de desempenho, 70% em nível médio e 10% em nível inferior.

Observando a aplicação desse método no Brasil, Santos e Cardoso (2001) afirmaram que ao implantar a distribuição forçada, os funcionários e seus gestores iniciaram um “rodízio” na tentativa de eliminar os efeitos diferenciadores, prática confirmada em pesquisa com funcionários de carreira típica do Estado feita, por Balassiano e Salles (2004).

Em 1927, professores da Universidade de Harvard realizaram estudos e experiências na *Western Electric* em Hawthorne, para analisar os impactos das mudanças de ambiente na produtividade. Os resultados mostraram que: a produtividade era mais influenciada por padrões e comportamentos



informais estabelecidos pelos grupos de trabalho do que pelo ambiente físico; que a cultura e hábitos próprios induziam a esses padrões e comportamentos. Nessa época, iniciam-se a Escola das Relações Humanas e, com ela, a preocupação com a satisfação e moral do funcionário, com o comportamento das pessoas no trabalho e com o que esperam dele. (MOTTA; VASCONCELLOS, 2004, p.52-53). Também nessa época, as organizações começaram a reconhecer a importância do treinamento para a produtividade e perceberam a relação existente entre a identificação das necessidades de treinamento e os resultados do processo avaliativo.

A Segunda Guerra Mundial e a necessidade de avaliar os melhores soldados criaram dois novos métodos, escolha forçada e incidentes críticos, que utilizavam como fatores os comportamentos observáveis e não mais os traços de personalidade (FARAH, 2000). O método escolha forçada, exemplificado no quadro 3, utiliza blocos com frases descritivas sobre diferentes comportamentos possíveis do avaliado em situações de trabalho, usadas para neutralizar a tendência central, a superficialidade, a generalização e a subjetividade envolvidas no processo de avaliação (JESSUP; JESSUP, 1977, p. 72; ENAP, 2000, p.29; CHIAVENATO, 1999, p. 197).

**Quadro 3: Exemplo do método Escolha Forçada**

Funcionário:	Cargo:		
Departamento:	Data:		
Preencha cada um dos blocos de 4 frases, anotando com um "x" na coluna "+" a frase que melhor define o desempenho do empregado, e na coluna "-", o que menos define seu desempenho.			
	Nº	+	-
É rápido no desempenho de suas tarefas	1		
É descortês com os colegas	2		
Conhece bem seu trabalho	3		
Não merece muita confiança	4		
Todos os colegas gostam dele	5		
Costuma reclamar do serviço	6		
Tem bom potencial de trabalho	7		
É dinâmico	8		

FONTE: GIL, 2001, p. 158

Quanto ao método incidente crítico, há diferenças entre as definições de alguns autores. Farah (2000) o descreve como avaliação dos atributos críticos para o sucesso ou fracasso da função. Para French (1974), o método do incidente crítico propõe a escolha de eventos em que algo não usual tenha gerado discussão e tomada de decisões. Para outros autores, esse método é utilizado

pela área de recursos humanos para entrevistar supervisores, a fim de conhecer e compreender os eventos que indicam, ou indicaram, um desempenho. (JESSUP E JESSUP, *op. cit.*, p.72; MARRAS, 2000).

Em 1954, Peter Drucker publica o livro *The practice of management* e cria a Teoria da Administração por Objetivos (APO) cujas atividades principais são: previsão de metas de desempenho, reflexão sobre a função, descrição de pontos fortes, pontos fracos e planos de ação definidos em conjunto entre superior e subordinado. Essa nova teoria proporcionou uma maior participação dos funcionários em relação ao futuro da organização, comprometendo-os com os resultados, portanto aliviando os gestores do desconforto em julgar (BERGAMINI; BERALDO, 1992, p. 89).

Muczik (1981) explica o método de avaliação baseado na APO como um processo em cinco passos:

1. construção conjunta do objetivo: os supervisores e subordinados definem juntos os objetivos a serem atingidos em determinado período, sejam eles mensurados em forma de tempo, custo ou lucro, devendo ressaltar a importância de mensurar também o progresso;
2. construção dos planos de ação: primeiramente deve existir uma condição organizacional suficiente para que os objetivos definidos sejam atingidos e, posteriormente, os subordinados preparem um plano de ação;
3. realização de sessões periódicas de revisão: relata o progresso dos funcionários;
4. avaliação do desempenho: avaliação do cumprimento e progresso dos objetivos realizados pelos funcionários;
5. repetição do processo.

Especificamente na área pública, muitos países têm adotado a avaliação por objetivos. Por exemplo: no Reino Unido, cada funcionário possui objetivos definidos a partir de prioridades baseados em conceitos chamados SMART, iniciais das palavras *specific, measurable, agreed, realistic* e *time-related*, (específico, mensurável, acordado, realista e dentro do tempo estabelecido). Aliadas à avaliação por objetivos, nesse caso, também são definidas competências-

chave, padrões e comportamentos esperados, especialmente em relação às lideranças (OECD, 2005).

Marconi (2004, p.345) explica que os objetivos e metas distanciam o subjetivismo comum das avaliações de desempenho. Como outras vantagens, verifica a possibilidade de se analisarem competências adquiridas e potencialidades para que os funcionários absorvam atribuições e responsabilidades maiores, a facilidade em aproveitar melhor seu potencial e detectar problemas para superá-los, porém não prevê mudanças nos objetivos, conforme mudanças variáveis ambientais e internas.

Sachs (1995) classifica como pontos favoráveis o aprendizado do funcionário ao analisar seus pontos fortes e fracos, o acordo conjunto na definição de novas metas e objetivos, a sua participação ativa no processo de avaliação, a reestruturação das equipes de trabalho para o máximo de eficiência, a renovação de seu interesse em fazer parte da organização agora e no futuro, a dedicação de tempo à discussão da qualidade do trabalho, a ausência do sentimento de injustiça do supervisor ao analisar o desempenho dos funcionários.

Fonseca e Oliveira (2005) apresentam problemas ocasionados quando apenas o método da avaliação por objetivos é aplicado, pois o desenvolvimento das pessoas e conseqüentes mudanças de comportamento devem ser finalidades desse processo, além da necessidade de verificação de implicações éticas, como os princípios da moralidade, publicidade, eficiência, legalidade e impessoalidade na busca somente por resultados. Oliveira-Castro *et al* (1996) criticam a avaliação por objetivos porque há cargos que não influenciam diretamente o resultado da organização e não se obtém um diagnóstico real de problemas de desempenho sem informações sobre processos comportamentais.

Nos países de língua inglesa, o processo conhecido como *merit rating* começa a ser substituído por *performance appraisal* (avaliação de desempenho), conseqüência da mudança de ênfase: de mérito do empregado a seu desempenho. (FARAH, 2000)

Durante as décadas de 60 e 70, a escola comportamentalista influenciou os métodos de avaliação com a criação, em 1963, do método BARS (*behaviorally anchored rating scales* ou escalas gráficas vinculadas a comportamento) e, em 1977, do método BOS (*behavioral observations scale* ou escala de observações de comportamento).

O método escalas gráficas é realizado pela aplicação de um formulário, composto por uma tabela, na qual estão verticalmente os fatores de avaliação, e horizontalmente, os graus de desempenho do funcionário, conforme a quadro 4. Os fatores são comportamentos e atitudes relevantes e valorizados pela organização. Como vantagens, podem-se citar a facilidade de planejar, de construir, de explicar a utilizar o formulário, além de permitir a visualização gráfica global dos fatores de avaliação e comparação de resultados entre funcionários. Como desvantagens, há a categorização e a homogeneização das características individuais, a superficialidade, a generalização, a rigidez, o reducionismo, a limitação dos fatores de avaliação e a verificação do passado (ENAP, 2000, p. 29-30; CHIAVENATO, 1999, p. 195-197).

Quadro 4: Exemplo Escalas Gráficas

Avaliação de Desempenho				
Nome:		Data:		
Cargo:		Sessão:		
Fatores	Categorias de Avaliação			
	Ótimo	Bom	Regular	Frac
Quantidade de trabalho				
Qualidade do trabalho				
Assiduidade				
Pontualidade				
Conhecimento do trabalho				
Cooperação				
Iniciativa				

FONTE: GIL, 2001, p. 155

Internacionalmente, na década de 80, a área de recursos humanos começou a ser vista pelas organizações como estratégica, modificando seu papel funcional e burocrático. (ALBUQUERQUE, 2002, p. 38; FARAH, 2000). Albuquerque (1987), em sua tese de livre docência sobre o papel estratégico de recursos humanos, conta que essa área foi julgada durante

décadas como função de apoio até que as organizações atentassem para a sua importância. Nessa nova fase, a área de recursos humanos iniciou a contratação de profissionais capazes de auxiliarem a formulação de estratégias e as negociações trabalhistas, tendo conhecimento das demais áreas da organização e de seu ambiente externo, além de adotarem uma visão no longo prazo. Os fatores avaliados, sob o enfoque dos recursos humanos estratégicos, eram definidos com base na estratégia organizacional e nas contribuições de cada indivíduo.

Ao final da década de 90 e início dos anos 2000, iniciou-se uma discussão sobre o modelo de gestão por competências. Segundo Fleury (2002, p. 55), competência é “um saber agir responsável e reconhecido que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos, habilidades, que agregue valor econômico à organização e valor social ao indivíduo”. Dessa forma, a gestão por competências analisa não só as habilidades, conhecimentos e atitudes dos funcionários, mas também a maneira de usá-los para o desenvolvimento da organização.

Brandão e Bahry (2005, p. 179-180) explicam que a gestão por competências é baseada no pressuposto da necessidade de diminuir a lacuna entre as competências necessárias para alcançar os objetivos organizacionais e aquelas disponíveis na organização. O objetivo dessa gestão será planejar, captar, desenvolver e avaliar competências nos diferentes níveis da organização.

Segundo Dutra (2004), realizar uma gestão do desempenho por competências, e não só uma avaliação, é importante analisar a individualidade e a entrega de cada um para conhecer as deficiências individuais e os problemas que a organização precisa resolver. Em seguida, estabelece-se um plano de desenvolvimento conjunto entre subordinado e organização e, ao final do ciclo, faz-se uma adequação das ações de desenvolvimento. Como o sistema de gestão por competências ainda é novo e dispendioso, são poucas as organizações que já o adotam.

O setor público, embora ainda no início, está procurando acompanhar essa tendência, inicialmente empresarial, ao adotar a gestão por competências como alternativa para a introdução de uma gestão flexível e empreendedora, que possibilite melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos. (BRANDÃO; BAHRY, 2005). Todavia se depara com alguns obstáculos

legais, como: os processos de seleção realizados por concursos públicos que avaliam apenas os conhecimentos técnicos; e a remuneração, conforme o tempo de trabalho.

Em pesquisa sobre gestão por competências, feita com funcionários graduados de 349 prefeituras do estado de São Paulo, Saikovitch *et al* (2004) concluíram que os servidores não procuram desenvolver suas competências por três motivos: não há perspectivas claras de carreira, a promoção é baseada no critério de antiguidade e porque possuem estabilidade. Além disso, a maioria acredita que dessa forma as promoções não serão desvirtuadas pelos gestores.

Durante a exposição dos métodos de avaliação, percebe-se que, historicamente, a maioria deles tem como pressuposto o gestor como fonte de avaliação, mas hoje as organizações adotam também outras fontes de avaliação, como a auto-avaliação e avaliação 360°.

De acordo com Latham (1984), o avaliador seria alguém que conseguisse discernir entre aqueles com comportamento e desempenho favoráveis e outros que possam ser prejudiciais, podendo ser inclusive os gestores, pares, subordinados, clientes e até o próprio avaliado.

A forma de avaliação mais utilizada é a direta, na qual o gestor avalia o subordinado, pois aquele conhece o avaliado, sabe os padrões esperados e é o responsável por passar tarefas e cobrar resultados, entretanto pode haver disfunções perceptivas e falta de *feedback*. Bergamini e Beraldo (1992, p. 44) acreditam que essa forma de avaliação ainda é utilizada para manter o princípio da hierarquia, visto que há despreparo dos funcionários para controlarem seu destino dentro da organização.

McGregor (1957) explica que os gestores não gostam da posição "*playing God*" (brincando de Deus), título do artigo escrito por Newton e Findlay (1996), porque as dificuldades relacionam-se à avaliação negativa de algum de seus subordinados. Por isso, mesmo participando de treinamentos para desenvolver habilidades de avaliação e de condução de entrevistas, essa resistência não é eliminada, na maioria dos casos. McGregor (*op. cit.*) propõe um modelo no qual gestores e subordinados trabalham juntos para alcançar os objetivos da organização, tendo como pressuposto a responsabilidade do subordinado e seu conhecimento sobre suas necessidades,

capacidades, forças e fraquezas, cujos objetivos ele próprio irá estabelecer ao refletir sobre seu trabalho, além de formular planos de ação para atingir suas metas. O papel do gestor é verificar e sugerir mudanças, se necessário, e relacionar a carreira do funcionário às necessidades e realidades da organização. Esse modelo torna o funcionário ativo no processo de avaliação e enfatiza o futuro ao invés do passado.

Segundo Latham (1984, p.95), algumas vezes essa resistência dos gestores para avaliar seus subordinados gera uma avaliação leniente para não causar conflitos na equipe. Bergamini (1983), Newton e Findlay (1996) sugerem que o momento da avaliação deve ser aproveitado para que os gestores escutem, guiem e encorajem seus funcionários a desenvolverem suas potencialidades; Wiese e Buckley (1998) aconselham que o avaliador seja um observador da satisfação do empregado e protetor da sua auto-estima, não um juiz. Sachs (1995) analisa outros problemas, como os avaliadores que adotam uma postura paternalista, que reforçam os aspectos negativos do funcionário, que fazem comparação entre os funcionários, que informam as classificações ou que dão informações incorretas.

Especificamente na área pública, na maioria dos países a avaliação direta acontece uma vez por ano a partir de um formulário padronizado ou relatório que contempla os diversos fatores de referência para verificar o mérito e desempenho de cada funcionário. Nesse modelo, nem sempre os funcionários têm conhecimento da própria avaliação, mas em muitos países, como Reino Unido, são comunicados sobre as avaliações e podem recorrer das desfavoráveis. (SANTOS; CARDOSO, 2001).

Vinculada à avaliação direta, a auto-avaliação só ocorre quando há uma cultura organizacional na qual avaliado e avaliador estejam preparados para compartilhar as percepções de cada um durante o processo. Nesse caso, há uma participação mais ativa do avaliado, que expõe seu julgamento sobre o próprio desempenho. Embora tenha como pontos fortes o mútuo esclarecimento entre gestor e subordinado e a diminuição das distorções de percepções, essa forma de avaliação pode gerar atritos e dificuldades já que existe uma comparação explícita de idéias entre eles (BERGAMINI; BERALDO, 1992).

Lacombe (2005) e Chiavenato (2003, p. 192) citam a auto-avaliação como uma etapa da gestão de desempenho dos funcionários, utilizada em organizações mais democráticas e que acreditam na responsabilidade destes pelo desenvolvimento de sua carreira e de seu desempenho.

A avaliação 360° tem clientes, chefes, colegas, subordinados, clientes internos e externos e fornecedores como avaliadores; com isso a organização obtém informações mais detalhadas, além de percepções diferentes sobre a atuação de determinado funcionário. Como consequência, o funcionário compreende melhor os impactos do próprio comportamento no ambiente organizacional. (LACOMBE, *op. cit.*; HIPOLITO; REIS, 2002; MARCONI, 2004 p.345; GIL, 2001, REIS, 2003).

Para o melhor aproveitamento da avaliação 360°, Reis (2003) cita a necessidade de um *feedback* estruturado, claro e cuidadoso, com o objetivo de aprendizagem e desenvolvimento. Segundo o autor, os resultados comportamentais dependerão não somente de características individuais e empenho pessoal, mas também de um ambiente organizacional favorável à mudança.

Ainda que seja uma forma de avaliação que resulta em informações de diversas fontes sobre os funcionários, sua aplicação é trabalhosa e consome tempo. Além disso, o avaliado sente-se “alvo das atenções” (GIL, 2001). Outro problema, identificado por Borman, White & Dorsey<sup>6</sup> (1995, *apud* Oliveira-Castro, 1996), é uma maior influência da personalidade e do temperamento do funcionário quando essa avaliação é feita pelos pares, do que feita pelo chefe. Embora esse tipo de avaliação esteja sendo adotado por um número cada vez maior de empresas, Reis (*op. cit.*) verifica que sua implantação acontece sem uma avaliação crítica e cuidadosa.

Depois da definição dos métodos de avaliação e avaliadores, é necessário construir o instrumento que será utilizado.

De acordo com Mayo (2003, p. 84-85), antes de se construir o instrumento é necessário observar os fatores de avaliação que adicionam valor à organização e definir metas pertinentes, além de

---

<sup>6</sup> BORMAN, W.C.; WHITE, L.A.; DORSEY, D. W. *Effects of rate task performance and interpersonal factors on supervisor and peer performance ratings. Journal of Applied Psychology*, v. 80, n.1, p.168-177, 1995.



perceber o valor adicionado ao funcionário nesse processo. Para Bergamini e Beraldo (1992) esses fatores também devem enfatizar critérios objetivos e mensuráveis ao invés de traços de personalidade.

Alguns autores como Graham e Hays (1994), Mayo (2003), French (1974) e Hipólito e Reis (2002) revelam cuidados a serem tomados na construção de um instrumento de avaliação:

- a) usar fatores relevantes para a organização;
- b) não atribuir peso igual a todos os fatores para pessoas e tarefas diferentes;
- c) usar instrumento apropriado para diferentes cargos/carreiras;
- d) definir fatores simples, observáveis, claramente definidos e sem repetição;
- e) usar fatores negociados com o grupo e por ele legitimadas;
- f) usar fatores que podem ser levantados de forma segura;
- g) selecionar fatores com consistência e confiabilidade;
- h) não utilizar fatores tendenciosos;
- i) criar instrumento coerente com os resultados esperados, com a cultura, com as crenças e com os valores da organização;
- j) enfocar fatores importantes, com nível adequado de detalhes.

Ilustrando os cuidados listados, Oliveira-Castro *et al* (1996) descrevem um modelo de avaliação adotado por um órgão da administração pública federal que utiliza instrumentos específicos para cada cargo ou posto de trabalho. Seus profissionais acreditam que os diferentes conjuntos de atividades, natureza, grau de complexidade e responsabilidade não revelam os problemas de desempenho de todos os funcionários. Por outro lado, Balassiano e Salles (2004) mostram que na maioria dos órgãos públicos ainda há uma generalização dos instrumentos de avaliação tornando-os inflexíveis, pouco aplicáveis ou confiáveis e que normalmente são utilizados apenas para cumprir a lei.

Bergamini (1981, p. 110-155) e Lacombe (2005) explicitam cinco critérios para avaliar a qualidade do instrumento de avaliação: confiabilidade, pois sob as mesmas condições de aplicação as diferenças entre os resultados não serão significativas; validade, característica observada quando se consegue medir exatamente o fator que se pretende; sensibilidade, a

capacidade de discriminar as diferenças entre as pessoas; objetividade, que impede, o máximo possível, a utilização de conceitos e sentimentos pessoais para descrever o avaliado; simplicidade, na tentativa de utilizar o mínimo esforço para conseguir o máximo de informações e com a melhor qualidade possível.

Bergamini e Beraldo (1992, p. 76-77) e Wiese e Buckley (1998) comentam que as organizações, normalmente buscam o melhor método, processo e instrumentos de avaliação ao invés de priorizar fatores, como avaliá-los e com qual objetivo. Além disso, alguns autores como Reis e Hipólito (2002), Gil (2001), Lacombe (2005), Bergamini e Beraldo (*op. cit.*) listam outros cuidados que devem ser tomados durante o processo de avaliação:

- a) comunicar objetivos, etapas e impactos do processo, com objetivo de criar significado e enfatizar resultados;
- b) capacitar os usuários do sistema, mostrando a importância e utilidade de cada um dos instrumentos de avaliação utilizados;
- c) apresentar o processo como elemento de apoio ao desenvolvimento organizacional e profissional, a fim de desvincular a relação usualmente estabelecida entre avaliação e punição;
- d) tomar cuidados para minimizar a ansiedade alheia;
- e) definir mudanças comportamentais desejadas;
- f) usar efetivamente a avaliação de desempenho com transparência ;
- g) enfatizar a importância do *feedback* e do desenvolvimento de ações para suprir pontos que devem melhorar;
- h) conseguir envolvimento da alta administração;
- i) preparar gerentes para administrar pessoas;
- j) incluir os funcionários no planejamento desse processo;
- k) treinar os avaliadores.

ENAP (2000) e Procópio (2006) ressaltando o entendimento do caráter sistêmico do trabalho nas organizações, mostram que o desempenho depende de diversos fatores, como: contexto extra-organizacional, cujas variáveis não são controláveis (situação econômica do país, oferta de mão-de-obra e legislação trabalhista); características organizacionais (clima, cultura, práticas, sistema

e relações de poder); ambiente de tarefas (escopo do trabalho, relacionamento interpessoal, qualidade de comunicação e suporte organizacional); e por fim, características do próprio funcionário (personalidade, atitudes, conhecimentos, habilidades, motivações).

Assim, percebe-se que essas organizações também possuem responsabilidade pelo desempenho de seus funcionários. Por isso, Hipólito e Reis (2002) apresentam algumas tendências das organizações em: aliar os resultados da avaliação de desempenho à estratégia, utilizando o *balance scorecard* e a gestão por competências; aproveitar os momentos de avaliação e o *feedback* para promover o autoconhecimento dos funcionários para negociação e equilíbrio entre as expectativas organizacionais e pessoais; fortalecer o papel dos gerentes como *coaches* no apoio ao desenvolvimento; avaliar, a partir de diferentes instrumentos de avaliação e avaliadores; sistematizar ações para subsídio às decisões gerenciais.

Balassiano e Salles (2004) também citam algumas tendências para avaliação de desempenho, com enfoque no setor público: ampliação da abrangência, utilização de mais avaliadores, maior participação dos funcionários no processo, intenção de desenvolver o funcionário, utilização de programas para capacitação da liderança e democratização das informações.

Uma das tarefas na mudança cultural para a implantação da avaliação é mostrar ao funcionário que o processo não é uma ameaça à estabilidade, mas sim um mecanismo de reconhecimento de seu desempenho e insumo para uma boa política de recursos humanos (VILHENA *et al*, 2006).

Embora o processo de avaliação de desempenho resulte em benefícios às organizações, Barbosa (1996, p. 71) observa resultados negativos como atritos, insatisfações e frustrações tanto aos que a aplicam, quanto aos avaliados. Deming (1990, p.73-77) classifica a avaliação como uma “doença mortal” da administração por se concentrar apenas no resultado final, o que a torna um mecanismo para evitar a preocupação com contratempos e dificuldades pessoais durante o processo.

Não tão contrário à aplicação desse processo, Hoyler (1965, p. 20-27) acredita na frase: “uma ferramenta pode cortar a madeira, mas também rasgar a mão”. Para o autor, o julgamento

envolvido na avaliação pode ser um problema tanto por ater-se apenas aos fatos, sem considerar a personalidade humana, quanto porque a “lente é sempre os olhos de quem está julgando”. Da mesma forma, Ramalho (1977, p. 53) discute o julgamento humano:

Conseguir um método de avaliação perfeito, infalível, que de fato, evidencie quais os melhores empregados dentre vários, é problema quase insolúvel, em face da natureza subjetiva inerente ao julgamento humano.

Diferentemente, para Bergamini e Beraldo (1992, p. 41), o julgamento é um fenômeno natural, entretanto as pessoas têm receio à sua explicitação por medo de serem inadequadas ou injustas. Chiavenato (1998) e Lacombe (2005) também acreditam nisso, além de mostrarem que, mesmo sendo subjetiva, a avaliação é importante para que as pessoas saibam as expectativas da organização em relação ao seu trabalho.

Além do julgamento inerente à avaliação, Podsakoff (1981) questiona quais seriam os comportamentos associados ao desempenho, argumenta que as definições de metas são, na verdade, ambíguas e expõe que os gestores não estão treinados para identificar os fatores de avaliação ou não prestam atenção.

Outro debate sobre os resultados negativos oriundos da utilização da avaliação de desempenho é a competição entre os membros de uma equipe ou de uma organização. Para Procópio (2006), o processo de avaliação estimula a competição interna e o clima de hostilidade, além de diminuir a disposição para cooperação entre as pessoas no trabalho, resultando em individualismo, arrogância, frustração, desmotivação e descrença. Muitas vezes, como analisa Brito *et al* (2001), a competição é promovida e reconhecida pela organização em função de sua utilidade.

Um dos motivos dessa competição interna é aproveitar os resultados da avaliação de desempenho para fins de recompensas. Podsakoff (1981) acredita que o pagamento por desempenho produz satisfação, assim como Osborne e Gaebler (1992). Deming (1990) explica que isso ocorre porque a avaliação e o pagamento por desempenho são idéias que fascinam a organização, dado que pagam pelo resultado e motivam as pessoas a fazerem o melhor possível para seu próprio bem. A solução para evitar essa competição, sugerida por Caio Ferreira (1996, p. 27-28), Deming (1990)

e Osborne e Gaebler (1992), seria estimular e recompensar o desempenho de grupos em vez de indivíduos.

Diferentemente, Bergamini, (1981, p.24), estudiosa do comportamento humano nas organizações, sugere a não utilização da avaliação pela alta administração como base para alterações salariais, mas sim para entender os objetivos dos funcionários dentro da organização. Em outra obra, Bergamini e Beraldo (1992, p. 77) explicam que as pessoas podem trabalhar em uma organização sem estarem motivadas, já que a motivação verdadeira ocorre apenas quando as pessoas lidam de forma eficaz e criativa com o seu ambiente. E escrevem:

Jamais deve-se (sic) ligar recompensa pecuniária a desempenho favorável. Isso não somente desvirtua a verdadeira motivação, dirigindo as pessoas para motivação pelo prêmio e tirando-lhes a motivação pelo trabalho em si. Além do mais, como quantificar o resultado impalpável de um trabalho feito com amor?

Para Roberts (2003), a motivação dos funcionários e seu conseqüente desempenho surgem, primeiramente, a partir de um trabalho com significado, variedade, identidade, *feedback* e autonomia, incluindo participação no processo de avaliação. Assim o ambiente organizacional deve ser cooperativo, a fim de deixar o funcionário tranquilo para opinar, discordar e mostrar outros pontos de vista ou informações que nem sempre conseguem ser medidas ou apontadas nos instrumentos.

Outro problema, apontado por Balassiano e Salles (2004), é o foco da avaliação no curto prazo, geralmente desarticulada de ações integradas e sem maior alcance no tempo. Para Latham (1984), além disso, normalmente a avaliação tem uma natureza retrospectiva, pois se concentra nos resultados passados.

Sob o ponto de vista dos servidores, Barbosa (1999, p. 61), a partir de uma pesquisa na administração direta e indireta, concluiu que o desempenho deve ser a principal, mas não a única avaliação, porque eles acreditam que os fatores e os avaliadores são, em geral, injustos. Eles percebem a progressão por antiguidade como um mal necessário, mesmo sendo vista também como causa de acomodação de muitos funcionários.

Também com relação aos fatores de avaliação, Pinto (2001) indica que problemas podem ocorrer quando há uma avaliação negativa de servidores, principalmente se esta estiver baseada em critérios subjetivos, visto que hoje é critério para exoneração e que pode ser, na verdade, um instrumento de perseguição política.

Alguns autores relacionam o poder organizacional ao processo de avaliação de desempenho. Brito *et al* (2001) descrevem a avaliação como forma de pressionar e controlar os servidores para melhorar seu desempenho por meio de um ciclo de observação, avaliação, conceituação e *feedback*, permitindo perceber de que modo o servidor se ajusta ao trabalho e como estimulá-lo a fim de que se desenvolva dentro da organização. Para eles, existe um poder disciplinar baseado nos processos de avaliação, desde a definição daquilo que se deve realizar, passando pela classificação das qualidades, pela comparação e hierarquização das competências, além de pela criação de uma relação de dependência entre resultados dos trabalhos, recompensas e punições. Newton e Findlay (1996) e Procópio (2006) também afirmam que a avaliação de desempenho é um mecanismo de controle e poder, já que mostra quais metas ou atividades devem ser realizadas, quais os comportamentos e atitudes devem ser seguidos, e encoraja lealdade. Da mesma maneira, Deming (1990) critica o fato de só haver recompensas aos que seguem o sistema, e não àqueles que tentam melhorá-lo, fazendo com que as pessoas passem a imitar aquelas que são bem avaliadas.

Balassiano e Salles (2004) acreditam que, além desse problema, a administração pública, que por desconsiderar os aspectos culturais, acaba por engessar as possibilidades de mudanças e atitudes inovadoras concretas.

Pra finalizar a apresentação do tema (MAYO, 2003, p. 4):

Cada pessoa traz consigo uma combinação diferente de habilidades e contribui com a empresa de modo único. A chegada de um empregado e saída de outro causa um impacto no estoque de capital humano, impacto que é mais que mero ajuste no quadro de funcionários. Cada indivíduo contratado empresta à organização seu capital humano pessoal em troca de diferentes formas de valor: salários, desafios, desenvolvimento

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1 Método de pesquisa

Mattar (1996, p.76) mostra como os diferentes autores classificam os tipos de pesquisa. Dessa forma, afirma que “o tipo de pesquisa é um conceito complexo que não pode ser descrito de maneira única”. Baseado nessa afirmação, o autor propõe que as pesquisas podem ser classificadas de várias maneiras, de acordo com:

- a) o objetivo e grau em que o problema de pesquisa está cristalizado: pesquisa exploratória ou conclusiva;
- b) a natureza das variáveis estudadas: pesquisa qualitativa ou quantitativa;
- c) o escopo de pesquisa em termos de amplitude e profundidade: estudos de caso, levantamentos amostrais e estudos de campo;
- d) a natureza do relacionamento entre as variáveis estudadas: pesquisa descritiva ou causal;
- e) a forma utilizada para a coleta de dados primários: entrevistas, questionários, observações;
- f) a dimensão no tempo: pesquisas ocasionais ou evolutivas;
- g) a possibilidade de controle sobre as variáveis em estudo: experimento, pesquisa experimental ou pesquisa *ex-post facto*;

Primeiramente, é necessário explicar o caráter exploratório do trabalho. Seltiz (1974, p.60) afirma que o objetivo de uma pesquisa exploratória é a formulação de um problema para investigação mais exata ou para a criação de hipóteses, com o objetivo de aumentar o conhecimento do pesquisador acerca do fenômeno ou da situação sobre que pretende estudar posteriormente. De acordo com Boaventura (2004), a pesquisa exploratória procura proporcionar maior familiaridade com problema, a fim de torná-lo mais explícito ou de construir hipóteses.

Mattar (1996, p.80) acrescenta que esse tipo de pesquisa “visa prover o pesquisador de um maior conhecimento sobre o tema ou problema de pesquisa em perspectiva”, e é indicada para estágios iniciais da investigação, quando os conceitos envolvidos não são suficientes ou quando se precisa conhecer o assunto tratado com mais profundidade para que em um próximo estágio tenha

melhores condições de formular hipóteses ou questões. Além disso, a pesquisa exploratória pode gerar informações, utilizadas na escolha das hipóteses ou prioridades de pesquisa, e modificar ou clarificar conceitos (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 188).

Mattar (1996, p.81-85) descreve os métodos de pesquisa exploratória e os classifica em quatro: levantamento em fontes secundárias, levantamento de experiência, estudo de casos selecionados e observação informal. Para essa pesquisa, será utilizado o método estudo de caso.

De acordo com Yin (2003, p. 32), esse método é uma investigação empírica que aborda um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Esse limite, segundo Stake (2000), deve ser determinado para saber qual é o sistema a ser estudado e quais serão as variáveis externas.

Eisenhardt (1989) descreve o método como estratégia para entender a dinâmica presente em um determinado cenário, a partir de evidências qualitativas ou quantitativas coletadas em arquivos, por entrevistas, questionários ou observações. Yin (2003, p.33) também explica que o método do estudo de caso baseia-se em várias fontes de evidência e, além disso, que o estudo prévio de teoria conduz a coleta e a análise de dados.

Embora a avaliação de desempenho tenha sido estudada por muitos pesquisadores, pouco se sabe sobre o assunto na área pública, já que possui históricos, leis, regulamentos e cultura diferentes do ambiente organizacional privado. Além disso, espera-se contribuir com mais profundidade com esse assunto, abordando-o de forma mais explicativa e crítica do que normativa.

Dessa forma, a pesquisa exploratória, utilizando o método de estudo de caso, é indicada para o início dos estudos sobre os desafios da adoção da avaliação de desempenho na área pública. A pesquisa também busca ser descritiva, pois tenta demonstrar a realidade estudada; ocasional, não há intuito de construir trabalhos ao longo do tempo; *ex post facto*, não há possibilidade de controle sobre o estudo.



### 3.2 Definição do objeto da pesquisa

O planejamento de um estudo de caso começa, após a definição do problema, ao decidir as dimensões de sua análise: quantidade de casos a serem estudados e natureza do estudo (YIN, 2003, p. 61).

Segundo Yin (*Ibid.*, p. 62), os casos múltiplos são realizados a fim de obter provas mais convincentes para o estudo global e, conseqüentemente, elaborar um estudo de casos mais abrangente. Já o caso único é apropriado quando este é: reconhecido como decisivo ao se testar uma teoria bem-formulada; representa um caso raro ou extremo; quando é revelador. Sobre o estudo de caso único, Patton (1990) explica a necessidade de profundidade e detalhes para retratar de forma válida e em melhores bases o entendimento desse objeto de estudo.

A diferença entre estudo incorporado e holístico está na condução do estudo. No estudo de caso incorporado, participam uma ou mais subunidades de análise dentro do caso, enquanto no holístico, examina-se apenas a natureza global da unidade de análise (YIN, 2003, p. 64). Patton (1990) descreve que o estudo holístico é utilizado quando o objeto tenha dados complexos que capturem diferentes perspectivas e experiências. Esse autor tem como pressuposto o sistema ser maior que a soma das partes e, dessa forma, o ambiente e o contexto político organizacional devem ser estudados para o entendimento do caso, assim como suas interdependências e complexidades.

Para alcançar o objetivo dessa pesquisa, foi escolhida a estratégia de estudo de caso único e holístico: único porque a PMSP é um caso extremo devido a ser a maior prefeitura do Brasil, com cerca de 105000 servidores e necessita de complexos sistemas e ferramentas de administração; holístico por perceber a importância da visão sistêmica para definir as variáveis internas e externas que influenciam, de algum modo, o objeto de estudo.

### 3.3 Estratégias e fontes de coleta de dados

Como o objetivo da pesquisa é analisar em profundidade o caso escolhido, o procedimento de coleta de dados será qualitativo. Patton (1990) explica que esse tipo de coleta é feita para enfatizar e construir temas inter-relacionados a partir de detalhes e análises indutivos. O fenômeno, dessa forma, pode ser entendido de maneira holística no seu contexto real.

É necessário lembrar que um aspecto fundamental na pesquisa qualitativa é o uso de diversas técnicas de coleta de informação para maior consistência e amplitude ao assunto estudado. Yin (2003) explica que essas várias fontes de dados permitem a triangulação.

Segundo Denzin (1978, p. 28 *apud* PATTON, 1990):

Nenhum método sozinho soluciona adequadamente o problema de fatores causais concorrentes... Porque cada método revela diferentes aspectos de realidade empírica, vários métodos de observação devem ser empregados. Isso é chamado triangulação. Eu agora ofereço como regra metodológica final o princípio que múltiplos métodos deverão ser usados em cada investigação?<sup>7</sup>

Conforme Eisenhardt (1989), a triangulação permite prover constructos mais corretos e hipóteses porque aperfeiçoa o potencial criativo do estudo; a convergência de informações de várias investigações melhora a confiança nas descobertas.

Stake (2000) informa que essa redundância de dados também pode ser usada para confirmar observações e interpretações, e clarificar significados por identificar várias maneiras de um problema ser visto.

As várias fontes de coleta de dados permitem também a flexibilidade. A liberdade de poder fazer ajustes durante o processo é questionada, porém Eisenhardt (1989) e Babbie (2001) apontam que a possibilidade de redirecionar a atenção enriquece a pesquisa e pode trazer novos *insights* para a teoria.

---

<sup>7</sup> "No single method ever adequately solves the problem of rival causal factors... Because each method reveals different aspects of empirical reality, multiple methods of observations must be employed. This is termed triangulation. I now offer as a final methodological rule the principle that multiple methods should be used in every investigation." DENZIN, Norman K. *The research Act in Sociology*. London: Butterworths, 1978.

Eisenhardt (1989) afirma que, para se construir uma teoria, os pesquisadores combinam múltiplas técnicas de coleta de dados. Apesar de a entrevista, as observações e a pesquisa em arquivos serem as técnicas mais comuns, os pesquisadores possuem alternativas. Alguns pesquisadores escolhem uma técnica, outros mesclam técnicas.

Yin (2003) cita seis fontes distintas de evidências: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos, conforme quadro 5.

Quadro 5: Seis fontes de evidência

FONTE DE EVIDÊNCIAS	PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
<b>Documentação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- estável: pode ser revisada inúmeras vezes;</li> <li>- discreta: não foi criada como resultado do estudo de caso;</li> <li>- exata: contém nomes, referências e detalhes exatos de um evento;</li> <li>- ampla cobertura: longo espaço de tempo, muitos eventos e muitos ambientes distintos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- capacidade de recuperação pode ser baixa;</li> <li>- seletividade tendenciosa, caso a coleta não esteja completa;</li> <li>- relato de visões tendenciosas: reflete as idéias preconcebidas (desconhecidas) do autor;</li> <li>- acesso: pode ser deliberadamente negado.</li> </ul>
<b>Registros em arquivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- os mesmos para documentação;</li> <li>- precisos quantitativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- os mesmos para documentação;</li> <li>- acessibilidade aos locais, devido a razões particulares.</li> </ul>
<b>Entrevistas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- direcionadas: enfocam diretamente o tópico do estudo de caso;</li> <li>- perceptivas: fornecem inferências causais percebidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- visão tendenciosa, devido a questões mal elaboradas;</li> <li>- respostas tendenciosas;</li> <li>- há imprecisões, devido à memória fraca do entrevistado.</li> <li>- reflexibilidade: o entrevistado informa ao entrevistador o que ele deseja ouvir.</li> </ul>
<b>Observações diretas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- realidade: tratam de acontecimentos em tempo real;</li> <li>- contextuais: tratam do contexto do evento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- consomem muito tempo;</li> <li>- seletividade: salvo ampla cobertura;</li> <li>- reflexibilidade: o evento pode ocorrer de forma diferenciada por ser observado;</li> <li>- custo: horas necessárias pelos observadores humanos.</li> </ul>
<b>Observação participante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- os mesmos para observação direta;</li> <li>- perceptiva em relação a comportamentos e razões inter-pessoais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- os mesmos para observação direta;</li> <li>- visão tendenciosa, devido à manipulação dos eventos por parte do pesquisador.</li> </ul>
<b>Artefatos físicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- capacidade de percepção em relação a aspectos culturais</li> <li>- capacidade de percepção em relação a operações técnicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- seletividade</li> <li>- disponibilidade</li> </ul>

FONTE: YIN, 2003

Nessa pesquisa, como instrumentos de coleta de dados, utilizar-se-ão a entrevista semi-estruturada, documentos institucionais e observação.

Cooper e Shindler (2003, p.249-250) definem a entrevista pessoal como uma conversa bidirecional, iniciada por um entrevistador para obter informações de um respondente, com a qual pode se conseguir uma maior profundidade das informações e maior nível de detalhes do que na utilização de um questionário. Por estar baseada na descrição, a entrevista só poderá ser conduzida se os entrevistados puderem responder e se estiverem dispostos a isso (Selltiz, 1975, p. 265). Além disso, a autora comenta que essa descrição pode ser aceita ou não, pois há a possibilidade de ser interpretada através de outros conhecimentos e por possíveis inferências.

Para Patton (1990), o propósito da entrevista é ter acesso à perspectiva do entrevistado e identificar relações que não conseguiriam ser observadas diretamente, partindo do pressuposto que essa perspectiva é significativa, conhecida e que pode ser explicitada.

Alguns autores, ao explicar o processo de entrevista, citam vantagens e desvantagens do método, conforme quadro 6 (COOPER; SHINDLER, 2003; MARCONI; LAKATOS 2003, p. 197-198; SELLTIZ, 1975; BAILEY, 1982; YIN, 2003):

Babbie (2001) afirma que, embora elaborar questões e registrar respostas seja um processo humano, o pesquisador deve entender o processo e prestar atenção aos possíveis erros: a maneira de perguntar pode causar tendências nas respostas ou pode pressionar o entrevistado.

Bailey (1982) também alerta os leitores para alguns pontos importantes sobre a entrevista; como forma de interação social entre duas pessoas, ela deve atender às mesmas regras e restrições: as pessoas podem dizer uma coisa e fazer outra; podem acreditar muito em algo que não é verdade; suas respostas devem ser interpretadas no contexto do respondente; as palavras carregam significados diferentes para cada cultura, pessoas e situações; o entrevistador, mesmo sem querer, pode influenciar o respondente; a variabilidade de características humanas torna mais difícil fazer uma pesquisa.

O autor (*ibid*) ainda acrescenta que os erros podem ser classificados em dois: erros do respondente e erros do entrevistador. Como erros do respondente, são comuns: mentir por não saber a resposta, por ser muito sensível à questão ou porque a resposta certa é socialmente incorreta; talvez possa haver problemas inconscientes e o entrevistado não irá admitir algo; erros acidentais, como não entender a pergunta ou interpretá-la mal; e falha de memória. Como erros do entrevistador, o autor lista: perguntar com erros quando omite questão ou alguma palavra; erros de registro ao anotar a resposta sem ter perguntado.

**Quadro 6: Vantagens e desvantagens da entrevista**

Vantagens	Desvantagens
Provisão de mais recursos para melhorar a qualidade das informações;	Influência nas respostas;
Resposta de todas as questões pelo entrevistado;	Incapacidade do entrevistado para responder;
Entendimento das questões pelo entrevistado;	Necessidade de acessibilidade ao respondente;
Ajuste a linguagem conforme o respondente;	Alto custo e tempo;
Utilização de materiais visuais;	Falta de existência de anonimato;
Especificação de significados, esclarecimentos e sondagem de razões e motivos;	Menor padronização das palavras;
Utilização da entrevista para qualquer público, uma maior flexibilidade e possibilidade de repetir a pergunta;	Inexistência de desejo dos entrevistados para descrever abertamente seus sentimento, crenças, motivações, planos;
Maior confiabilidade de algumas pessoas no que dizem do que no que escrevem;	Diferença de significação de certas palavras de uma pessoa para outra;
Observação do o comportamento não-verbal para verificar a validade da resposta;	Problemas do entrevistado, como preconceito, memória fraca e articulação pobre ou imprecisa.
Controle sobre o ambiente, podendo ser conduzida sem barulho e focada;	
Possibilidade de respostas espontâneas, com caráter mais informativo e menos normativo;	
Controle da ordem das questões, pois muitas vezes é importante;	
Exibição da complexidade das questões envolvidas.	

A entrevista, nessa pesquisa, foi realizada com quatro funcionários do Departamento de Recursos Humanos (DRH) da Secretária Municipal de Gestão (SMG) que trabalham com o processo de avaliação de desempenho para a Prefeitura inteira, desde a idealização, passando por treinamentos, até o processo de conclusão sobre os dados obtidos. Também foi entrevistada uma responsável de recursos humanos da secretaria das sub-prefeituras que administram a avaliação de desempenho nessas secretarias específicas.

As duas primeiras entrevistas não foram estruturadas, já que o objetivo era conhecer o sistema de avaliação de desempenho utilizado na PMSP. Dessas primeiras, formulou-se o roteiro de entrevista apresentado aos outros três profissionais de recursos humanos, conforme apêndice 1.

Com relação aos dados secundários, Cooper e Shindler (2003, p. 222) informam que são utilizados para aumentar o entendimento do problema; mostrar como outras pessoas trataram e/ou resolveram problemas similares; e buscar informações anteriores sobre o tópico.

Para Yin (2003), os dados secundários auxiliam as inferências e, para isso, deve-se entender a proposta do documento; auxiliam também a corroborar e valorizar as evidências registradas de outras fontes. Caso isso não aconteça, deve-se pesquisar mais a fim de entender as diferenças encontradas.

Bailey (1982) comenta que o estudo documental é uma forma de conseguir informações que não se obteriam de outra forma, como dados históricos ou sobre pessoas que já faleceram.

Para a coleta dos dados secundários, essa pesquisa buscou: artigos acadêmicos publicados sobre a PMSP; documentos internos relativos à avaliação, como o processo de divulgação de novo processo e material de treinamento; documentos oficiais de implantação e mudanças no processo de avaliação, como leis e portarias; páginas na internet.

Por último, têm-se as observações utilizadas para obter certos tipos de informações que não seriam conseguidas em outros métodos, com a vantagem de captar as informações no momento em que ocorrem, de maneira natural e sem interferência (COOPER; SHINDLER, 2003).

Para essa pesquisa, escolheu-se: observação simples – sem padronização, por ser uma pesquisa exploratória; observação direta – presença física no local de pesquisa; não-participante – sem participação da pesquisadora durante a observação. Essa etapa foi feita durante os treinamentos de gestores sobre a avaliação de desempenho, sem que eles soubessem. O objetivo era verificar suas idéias, seus comentários e seus pontos de vista durante apresentação e debate.

### 3.4 Procedimentos analíticos

Eisenhardt (1989) afirma que embora analisar dados seja o “coração da teoria”, torna-se a parte mais difícil do processo de estudo de caso, pois o volume de dados é muito grande. Então, alerta que o foco também é importante, visto que o estudo de caso trabalha com muitos dados qualitativos. Com a definição da questão de pesquisa, um tópico abrangente permite à investigação especificar algumas informações para a abordagem e o tipo de dado que será conseguido.

Stake (2000) explica que o método de estudo de caso tem expectativa por eventos, dados e relacionamentos importantes, logo a análise da pesquisa deve ter alguns elementos consideráveis, que garantam os objetivos, como: natureza do caso, histórico do caso, ambiente físico, contexto, outros casos através do qual ele seja reconhecido, e informações que mostrem a possibilidade de o caso ser reconhecido / estudado.

Para Patton (1990, p. 372), o grande desafio da pesquisa qualitativa é encontrar sentido na massa de dados e reduzir o volume de informações. Esse processo ocorre a partir de análises, interpretações e apresentações de descobertas que identificam modelos significantes e sistema de comunicação. Para o autor:<sup>8</sup>

“Não existem fórmulas para identificar significância. Não há maneiras de replicar perfeitamente o processo de pensamento analítico do pesquisador. Não há testes diretos de confiabilidade e validade. Em resumo, não existem regras absolutas, exceto para fazer o melhor com seu intelecto, representar honestamente os dados e comunicar o que eles revelam a propósito do estudo.

Por último, Patton (1990) afirma que o fator humano na pesquisa é a principal força e principal fraqueza. A interpretação e análise dos dados abrangem, ainda, dar sentido ao que as pessoas

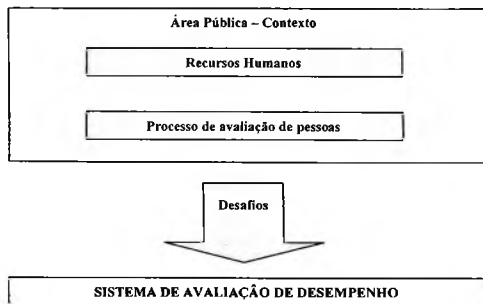
---

<sup>8</sup>“There are no formulas for determining significance. There are no ways of perfectly replicating the researcher's analytical thought processes. There are no straightforward tests for reliability and validity. In short, there are no absolute rules except to do the very best with your full intellect to fairly represent the data and communicate what the data reveal given the purpose of the study”

falaram, observando padrões e integrando o que todos disseram. Para isso, são necessários prática, treinamento, insight e capacidade do pesquisador.

Segundo Yin (2003), há duas formas de analisar a massa de dados captados: apoiando-se nas proposições teóricas que levaram ao estudo de caso, para verificar se os dados obtidos no campo confirmam, ou não, as proposições teóricas definidas no início do estudo; desenvolvendo uma descrição do caso, por ser adequada em estudo com caráter descritivo e sem proposições teóricas. Para Eisenhardt (1989), os estudos de caso podem ser usados para alcançar vários objetivos: fornecer uma descrição, testar ou gerar uma teoria. Nessa pesquisa, pretende-se fornecer uma descrição da avaliação de desempenho na PMS, abrangendo o contexto do setor público.

### 3.5 Modelo teórico



### 3.6 Limitações do método de pesquisa

A abordagem exploratória, o procedimento qualitativo e os métodos adotados nesta pesquisa possuem uma série de limitações, apontadas por diversos autores.



De acordo com Mattar (1996, p.82), a importância da pesquisa exploratória é descobrir explicações possíveis para o fato, sendo posteriormente investigadas, e não tomá-las como verdade.

Quanto ao método de estudo de casos, não são possíveis as conclusões genéricas, mas apenas conclusões específicas (CAMPOMAR, 1991, p. 97). Portanto os estudos de caso são generalizáveis a proposições teóricas, entretanto não a populações ou universos (YIN, 2003, p. 29).

Outra limitação é a dependência do interesse e da autorização das prefeituras para dar acesso à pesquisadora a informações relevantes para a análise, assim como a disponibilidade dos funcionários para as entrevistas.

Stake (2000) explica que o método do estudo de caso tem sido pouco “honrado”, principalmente porque a generalização não pode ser enfatizada em todas as pesquisas. Da mesma maneira, Yin (*op. cit.*, p. 28) destaca o desprezo por parte de alguns pesquisadores em utilizar o estudo de caso, sendo esta forma de investigação menos desejável do que experimentos ou levantamentos entre as pessoas. As principais críticas destacadas pelo autor são: falta de rigor da pesquisa de estudo de caso; base insuficiente para se fazer uma generalização científica; muita demora, resultando em inúmeros documentos ilegíveis.

Para Aaker (1999) a pesquisa qualitativa por si só: não conclui o problema de pesquisa, já que o seu resultado é não-representativo; comumente há ambigüidade de resultados; possibilidade maior de influência pessoal do pesquisador na análise dos resultados; há, muitas vezes, dificuldade por parte do entrevistado em exteriorizar questões subconscientes.

## 4. DESCRIÇÃO DO CASO

### 4.1. Prefeitura Municipal de São Paulo:

A PMSP é responsável por 10.000 habitantes e emprega cerca de 105.000 servidores públicos estáveis e efetivos, distribuídos entre 17 secretarias, dentre elas, a Secretaria Municipal de Gestão (SMG), “órgão responsável pela proposição e implantação de novos modelos e padrões de gerenciamento dos recursos municipais: informações, pessoas e materiais” (PMSP, 2006). Com relação às pessoas, a secretaria busca estabelecer e gerir a política estratégica de gestão para toda a PMSP, a partir das seguintes atividades:

- a) definir Política de Carreiras e Contratações, incluindo sistema de avaliação de desempenho e remuneração;
- b) definir e gerir a Política de Saúde do Trabalhador Municipal;
- c) estabelecer e desenvolver Política de Profissionalização e Capacitação Continuada dos servidores municipais;
- d) estabelecer um código de ética para o servidor-cidadão;
- e) atrair talentos para o serviço público, de modo permanente e constante;
- f) readequar continuamente o quadro de servidores da Prefeitura, tendo em vista a evolução tecnológica e os padrões estabelecidos de prestação de serviços municipais;
- g) implantar Escola de Formação do Servidor Público Municipal;
- h) implantar Sistema informatizado e descentralizado de gerenciamento dos recursos humanos.

A SMG é composta por quatro coordenadorias: Governo Eletrônico e Gestão da Informação, Administração e Finanças, Gestão de Bens e Serviços, e Gestão de Pessoas, cujos departamentos se dividem em: Recursos Humanos e Saúde do Servidor.

Para os funcionários do Departamento de Recursos Humanos (DRH), essa área tem exercido um papel estratégico e fundamental para a implementação de ações desencadeadas pela PMSP.

Contudo, o respondente da unidade de recursos humanos da sub-prefeitura indicou esse papel não é observado, já que depende muito das características pessoais do gestor.

#### 4.2. Modelo de Gestão Pública

De acordo com o quadro apresentado aos respondentes para que identificassem as características que mais definissem a gestão da PMSF, houve um fato curioso: os dois respondentes do DRH caracterizaram-na de acordo com o modelo de gestão pública gerencial, porém o respondente da unidade de recursos humanos da sub-prefeitura (URH), aproximou-o do modelo burocrático, seguindo o quadro apresentado:

Quadro 7: Caracterização do modelo de gestão pública

Paradigma burocrático		Administração pública gerencial (ou paradigma pós-burocrático)	
Baseia-se na noção geral de interesse público	DRH	Busca obter resultados valorizados pelos cidadãos	URH
Eficiência	URH	Qualidade e valor	DRH
Administração		Produção	
Controle		Ganhar adesão a normas	DRH e URH
Especificar funções, autoridade e estrutura		Identificar missão, serviços, usuários e resultados	
Justificar custos	URH	Transferir valor	
Garantir cumprimento de responsabilidade	URH	Criar accountability Fortalecer as relações de trabalho	DRH
Seguir regras e procedimentos	URH	Compreender e aplicar normas Identificar e resolver problemas Melhorar continuamente os processos	DRH
Operar sistemas administrativos		Separar serviços e controle Criar apoio para normas Ampliar a escolha do usuário Encorajar ação coletiva Criar incentivos Definir, medir e analisar resultados.	
Estrutura hierárquica	URH	Redução dos níveis hierárquicos.Gestão participativa	DRH
Definição rígida e fragmentada de cargos Alta especialização	URH	Multifuncionalidade Flexibilidade nas relações de trabalho	DRH
Chefias zelam pelo cumprimento de normas e Procedimentos	URH	Gerentes incentivam a obtenção de resultados e animam equipes	DRH

#### 4.3. Avaliação anterior:

Em 2002, foi publicado um artigo na RAE Eletrônica, sob o título “Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos”; um dos casos apresentado foi o sistema de avaliação da Prefeitura Municipal de São Paulo. Esse sistema, estudado por Lotta (2002) para o artigo foi substituído em 2004, mas traz elementos importantes sobre a avaliação na administração pública e seu desenvolvimento.

Os funcionários efetivos eram avaliados pelas chefias por um instrumento padronizado, enviado pelo departamento de recursos humanos anualmente. O método de avaliação, Escala Gráfica, era utilizado desde a década de 70 para pontuar o desempenho dos funcionários em diversos fatores: liderança, planejamento, conhecimento do trabalho e pontualidade. Como há diferentes níveis de escolaridade na prefeitura, buscava-se um instrumento de fácil aplicação e entendimento.

As desvantagens dessa escolha eram: a superficialidade, generalização, reducionismo, falta de flexibilidade, limitação dos fatores de avaliação e dependência exclusiva da chefia imediata. Com esses problemas, havia descrença no instrumento de avaliação, ainda mais pela falta de perspectiva em relação às ações de desenvolvimento. Os resultados eram usados apenas para a promoção, portanto os servidores que chegavam à classe superior não eram avaliados.

Outro problema comum era a postura de neutralidade dos chefes ao avaliarem os subordinados. Como há uma realidade de grande rotação e transição de cargos, os chefes acreditam que sua posição na escala hierárquica é passageira e, assim, poderão ser avaliados em algum momento por aquele avaliando.

Nesse processo, o funcionário ratificava um formulário preenchido e o departamento de recursos humanos computava os pontos. Muitas vezes, os gestores entregavam os formulários em branco para o próprio funcionário preencher, outras vezes alguns funcionários ficavam sem sua avaliação pela dificuldade do gerente em lhes atribuir notas.

Lotta (2002) citou algumas propostas de melhoria do sistema de avaliação, como segue:

- a) dotar a avaliação de parâmetros de comparação;
- b) vincular resultados à gestão de recursos humanos;
- c) alterar a cultura organizacional;
- d) desvincular a avaliação da política salarial
- e) descentralizar a formação do instrumento;
- f) fazer com que a avaliação atinja todos os funcionários;
- g) criar novos métodos de avaliação.

#### 4.4. Nova avaliação

Em 2003, o departamento de recursos humanos solicitou aos funcionários que anotassem atrás do formulário de avaliação os fatores de desempenho que deveriam ser avaliados, gerando os instrumentais utilizados hoje.

Antes da implantação do novo sistema, foi feita uma reunião do Sistema Integrado de Negociação Permanente (SINP)<sup>9</sup>, grupo de trabalho já extinto formado pela Administração e Entidades Sindicais. Os sindicatos participaram ativamente e sugeriram alguns pontos de mudança; a principal foi a criação de um fator de ponderação da nota institucional àqueles casos para que as condições de trabalho não tenham sido favoráveis à realização das metas de desempenho. O atual sistema de avaliação foi, então, negociado e aprovado no Acordo Coletivo de 2003.

Hoje em dia, a avaliação é realizada a partir de formulários padronizados, os instrumentais, que possuem fatores ligados ao comportamento dos funcionários, a seus resultados, aos resultados do grupo, às condições de trabalho e ao nível de satisfação dos usuários, realizando uma avaliação 360°.

---

<sup>9</sup> SINP: convênio que funcionava como estatuto de negociação para mais de 180 mil servidores (ativos e inativos), mais de 30 entidades de classe, cinco secretarias municipais, entidades sociais e instituições públicas; previa uma mesa central de negociação em que se discutiam questões como remuneração, avaliação de desempenho, condições de trabalho e outros temas. (PMSP, 2006)

Em 2004, último ano de gestão Marta Suplicy, os responsáveis pela avaliação obrigaram-se a implantar rapidamente o novo sistema, visto ser necessária sua adoção antes do início da gestão seguinte. Segundo os entrevistados, há uma demora de seis meses a um ano para se iniciar uma nova gestão de maneira plena, e entender todos os processos.

As leis responsáveis pela implantação do novo sistema de avaliação foram: Lei 13.748 (Diário Oficial do Município - DOM-16/01/2004), Decreto 45090 (DOM - 06/08/2004) e Portaria 487/SGP-G/2004.

Para divulgar esse novo sistema e treinar os gestores sobre o funcionamento da avaliação, cerca de 1800 profissionais da PMSP participaram de cursos no Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT). Nesse novo sistema, quase todos os funcionários devem passar pelo processo de avaliação: efetivos, admitidos e ocupantes de cargos de provimento em comissão da administração direta da PMSP; excluem-se os secretários municipais, subprefeito, chefes de gabinete e contratados por tempo determinado. O cargo e função do avaliado será aquele que ocupa no momento do fechamento do ciclo de avaliação, caso esteja nele há mais de três meses.

Nesse processo, o DRH tem as seguintes funções:

- a) dar diretrizes aos gestores para a aplicação da avaliação de desempenho;
- b) orientar todos durante as etapas que compõem o processo de avaliação;
- c) capacitar os gestores e equipes de RH para sua aplicação;
- d) encaminhar os instrumentais de avaliação de desempenho aos responsáveis pela avaliação;
- e) acompanhar e gerenciar as etapas do processo;
- f) consolidar notas enviadas pelas unidades;
- g) publicar os resultados.

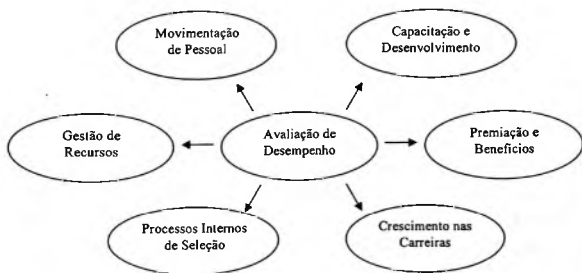
Já as outras unidades de RH têm como objetivos: orientar as unidades de ponta na aplicação da avaliação, assim como gerenciar os planos de trabalhos e metas. Segundo o entrevistado da secretaria da Sub-prefeitura, a unidade deveria desenvolver todas as áreas e seus gestores para a percepção da importância da avaliação de desempenho, a fim de se alcançarem as metas e de se

educar para a importância do estabelecimento destas em todos os processos, entretanto as unidades de RH são apenas receptoras das informações e solicitações do DRH.

Conforme a ilustração 3, elaborada pelo departamento de recursos humanos para a apresentação do treinamento dos servidores, observam-se as metas da avaliação de desempenho: subsidio das ações de movimentação de pessoal, capacitação e desenvolvimento, premiação e benefícios, crescimento nas carreiras, processos internos de seleção e gestão de recursos e não só promoção.

Utilizam-se os resultados da avaliação para ações de treinamento e desenvolvimento; os funcionários bem avaliados podem ganhar bolsas de estudo em um curso de MBA (*Master in Business Administration*) na Faculdade Mauá, ou um curso de alemão no Instituto Goethe. Esses resultados também são usados para verificar quais funcionários precisam de ações de treinamento para melhorar seu desenvolvimento no trabalho.

A avaliação é usada no momento da movimentação de pessoal tanto para verificar a adequação do funcionário na área, quanto para o novo gestor conhecer seus potenciais e limitações. Estudam-se, ainda, mecanismos para incluir a gratificação por desempenho no salário, como uma parcela variável ou um prêmio.



**Ilustração 3: Processos de recursos humanos**  
 FONTE: PMSP, 2005

Em janeiro, inicia-se o início do ciclo da avaliação de desempenho, com a firmação de compromissos entre o funcionário e a chefia, e entre os membros da equipe, definindo-se metas e resultados que devem ser publicados no DOM. Depois dessa etapa existe uma indicação para acompanhamento das metas durante todo o ciclo, com *feedback* intermediário. Em setembro, há um treinamento para os gestores. A última etapa do ciclo, em dezembro, é composta pela apuração dos resultados, pelo preenchimento dos formulários, conhecidos como IAD (instrumental de avaliação de desempenho), *feedback*, e pela consolidação e divulgação dos resultados.

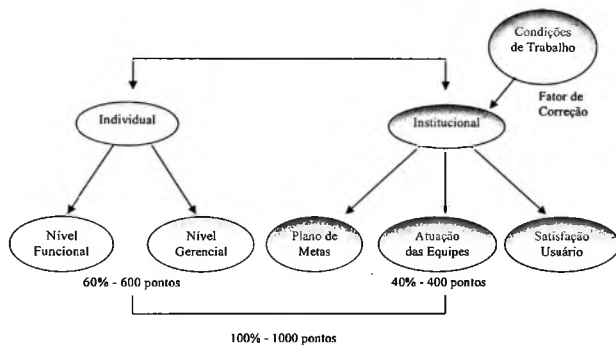
A avaliação é considerada pela SMG um processo; dessa forma, não deve ser realizada apenas no momento de preencher os instrumentais, mas durante o ano todo, desde a firmação do compromisso.

Conforme a ilustração 4, a avaliação é dividida em duas dimensões: individual e institucional; a primeira compõe 60% da nota final, e a segunda, 40%. Para o processo de avaliação, os instrumentais possuem fatores que serão avaliados e pontuados de 1 a 5, compondo um modelo matemático agregativo. É importante ressaltar a diferença do modelo para formação da nota dos servidores, dado que, no modelo anterior, alguns fatores eram usados para diminuir uma parcela da nota do servidor, principalmente faltas.

A dimensão individual objetiva: identificar as necessidades de capacitação e desenvolvimento profissional, levar à auto-reflexão do servidor sobre o seu trabalho e sua atuação no sistema, e identificar potenciais para otimizar o aproveitamento e desenvolvimento profissional.

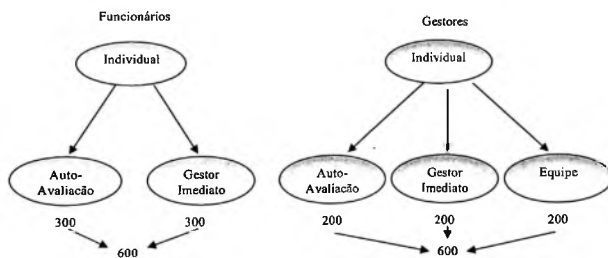
Embora essa dimensão tenha a mesma pontuação para funcionários e gestores, ela é composta de fatores e formulários diferentes. Conforme ilustração 5, observa-se que o nível funcional é avaliado pelo próprio funcionário e pelo gestor imediato; já o nível gerencial é avaliado por ele próprio, pelo seu gestor e pela sua equipe de funcionários.





**Ilustração 4: Duas dimensões da avaliação de desempenho**

FONTA: PMSP, 2005



**Ilustração 5: Dimensão individual**

FONTA: PMSP, 2005

Os três tipos de avaliação têm seus objetivos: a auto-avaliação procura fazer com que os avaliados exercitem a autocritica sobre eles próprios e seus trabalhos, e revejam as conquistas e os aspectos de desempenho que precisam ser melhorados; a realizada pela chefia é importante para iniciar a cultura de conversa a respeito do trabalho de forma imparcial, apontando pontos fortes e outros que precisem ser melhorados. A nota que a equipe atribui ao chefe é calculada pela média da avaliação feita por cada funcionário individualmente, com opção de anonimato.

O quadro 7 mostra as diferenças dos fatores de avaliação dos funcionários e gestores. É importante ressaltar os pontos da avaliação funcional: abertura a mudanças, criatividade e iniciativa, fatores que demonstram preocupação com a mudança organizacional e cultural; e desenvolvimento pessoal e profissional. Os pontos de interesse dos fatores de avaliação gerencial são: atuação integrada, desenvolvimento de pessoas, energia e gestão das condições de trabalho.

**Quadro 8: Fatores de avaliação**

Nível funcional	Nível gerencial
Abertura a mudanças	Atuação integrada
Compromisso	Compromisso
Criatividade	Comunicação
Cumprimento de prazos	Desenvolvimento de pessoas
Desenvolvimento profissional e pessoal	Desenvolvimento profissional e pessoal
Determinação	Energia no trabalho
Iniciativa	Flexibilidade
Planejamento e organização	Gestão das condições de trabalho
Relacionamento pessoal	Gestão de recursos
Trabalho em equipe	Liderança
	Planejamento e organização
	Relacionamento pessoal

Conforme anexo 2, a auto-avaliação do funcionário é feita pelo preenchimento do Instrumental de Avaliação de Desempenho Funcional 1 (IADF-1), e a avaliação que o gerente faz desse mesmo funcionário é feita pelo preenchimento do Instrumental de Avaliação de Desempenho Funcional 2 (IADF-2 – anexo 3). Esses instrumentais são formulários idênticos, que devem ser preenchidos separadamente, porém os gerentes têm a instrução da área de recursos humanos para conversar e discutir sobre todos os fatores com seus funcionários. Segundo depoimentos, muitas vezes o gerente arrepende-se de uma má avaliação para um funcionário em um dia que não estava

se sentindo bem e pede para alterar as notas. A área acredita que, ao discutirem juntos, a avaliação terá menos influência de distorções de percepção.

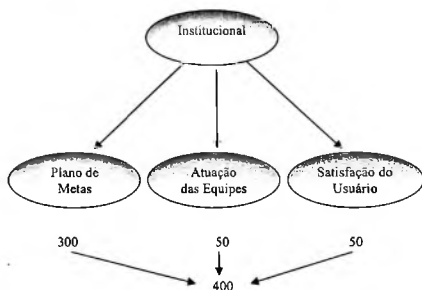
Os respondentes salientaram a necessidade de uma mudança cultural para a valorização do processo de avaliação de desempenho. Hoje, o funcionário precisa receber nota máxima para o aumento, então, tendem a avaliar de forma condescendente para evitar represálias.

Anteriormente, o compromisso era avaliado a partir de itens como pontualidade e assiduidade, todavia os funcionários de recursos humanos perceberam a existência de pessoas que, embora assíduas e pontuais, não eram comprometidas com o trabalho. Dessa forma, o conhecimento não é avaliado, segundo um entrevistado, porque é medido durante o processo seletivo realizado de acordo com o concurso público; a maior atenção é em relação ao perfil do funcionário, para saber se é condizente ou não com o serviço público.

O funcionário do DRH que ministrava o treinamento informou aos participantes que os fatores de avaliação estão sendo repensados para a avaliação de 2007, a fim de serem relacionados aos indicadores de qualidade.

A dimensão institucional objetiva: contribuir para o aperfeiçoamento da prestação de serviços; democratizar o ambiente de trabalho; instituir novas práticas na gestão de pessoas; planejar o desenvolvimento das carreiras; aperfeiçoar os processos de gestão; identificar melhorias necessárias no sistema organizacional (individual, institucional e de atendimento à população); e subsidiar o planejamento de pessoal. Além disso, é uma forma de as pessoas perceberem a importância de seu trabalho dentro da prefeitura

Para isso, ela é composta por três avaliações, conforme ilustração 6: plano de metas, avaliação da equipe e avaliação do usuário. É importante verificar que o plano de metas possui uma porcentagem maior no total da avaliação institucional.



**Ilustração 6: Dimensão institucional**  
Fonte: PMSP, 2005

O plano de metas é definido em uma seqüência de três passos, seguindo três folhas de trabalho entregues pelo DRH. Na folha de trabalho 1, conforme anexo 9, há definições conceituais que guiarão os gestores e funcionários durante o processo de definição das metas. A folha de trabalho 2, anexo 10, é o plano de trabalho, que contém: identificação da equipe, objetivo, população-alvo, justificativa, cronograma e metas. A folha de trabalho 3 é preenchida ao final do ciclo, a fim de ser calculado o percentual de alcance das metas definidas anteriormente (anexo 11).

É importante ressaltar que o plano de metas deve ser derivado das diretrizes do PPA<sup>10</sup> (Plano Plurianual) do município, da LDO<sup>11</sup> (Lei de Diretrizes Orçamentárias), diretrizes e programas das respectivas secretarias e subprefeituras. Porém, segundo um dos entrevistados, hoje as diretrizes da gestão não estão tão transparentes.

A meta definida pode se originar de um projeto (conjunto de atividades inter-relacionadas para se alcançarem objetivos específicos dentro de um período de tempo) ou de um processo (atividade de manutenção da rotina de trabalho), contudo deve ser, de alguma forma, mensurável pelo número de pessoas atendidas e de eventos realizados. As alterações desse plano podem ser feitas até uma data limite estipulada, desde que se apresente uma justificativa. Caso a meta não seja

<sup>10</sup> PPA: estabelece as diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos.

<sup>11</sup> LDO: estabelece metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte.

atingida por circunstâncias externas à unidade, será desconsiderada para a nota final da unidade, com a devida justificativa do Subprefeito ou Secretário.

Em relação à divisão em equipes, a PMSP adota a seguinte estrutura:

- a) Secretaria municipal: gabinete, departamentos ou equivalentes, equipamentos não descentralizados, como Mercado Central e Teatro Municipal;
- b) Subprefeituras: gabinete, coordenadorias, supervisões, equipamentos sociais descentralizados, como unidades educacionais, centros esportivos e bibliotecas.

Por fim, a atribuição de nota do plano de metas será de acordo com o percentual de cumprimento, conforme quadro, a seguir:

**Quadro 9: Escala de pontuação para metas**

Pontuação	Metas
1	Índice inferior a 20%
2	Índice igual ou superior a 20% e inferior a 40%
3	Índice igual ou superior a 40% e inferior a 60%
4	Índice igual ou superior a 60% e inferior a 80%
5	Índice igual ou superior a 80%

O DRH alerta o gestor com o intuito de que tenha um olhar crítico para verificar se a meta da equipe será facilmente cumprida ou se está muito desafiadora, pois os funcionários têm dificuldade para estabelecer metas e para ter bem definidos os objetivos de seu trabalho.

Um dos entrevistados observa que em uma empresa há um objetivo organizacional a ser seguido por todos, sendo, assim, mais fácil definirem metas e objetivos a serem cumpridos. Todavia, no caso de uma prefeitura, governo do estado ou federal, isso não é uma verdade, visto que possuem vários objetivos organizacionais diferentes e cada órgão deve auxiliar um grupo deles. São mais de 150.000 funcionários, diretos e indiretos, divididos nas secretarias e subprefeituras, em escolas, hospitais, na área administrativa, no atendimento ao público, gerando uma dificuldade maior no setor público para nortear todos.

A avaliação de atuação da equipe deve ser feita em grupo e de forma consensual, de acordo com os fatores de alinhamento às diretrizes, compromisso com os resultados, cooperação e relacionamento interpessoal.

Já às avaliações do usuário devem ser feitas quatro vezes por ano, nos pontos de atendimento; seu resultado total, definido como a mediana, integra a avaliação de todos os funcionários da prefeitura. A portaria 487, da Secretaria de Gestão Pública (agora, SMG) de 2004, previa um aperfeiçoamento no instrumento e na forma de aplicação desta avaliação.

A PMSP ainda não definiu muito bem o que é ponto de atendimento, então a pesquisa é feita em todas as praças de atendimento, 50% das Unidades Municipais de Educação (UME) e 50% dos pontos das Unidades Municipais de Saúde (UMS). Cada um desses locais recebe 20 formulários para serem preenchidos. Há problemas ainda a serem resolvidos, causados pelas diferenças de atendimentos nos diversos postos e diferentes tipos de solicitações.

As pessoas responsáveis devem abordar o usuário e solicitar sua avaliação após o atendimento apresentando, contextualizando o processo; deve também explicitar o compromisso da Unidade com os seus usuários, as diretrizes gerais, setoriais, o esforço empreendido e o plano de trabalho.

Os fatores avaliados são: atendimento recebido (atendimento realizado com atenção, respeito e cortesia), organização do trabalho (atendimento realizado de forma organizada), informações (se as informações prestadas foram suficientes) e resultados obtidos (satisfação obtida pela solução dada à solicitação do usuário).

Ainda há receio por parte dos funcionários em utilizar a avaliação do usuário, por não haver uma cultura de excelência no atendimento a clientes na área pública, e por estar em teste, ainda, já que seu valor chega somente a 5% da nota total.

As condições de trabalho são avaliadas pela própria equipe, por consenso. Utilizar-se-á o resultado como fator de correção sobre o total de pontos da avaliação institucional, quando a avaliação não atingir a maior nota possível ou quando a nota atribuída às condições de trabalho não for a maior.

Após todas as avaliações, haverá a imputação de notas no Programa de Registro da Avaliação de Desempenho (PRAD), criado pela PRODAM (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo), com o objetivo de captar e calcular automaticamente a pontuação final da avaliação.

Ainda não se tem um histórico de notas desse novo sistema, implantado há apenas dois anos, mas pretende-se que acompanhe dos funcionários, principalmente para se conhecer as ações de treinamento e sua eficácia. A PRODAM possui o histórico das avaliações anteriores, mas alguns dos entrevistados acreditam que, por ter mudado muito o sistema e pelo descrédito dos funcionários e gerentes em relação ao anterior, não seria possível fazer este resgate e compará-lo.

O treinamento sobre a avaliação de desempenho é direcionado a todos os gestores das unidades da PMSP, às equipes das subprefeituras e das secretarias. Durante o treinamento, que dura por volta de 4 horas, é apresentado o instrumento, a necessidade de mudança no procedimento da avaliação, sua importância no contexto do serviço público, etapas que compõe o processo, papel do gestor, papel das unidades de recursos humanos e importância da avaliação do usuário.

O treinamento para gestores possui alguns pontos a serem repensados pela SMG, pois as apresentações são feitas a fim de mostrarem um panorama geral da avaliação e de seus instrumentais ao invés de sensibilizá-los para a importância da avaliação de desempenho no alcance dos objetivos organizacionais. Um dos entrevistados comentou que gestores de todas as áreas são convocados, entretanto não vê resultado de conscientização sobre a relação da avaliação e de seu trabalho diário.

No treinamento, havia muitos funcionários mandados pelos seus gestores. Segundo eles, os gestores não foram porque “não queriam perder tempo”. Alguns reclamaram que os gestores não servidores não possuem comprometimento com a instituição e seus resultados, além de criticarem sua postura ao utilizarem a avaliação como ferramenta para penalizar seus funcionários quando reclamam da situação. Inclusive, houve um exemplo em classe, explicando que os políticos indicados para cargos de gestor querem usar os funcionários como “cabos eleitorais”, ao invés de trabalharem para a prefeitura.

Durante o treinamento, discutiu-se também a avaliação percebida, tanto por gestores quanto por funcionários, como uma formalidade a mais, causada pela “mentalidade da estabilidade” e não de desenvolvimento.



## 5. CONCLUSÃO

A pesquisa realizada com intuito de entender o modelo de gestão pública adotado pela PMSP mostrou a falta de uniformidade nas percepções dos entrevistados. O DRH, por estar diretamente vinculado à Secretaria Municipal de Gestão, vê mais características do modelo gerencial na prefeitura, enquanto o entrevistado da URH, órgão de apoio às sub-prefeituras, percebe mais características do modelo burocrático.

Percebe-se, também, algumas das disfunções da burocracia expostas por Maximiano (2004) e Motta e Vasconcellos (2004) na PMSP: resistência às mudanças, como a implantação do novo sistema de avaliação de desempenho; e exibição de sinais de autoridade, apresentadas pela punição através dos instrumentos de avaliação daqueles funcionários que questionam seus gestores.

Da mesma forma, observa-se os problemas da área de recursos humanos descritos no Referencial Teórico dessa pesquisa: existência de funcionários desmotivados, sem recompensas, ou sanções adequadas ao seu desempenho; restrições legais e falta de flexibilidade de gestão. Para resolver esses problemas, conforme Bresser Pereira (1996), seria necessário proteger os funcionários do jogo de poder, pagá-los, motivá-los, resgatar sua auto-estima e fornecer mecanismos de crescimento. A PMSP mostra a prática desse processo, ao tentar iniciar o novo sistema de avaliação de desempenho com uma preocupação maior na mudança cultural necessária para: fortalecer a auto-estima do funcionário, orientá-los a trabalharem por resultados e construir uma gestão de pessoas baseada no mérito. Também trabalha para mudanças na estrutura de carreira dos servidores como forma de incentivo ao desempenho e à definição de estratégias de capacitação baseadas na avaliação.

A PMSP tem, como objetivo, a utilização das informações de seus funcionários como subsídios a outros processos de gestão de pessoas: movimentação, capacitação e desenvolvimento, premiação e benefícios, crescimento nas carreiras, processos internos de seleção e gestão de recursos.

O novo sistema de avaliação utiliza dois principais componentes: observação de comportamento com uma tendência mais subjetiva, porém houve uma preocupação em definir claramente os fatores para eliminá-la; e realização de metas, mais objetiva.

A PMSP alerta aos gestores, durante o treinamento, para seguirem os passos na construção do plano de metas, assim como Muczik (1981): construção dos objetivos de forma conjunta, desenvolvimento do plano de ação, acompanhamento e avaliação final até o reinício do processo. Todavia, o DRH percebe que isso não acontece em todas as equipes de trabalho, dependendo muito das características pessoais de cada gestor.

Em relação às distorções de percepção, houve um consenso por partes dos entrevistados sobre a leniência, ou seja, a tendência dos avaliadores em serem menos rigorosos na avaliação, seja para evitar conflitos ou para fazer jogos políticos. Também foi indicado que alguns gestores, por não se sensibilizarem sobre a importância do sistema de avaliação de desempenho, utilizam apenas as observações dos dias anteriores à avaliação, gerando o erro de recentidade.

A avaliação 360°, escolhida pela PMSP como inovadora, tem sido implementada com muito cuidado, respeitando a cultura da área pública, porém, aos poucos, transforma-se, a fim de desenvolver o espírito de grupo, o foco nos resultados e a sensibilidade em relação à importância de utilizar o instrumento de forma séria. A auto-avaliação, embora seja uma possibilidade de criação de conflitos com o gestor, é importante para desenvolver a autocrítica do funcionário em relação ao seu desempenho, e também mostrar a importância de sua opinião na pontuação geral. A avaliação direta é feita com intuito de captar a percepção do gestor em relação ao trabalho do subordinado, e de promover um momento de conversa entre os dois. As avaliações da equipe e do usuário são importantes para mostrarem aos funcionários o impacto causado pelo seu trabalho na percepção do grupo e no resultado final. Apesar de a avaliação 360° ter um caráter mais democrático e abrangente, é trabalhosa e complicada para explicar a todos os interessados.

Ao estudar o novo sistema de avaliação, também observam-se algumas das tendências apontadas: a não atribuição pesos iguais para trabalhos diferentes ou diferentes cargos, a utilização de fatores simples, claros, observáveis, legítimos e negociados com os funcionários, coerentes com a cultura

e valores; a comunicação dos objetivos, das etapas de impactos do processo; a preocupação com treinamento; a implantação como elemento de desenvolvimento e não de punição; a transparência e o *feedback*.

A PMSP também entende que o desempenho depende não só do empenho individual, por isso, junto ao SINP, definiu a avaliação das condições de trabalho para que pudesse haver um fator de correção naqueles casos em que o contexto impossibilite o funcionário de realizar seus objetivos.

Deve-se ressaltar um cuidado a ser tomado: com a aplicação dos resultados da avaliação de desempenho na remuneração e na carreira, pode-se produzir uma injustiça àqueles funcionários prejudicados por jogos políticos existentes no setor público.

Ao final, verifica-se que a PMSP implantou algumas das propostas de melhoria do sistema de avaliação, propostas por Lotta (2002), como: vincular resultados à gestão de recursos humanos, atentar para mudança na cultura organizacional, avaliar todos os funcionários e criar novos métodos de avaliação.

### **5.1 Limitações da Pesquisa**

A pesquisa foi realizada em apenas uma prefeitura, apenas um órgão público e, por isso, suas conclusões não podem ser generalizadas. Além disso, a PMSP possui características muito particulares, por ser a maior do Brasil.

Outra limitação refere-se à escolha de entrevistar os profissionais de recursos humanos e não os demais, embora algumas informações sobre os pontos de vista dos funcionários e gestores tenham sido captados durante o treinamento.

### **5.2 Sugestões para novos estudos**

Alguns assuntos importantes surgiram dessa dissertação como indicativos para novas pesquisas.

- a) **Modelo de gestão pública:** aprofundar a pesquisa nas prefeituras, ou em órgãos públicos, com objetivo de verificar qual o modelo que está mais próximo à realidade brasileira;
- b) **Cultura organizacional:** pesquisar as influências da cultura organizacional nos diversos processos de recursos humanos; também pesquisar quais as possibilidades de mudança dessa cultura e criação de alternativas para isso;
- c) **Avaliação de desempenho:** verificar quais os tipos de avaliação estão sendo utilizados e seus objetivos, como um estudo mais quantitativo.

## 6. REFERÊNCIAS

AAKER, David A. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 1999.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. *In*: Brasil (Ministério do Planejamento) Escola Nacional de Administração Pública. **Cadernos ENAP**, Brasília, v.10, 1997.

ALBUQUERQUE, Lindolfo Galvão de. A gestão estratégica de pessoas. *In*: FLEURY, Maria Tereza Leme (org.). **As pessoas na organização**. São Paulo: Ed. Gente, 2002.

ALBUQUERQUE, Lindolfo Galvão. **O papel estratégico de recursos humanos**. São Paulo, 1987. Tese (Livre Docência em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, n. 3, Ano 48, p. 104-131, set/dez, 1997.

AZEVEDO, Clóvis Bueno de; LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, n.1, Ano 54, p. 47-60, jan/mar, 2003.

BABBIE, Earl. *The practice of social research*. 9<sup>th</sup> ed. Belmont: Wadsworth / Thomson Learning, 2001.

BAILEY, Kenneth D. *Methods of social research*. 2<sup>nd</sup> ed. New York: The Free Press, 1982.

BALASSIANO, M.; SALLES, D. M. R. Ambigüidades e implicações da avaliação de desempenho funcional em uma carreira típica do Estado. *In*: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, 2004, Curitiba. **Anais Eletrônicos...** Curitiba: ANPAD, 2004 CD-ROM.

BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, n. 3, Ano 47, p.59 – 102, set/dez, 1996.

BARBOSA, Livia. **Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. Novo exame preocupado da avaliação de desempenho. **Revista de Administração**. São Paulo: FGV-SP v. 18, p. 5-11, abr/jun 1983.

BERGAMINI, Cecília Whitaker; BERALDO, Deobel Garcia Ramos. **Avaliação de desempenho humano na empresa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 1992.

BERGUE, Sandro Trecastró. **Gestão de pessoas em organizações públicas: uma abordagem voltada para a administração pública municipal**. Caxias do Sul: Educus, 2005.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2004.

BOYNE, George *et al.* **Human resource management in the public and private sectors: an empirical comparison**. *Public Administration*. Newcastle: R.A.W. Rhodes n. 2, v. 77, p. 407-420, 1999.

BRANDÃO, Hugo P.; BAHRY, Carla P. **Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências**. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, n. 2, p. 179-194, abr/jun., 2005.

BRANDÃO, Hugo P.; GUIMARÃES, Tomás de A. **Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo**. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: EAESP-FGV, n.1, p. 8-15, jan/mar, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n. 19 de 04/06/1998. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)> Acesso em: 01/10/2005.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Economia brasileira: uma introdução crítica**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRITO, Valéria da Glória Pereira; BRITO, Mozar José de; CAPELLE, Mônica Carvalho; BORGES, Ceiza Lia Palerosi. **Relações de poder, conhecimento e gestão de desempenho**. *Revista da Administração pública*. Rio de Janeiro v.35, n.4 p. 45-62, jul/ago 2001.

BROSE, Markus. **Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais**. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, ano 53, n. 3, jul/set 2002. 91-134.

CAMPOMAR, Marcos C. **Do uso de “estudo de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração**. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 95-97, jul/set., 1991.

CARVALHO, Maria do Socorro Macedo Vieira de. **Análise de desempenho: relatório de análise**. Páginas 105-114. *In: Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, jan/março de 1979.

Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD). *Uma nova Gestão Pública para a América Latina. Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, n. 1, p.121-144, jan-mar, 1999.

CHIAVENATO, I. **Desempenho Humano nas empresas: como desenhar cargos e avaliar o desempenho**. São Paulo: Atlas, 1998.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: o novo papel de recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

COOPER, Donald R; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003

DEMING, W. E. **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DUTRA, Joel de Souza. **A gestão de pessoas na empresa moderna**. São Paulo, 2004. Tese (Livre Docência em Administração). Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

EDWARDS, David; THOMAS, John Clayton. *Developing a Municipal Performance-Measurement System: reflections on the Atlanta Dashboard*. In: *Public Administration Review* may/Jun, 2005, p. 369-376.

EISENHARDT, Kathleen M.. *Building theories from case study research*. *The academy of management review*, v. 14, n. 4, p. 532-550, out. 1989.

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal**. In. *Cadernos ENAP*, Brasília, v.19, 2000.

FADUL, Elvia; SOUZA, Antonio Ricardo de. **Políticas de Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma compreensão a partir de seus mapas conceituais**. In: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, 2005, Brasília: ANPAD 2004 CD-ROM.

FARAH, Flavio. **A ética e a avaliação de desempenho**. São Paulo, 2000. Dissertação (mestrado em administração), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. *Mini Aurélio Século XXI – O minidicionário da língua portuguesa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000

FERREIRA, Caio M. M. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, n. 3, p.5-33, set./dez, 1996.

FLEURY, Maria Tereza Leme. A gestão de competência e a estratégia organizacional. In: \_\_\_\_\_. *As pessoas na organização*. São Paulo: Gente, 2002. p.51-61.

FONSECA, João César de Freitas; OLIVEIRA, Rodrigo Otávio Fontes de. Avaliação de Desempenho individual como instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública: estudo de caso no governo de Minas Gerais. *In: X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado Y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18-21 oct, 2005.

FRENCH, Wendell. *The Personnel Managemet Process*. Houghton Mifflin Company. Boston, 1974.

GIL, Antonio Carlos. *Gestão de Pessoas: enfoque nos papéis profissionais*. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

GRAHAM, Cole Blease; HAYS, Stevens W. *Para administrar a organização pública*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

GRAU, Nuria Cunill. *Repensando o público através da sociedade*. Rio de Janeiro: Editora Revan; Brasília: ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), 1998.

HIPÓLITO, J. A. M.; REIS, G. G. A avaliação como instrumento de gestão. *In: FLEURY, M. T. L. (org.) As pessoas na organização*. São Paulo: Gente, 2002.

HOYLER, Siegfried. A avaliação sistemática de desempenho de pessoal. *Revista de Administração de Empresas*. v.5, n.15, 1965.

HUMES, Leila Lage; ROGEL, Geórgia Tiepolo Schmidt. Praças de atendimento da Prefeitura Municipal de São Paulo: um estudo de caso. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, v. 14, n.2, p. 365-374, set/2004.

JESSUP, Gilbert; JESSUP, Helen. *Seleção e avaliação no trabalho*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

KEINERT, Tânia M. M. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000.



KLIKSBERG, Bernard. **O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente**. São Paulo: FUNDAP, 1997.

LACOMBE, Francisco J. M. **Recursos humanos: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LATHAM, Gary P. *The appraisal system as a strategic control*. In: FOMBRUN, Charles J.; TICHY, Noel M.; DEVANNA, Mary Anne. **Strategic human resource management**. New York: John Wiley & Sons, 1984. p. 87-100.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, n. 2, p.5-31, abr/jun, 1998.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos**. RAE Eletrônica – v.1 n. 2 jul/dez, 2002.

LUCENA, Maria Diva da Salette. **Avaliação de desempenho**. São Paulo: Atlas, 1992.

MACHADO, Érica Máximo; UMBELINO, Lícia Maria. **A questão da estabilidade do servidor público no Brasil: perspectivas de flexibilização. Texto para Discussão**. Brasília: ENAP, Julho 2001.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Altas, 2003.

MARCONI, Nelson. **Políticas Integradas de Recursos Humanos para o Setor Público**. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (orgs). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Edições Fundap, 2004.p. 330-348

MARINI, Caio. **O contexto contemporâneo da Administração Pública na América Latina**. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, n. 3, p.31-52, out./dez, 2002.

MARRAS, Jean P. **Administração de recursos humanos**. 3. ed. São Paulo: Editora Futura, 2000.

MARTINS, Humberto Falcão. **A Ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira**. In: MOTTA, F. C. p; CALDAS, M. C. (org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Editora Altas, 1997.

MATTA, Roberto Augusto da, **Avaliação: uma perspectiva sociológica**. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 115-124 jan/março de 1979

MATTAR, Fauze Nagib. **Pesquisa de marketing Volume 1**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

MAYO, Andrew. **O valor humano da empresa: valorização das pessoas como ativos**. São Paulo: Pearson Practice Hall, 2003.

MCGREGOR, Douglas. *An uneasy look at performance appraisal*. In: **Harvard Business Review**. Boston: *Harvard University Press* n.3, p.89-94, 1957

MELLO, Diogo Lordello de. **Governo e administração municipal: a experiência brasileira**. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: p.79-96, mar/abr, 2001.

MOORE, Mark Harrison. **Criando valor público: Gestão Estratégica no Governo**. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Editora Atlas, 1996

MORIN, Estelle M. Os Sentidos do Trabalho. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: v. 41. n. 3. p 8-19. Jul /Set 2001.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MUCZYK, Jan P. *Implementation and evaluation of management by objectives*. In: SCHULER, Randall S.; MCFILLEN, James M.; DALTON, Dan R. (Org). **Applied Readings in Personnel and Human Resource Management**. St Paul: *West Publishing Company*, 1981. p. 191-202.

NASSUNO, Mariann. **Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios. Texto para discussão**. Brasília: ENAP n.30. 1995.

NEWTON, Tim; FINDLAY, Patrícia. *Playing God? The performance of appraisal*. **Human Resource Management Journal**, v.6, n. 3. p. 42-58, 1996.

NUNBERG, Barbara. **Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos**. In. Brasil (Ministério do Planejamento) Escola Nacional de Administração Pública. **Cadernos ENAP n. 14**. Brasília, 1998.

*Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Modernising Government: The way forward*, 2005.

OLIVEIRA, Patrícia Morilha. Desafios para a avaliação de resultados de gestão de pessoas: um estudo da percepção dos profissionais. São Paulo, 2004. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA-CASTRO, Gardênia Abbad *et al.* Implementação de um sistema de avaliação de desempenho: métodos e estratégias. *Revista de Administração*. São Paulo, v. 31, p. 38-52, jul/set, 1996.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. 6. ed. Brasília: Editora MH Comunicação, 1992.

PACHECO, Regina Silva. Administração Pública Gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. *In: CEPAM O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, p. 39-49. 1999.

PACHECO, Regina Silvia. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, n. 4 p.78-102, out/dez, 2002

PATTON, Michel Quinn. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. 2<sup>nd</sup> edition. Newbury Park: Sage Publication, 1990.

PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. *Textos para Discussão* Brasília: ENAP, n.37. Outubro 2000.

PINTO, Elida Graziane. Por uma administração pública (gerencial ou não), mais *accountable* no Brasil: entre outras coisas, uma questão de respeito às salvaguardas constitucionais. XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control Y Evaluación del Desempeño Gubernamental" Caracas, 2001.

PMSP. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/>>. Acesso em: 20/07/2006.

PMSP. **Material de treinamento**. São Paulo, 2005.

PODSAKOFF, Philip M. *Satisfaction and Performance: Measures of Personnel effectiveness*. *In: SCHULER, Randall S.; MCFILLEN, James M.; DALTON, Dan R. (Org). Applied Readings in Personnel and Human Resource Management*. St Paul: West Publishing Company, p. 13 a 19, 1981.

PROCÓPIO, Marcos Luís. Reflexões sobre a avaliação individual de desempenho. *In: <http://www.guiarh.com.br/pp40.html>*. Acesso em 04 de junho de 2006.

RAMALHO, Newton Correa. **O fator humano na empresa**. Rio de Janeiro: Livros técnicos e científicos; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1977.

RAMOS, Naimar Mendanha. Modernização administrativa e estratégias de mudança: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 15, edição Extra, p. 168-190, 1981.

REIS, Germano Glufke. **Avaliação 360 graus: um instrumento de desenvolvimento gerencial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

RESENDE, F. C. Tendências da gestão pública nos países da OCDE. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (orgs). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundap, p. 29-39, 2004.

RESENDE, Flávio da Cunha. O Dilema do Controle e a Falha Sequencial nas Reformas Gerenciais. **Revista do Serviço Público**. Brasília, n. 3, p. 50-72, jul-set, 2002.

ROBERTS, Gary E. *Employee performance appraisal system participation: a technique that works*. In: **Public Personnel Management**. Washington, v. 32, pg. 89-99, 2003

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Setor Público**. Brasília: ENAP, n. 3, p.133-152, set/dez, 1997.

SACHS, Randi Toler. **Como avaliar o desempenho e a produtividade**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

SAIKOVITCH, V. L.; MONOBE, T.; BEVILÁQUA FILHO, H. Qualificações e competências básicas dos servidores públicos das cidades do estado de São Paulo. In: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação em Administração – ENANPAD, 2004. CD-ROM

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna dos Santos. Avaliação de Desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control Y Evaluación del Desempeño Gubernamental" Caracas 2001.

SÃO PAULO (Cidade). Lei 13.748, de 16/01/2004. **Diário Oficial do Município**: São Paulo, SP, 2004.

SÃO PAULO (Cidade) Decreto 45090, de 06/08/2004. **Diário Oficial do Município**: São Paulo, SP, 2004.

SELLTIZ, Claire. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Editora Herder, 1974.

SIQUEIRA, Wagner. **Avaliação de desempenho: como romper amarras e superar modelos ultrapassados**. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso Editores, 2002.

SOUZA, Edgar Bastos de. **O município da Constituição de 1988**. Brasília: Instituto de Planejamento Econômico e Social e Instituto de Planejamento (IPEA/IPLAN), 1989.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPE, Rosane. Governo Local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 34, n. 1; p. 61-69, jan/mar, 1999.

STAKE, Robert E. *Case Studies*. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (org.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000. p. 435-454.

STILES, *et al.* **Performance management and the psychological contract**. **Human Resource Management Journal**, Manchester, v.7, n.1, p. 57-67, 1997.

TEIXEIRA, Helio J; SANTANA, Solange M (org). **Remodelando a gestão pública**. São Paulo: Edgard Blücher, 1995.p. 7-21.

VILHENA, Renata *et al* (org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Ed. UFMG, 2006.

WAHRLICH, Beatriz. Paineis sobre avaliação de desempenho no serviço público federal. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 89-104, jan/mar 1979.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, jan/mar p 49-59, 1984.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1963.

WIESE, Danielle; BUCKLEY, M. Ronald. *The evolution of the performance appraisal process*. **Journal of Management History**. Bradford, v.4, n.3; p. 233, 1998.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 2003.

### APÊNDICE 1

1. Escolha a cada conjunto de duas frases aquela que lhe parece mais apropriada dentro do contexto da Prefeitura Municipal de São Paulo e anote o número ao lado.

Frases	Número
1. Baseia-se na noção geral de interesse público	
2. Busca obter resultados valorizados pelos cidadãos	
3. Busca de eficiência	
4. Busca de qualidade e valor	
5. Conquistar adesão às normas	
6. Controle	
7. Especificar funções, autoridade e estrutura	
8. Identificar missão, serviços, usuários e resultados	
9. Preocupação em justificar custos	
10. Preocupação em transferir valor para a sociedade	
11. Garantir cumprimento da responsabilidade	
12. Criar transparência e fortalecer as relações de trabalho	
13. Preocupação em seguir regras e procedimento	
14. Preocupação com melhoria contínua	
15. Estrutura hierárquica rígida	
16. Gestão participativa	
17. Flexibilidade nas relações de trabalho	
18. Definição rígida e fragmentada de cargos com alta especialização	
19. Gerentes zelam pelo cumprimento das normas	
20. Gerentes incentivam a obtenção de resultados e animam as equipes	

2. Como você vê o papel da área de recursos humanos na PMS?
3. Qual o papel da área na avaliação de desempenho?
4. Como é feito o treinamento sobre a avaliação de desempenho?
5. Qual o sistema de avaliação de desempenho adotado? Quais as vantagens e quais as desvantagens?

6. Quais aspectos dos funcionários são avaliados e como?
7. Como a avaliação de desempenho é utilizada para outros processos de gestão de pessoas?
8. Quais os desafios do processo de avaliação de desempenho na esfera pública?
  - a) Processo de avaliar
  - b) Avaliador
  - c) Avaliado
  - d) Cultura organizacional

## ANEXOS

Anexo 1: Emenda Constitucional .....	95
Anexo 2: IADF 1 .....	97
Anexo 3: IADF 2 .....	98
Anexo 4: IADG 1 .....	99
Anexo 5: IADG 2 .....	100
Anexo 6: IADG 3 .....	101
Anexo 7: Equipe de trabalho .....	102
Anexo 8: Avaliação das condições de trabalho .....	103
Anexo 9: Folha de Trabalho nº 01 .....	104
Anexo 10: Folha de Trabalho nº 02 .....	105
Anexo 11: Folha de Trabalho nº 03 .....	106
Anexo 12: Avaliação do usuário .....	107



Anexo 1: Emenda Constitucional

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998**

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam esta Emenda ao texto constitucional:

Art. 6º O art. 41 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

- I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
- II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
- III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 2º Invalidadada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

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

## Anexo 2: IADF 1

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO**  
**DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS**

**INSTRUMENTAL DE AVALIAÇÃO**  
**DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL –**  
**NÍVEL FUNCIONAL - I**  
**IADF - I**

<b>INSTRUÇÕES</b>	
1. Neste instrumental deverá ser feita a auto avaliação do servidor	
2. Preencher os campos IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADO e PERÍODO DA AUTO-AVALIAÇÃO	
3. Avaliar os fatores com valores inteiros de 1 (mín) a 5 (máx), anotando-os na coluna da direita (PONTUAÇÃO)	
4. Somar na vertical (TOTAL DE PONTOS)	
<b>IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADO</b>	
Nome: _____ R.F.: _____	
Enquadramento: _____ Cargo/Função: _____	
Categoria Funcional: ( ) Efetivo ( ) Admitido ( ) Em comissão C.E.: _____	
Secretaria/Subprefeitura: _____ Unidade de lotação: _____	
<b>PERÍODO DA AUTO-AVALIAÇÃO</b>	
Período da avaliação ____/____/____ a ____/____/____	Data: ____/____/____ carimbo/assinatura
<b>FATORES PARA AUTO-AVALIAÇÃO FUNCIONAL</b>	<b>PONTUAÇÃO</b> <b>1 a 5</b> <b>(mín – máx)</b>
Este nível de avaliação reúne servidores públicos municipais efetivos, admitidos e ocupantes de cargos de provimento em comissão de desempenho funcional. Os fatores estão em ORDEM ALFABÉTICA.	
<b>ABERTURA À MUDANÇAS:</b> Consigo me adaptar a situações novas e mudanças no trabalho, buscando entender e atender novas demandas e prioridades.	
<b>CRIATIVIDADE:</b> Busco realizar inovações no meu trabalho, visando melhorá-lo constantemente.	
<b>CUMPRIMENTO DE PRAZOS:</b> Executo as atividades profissionais dentro do prazo estabelecido.	
<b>DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL E PESSOAL:</b> Aproveito as oportunidades de realizar trabalhos novos ou participar de cursos, estando atento para avaliar minha postura e atuação profissional.	
<b>DETERMINAÇÃO:</b> Decido e resolvo dificuldades no meu trabalho.	
<b>COMPROMISSO:</b> Assumo minhas responsabilidades, estando atento ao exercício do meu papel profissional.	
<b>INICIATIVA:</b> Empreendo esforços para resolver as demandas e necessidades dos usuários e da equipe, tão logo elas surjam.	
<b>PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO:</b> Atuo de forma planejada e organizada, otimizando tempo e recursos materiais.	
<b>RELACIONAMENTO PESSOAL:</b> Mantenho bom relacionamento com usuários e membros da equipe de trabalho	
<b>TRABALHO EM EQUIPE:</b> Assumo minhas atividades dispondo-me a colaborar com os membros da equipe para melhorar o desempenho coletivo.	
<b>TOTAL DE PONTOS (TOT<sub>IADF</sub>):</b> Some a pontuação de cada item e escreva o total no espaço ao lado	

## Anexo 3: IADF 2

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO**  
**DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS**

**INSTRUMENTAL DE AVALIAÇÃO**  
**DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL –**  
**NÍVEL FUNCIONAL - I**  
**IADF - 2**

<b>INSTRUÇÕES</b>	
1. Neste instrumental o gerente é avaliado pelo seu gestor imediato	
2. Preencher os campos identificação do avaliado, período da avaliação e avaliador – chefia imediata	
3. Avaliar os fatores com valores inteiros de 1 (mín) a 5 (máx), anotando-os na coluna da direita (PONTUAÇÃO)	
4. Somar na vertical (TOTAL DE PONTOS)	
5. Dar ciência ao avaliado quando do fechamento do ciclo de Avaliação de Desempenho	
<b>IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADO</b>	
Nome: _____	R.F.: _____
Enquadramento: _____	Cargo/Função: _____
Categoria Funcional: ( ) Efetivo ( ) Admitido ( ) Em comissão	C.E.: _____
Secretaria/Subprefeitura: _____	Unidade de lotação: _____
<b>PERÍODO DA AUTO-AVALIAÇÃO</b>	<b>AVALIADOR – CHEFIA IMEDIATA</b>
De: ___/___/___ a ___/___/___	Data: ___/___/___ _____ carimbo/assinatura
<b>FATORES PARA AUTO-AVALIAÇÃO FUNCIONAL</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>
Este nível de avaliação reúne servidores públicos municipais efetivos, admitidos e ocupantes de cargos de provimento em comissão de desempenho funcional. Os fatores estão em <b>ORDEM ALFABÉTICA</b> .	<b>1 a 5</b> (mín – máx)
<b>ABERTURA À MUDANÇAS:</b> Consigo me adaptar a situações novas e mudanças no trabalho, buscando entender e atender novas demandas e prioridades.	
<b>CRIATIVIDADE:</b> Busco realizar inovações no meu trabalho, visando melhorá-lo constantemente.	
<b>CUMPRIMENTO DE PRAZOS:</b> Executo as atividades profissionais dentro do prazo estabelecido.	
<b>DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL E PESSOAL:</b> Aproveito as oportunidades de realizar trabalhos novos ou participar de cursos, estando atento para avaliar minha postura e atuação profissional.	
<b>DETERMINAÇÃO:</b> Decido e resolvo dificuldades no meu trabalho.	
<b>COMPROMISSO:</b> Assumo minhas responsabilidades, estando atento ao exercício do meu papel profissional.	
<b>INICIATIVA:</b> Empreendo esforços para resolver as demandas e necessidades dos usuários e da equipe, tão logo elas surjam.	
<b>PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO:</b> Atuo de forma planejada e organizada, otimizando tempo e recursos materiais.	
<b>RELACIONAMENTO PESSOAL:</b> Mantenho bom relacionamento com usuários e membros da equipe de trabalho	
<b>TRABALHO EM EQUIPE:</b> Assumo minhas atividades dispondo-me a colaborar com os membros da equipe para melhorar o desempenho coletivo.	
<b>TOTAL DE PONTOS (TOT<sub>IADF1</sub>):</b> Some a pontuação de cada item e escreva o total no espaço ao lado	

**CIÊNCIA DO AVALIADO**

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Carimbo/assinatura do avaliado

## Anexo 4: IADG I

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO**  
**DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS**

**INSTRUMENTAL DE AVALIAÇÃO**  
**DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL –**  
**NÍVEL GERENCIAL - I**  
**IADG - I**

<b>INSTRUÇÕES</b>	
1. Neste instrumental deverá ser feita a auto avaliação do servidor	
2. Preencher os campos IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADO e PERÍODO DA AUTO-AVALIAÇÃO	
3. Avaliar os fatores com valores inteiros de 1 (mín) a 5 (máx), anotando-os na coluna da direita (PONTUAÇÃO)	
4. Somar na vertical (TOTAL DE PONTOS)	
<b>IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADO</b>	
Nome: _____ R.F.: _____	
Enquadramento: _____ Cargo/Função: _____	
Categoria Funcional: ( ) Efetivo ( ) Admitido ( ) Em comissão C.E.: _____	
Secretaria/Subprefeitura: _____ Unidade de lotação: _____	
<b>PERÍODO DA AUTO-AVALIAÇÃO</b>	
Período da avaliação ____/____/____ a ____/____/____	Data: ____/____/____ carimbo/assinatura
<b>FATORES PARA AUTO-AVALIAÇÃO GERENCIAL</b>	<b>PONTUAÇÃO</b> <b>1 a 5</b> <b>(mín – máx)</b>
Este nível de avaliação reúne servidores públicos municipais efetivos, admitidos e ocupantes de cargos de provimento em comissão de desempenho funcional. Os fatores estão em ordem alfabética.	
<b>ATUAÇÃO INTEGRADA:</b> Coordena e orienta as atividades sob sua responsabilidade, considerando a relação com outras equipes, buscando atingir os objetivos de trabalho.	
<b>COMPROMISSO:</b> Assumo minhas responsabilidades, cumprindo os acordos e regras estabelecidas para o desempenho de minhas atribuições, sendo assíduo, pontual, eficiente, sério e dedicado.	
<b>COMUNICAÇÃO:</b> Mantém as pessoas que compõem as equipes de trabalho informadas e atualizadas nos assuntos que têm relação com os trabalhos desenvolvidos na unidade.	
<b>DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS:</b> Promove e orienta a formação dos profissionais da minha equipe, empreendendo esforços para elevar a capacitação dos mesmos.	
<b>DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL E PESSOAL:</b> Busca novos conhecimentos e práticas gerenciais, aplicando-os no trabalho.	
<b>ENERGIA NO TRABALHO:</b> Está disposto a encontrar soluções frente às dificuldades encontrada no trabalho.	
<b>FLEXIBILIDADE:</b> Analisa as situações que apresentam e adapta com rapidez e facilidade os planos e ações frente à novas necessidades.	
<b>GESTÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO:</b> Está atento às condições de trabalho, buscando viabilizar as melhorias necessárias ao desempenho do trabalho.	
<b>GESTÃO DE RECURSOS:</b> Faz avaliação constante dos recursos e meios com o objetivo de otimizar a sua utilização para obter melhores resultados de trabalho.	
<b>LIDERANÇA:</b> Atua de forma a inspirar credibilidade junto à equipe.	
<b>PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO:</b> Fomenta planos, metas e prazos, distribuindo adequadamente as atividades junto aos profissionais da unidade, acompanhando e avaliando a execução dos trabalhos.	
<b>RELACIONAMENTO PESSOAL:</b> Respeita as opiniões dos membros da minha equipe e administra os conflitos.	
<b>TOTAL DE PONTOS (TOTAL IADG I):</b> Some a pontuação de cada item e escreva o total no espaço ao lado	

## Anexo 5: IADG 2

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO**  
**DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS**

**INSTRUMENTAL DE AVALIAÇÃO**  
**DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL -**  
**NÍVEL FUNCIONAL - 2**  
**IADG 2**

**INSTRUÇÕES**

1. Neste instrumental um membro da equipe de trabalho avalia o gerente.
2. Preencher os campos IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADO e PERÍODO DA AVALIAÇÃO
3. Avaliar os fatores com valores inteiros de 1 (mín) a 5 (máx), anotando-os na coluna da direita (PONTUAÇÃO)
4. Somar na vertical (TOTAL DE PONTOS)
5. Dar ciência ao avaliado quando do fechamento do ciclo de Avaliação de Desempenho

**IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADO**

Nome: \_\_\_\_\_ R.F.: \_\_\_\_\_  
 Enquadramento: \_\_\_\_\_ Cargo/Função: \_\_\_\_\_  
 Categoria Funcional: ( ) Efetivo ( ) Admitido ( ) Em comissão C.E.: \_\_\_\_\_  
 Secretaria/Subprefeitura: \_\_\_\_\_ Unidade de lotação: \_\_\_\_\_

**PERÍODO DA AUTO-AVALIAÇÃO**

Período de avaliação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ a \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**AVALIADOR - MEMBROS DA EQUIPE DE TRABALHO (identificação facultativa):**

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 carimbo/assinatura

**FATORES PARA AUTO-AVALIAÇÃO GERENCIAL**

Este nível de avaliação reúne servidores públicos municipais efetivos, admitidos e ocupantes de cargos de provimento em comissão de desempenho funcional. Os fatores estão em ordem alfabética.

**PONTUAÇÃO**

**1 a 5**  
**(mín - máx)**

<b>ATUAÇÃO INTEGRADA:</b> Coordena e orienta as atividades sob sua responsabilidade, considerando a relação com outras equipes, buscando atingir os objetivos de trabalho.	
<b>COMPROMISSO:</b> Assumo minhas responsabilidades, cumprindo os acordos e regras estabelecidas para o desempenho de minhas atribuições, sendo assíduo, pontual, eficiente, sério e dedicado.	
<b>COMUNICAÇÃO:</b> Mantém as pessoas que compõem as equipes de trabalho informadas e atualizadas nos assuntos que têm relação com os trabalhos desenvolvidos na unidade.	
<b>DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS:</b> Promove e orienta a formação dos profissionais da minha equipe, empreendendo esforços para elevar a capacitação dos mesmos.	
<b>DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL E PESSOAL:</b> Busca novos conhecimentos e práticas gerenciais, aplicando-os no trabalho.	
<b>ENERGIA NO TRABALHO:</b> Está disposto a encontrar soluções frente às dificuldades encontrada no trabalho.	
<b>FLEXIBILIDADE:</b> Analisa as situações que apresentam e adapta com rapidez e facilidade os planos e ações frente à novas necessidades.	
<b>GESTÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO:</b> Está atento às condições de trabalho, buscando viabilizar as melhorias necessárias ao desempenho do trabalho.	
<b>GESTÃO DE RECURSOS:</b> Faz avaliação constante dos recursos e meios com o objetivo de otimizar a sua utilização para obter melhores resultados de trabalho.	
<b>LIDERANÇA:</b> Atua de forma a inspirar credibilidade junto à equipe.	
<b>PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO:</b> Fomenta planos, metas e prazos, distribuindo adequadamente as atividades junto aos profissionais da unidade, acompanhando e avaliando a execução dos trabalhos.	
<b>RELACIONAMENTO PESSOAL:</b> Respeita as opiniões dos membros da minha equipe e administra os conflitos.	
<b>TOTAL DE PONTOS (TOT<sub>IADG2</sub>):</b> Some a pontuação de cada item e escreva o total no espaço ao lado	

**CIÊNCIA DO AVALIADO**

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

\_\_\_\_\_ Carimbo/assinatura do avaliado

## Anexo 6: IADG 3

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO**  
**DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS**

**INSTRUMENTAL DE AVALIAÇÃO**  
**DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL –**  
**NÍVEL GERENCIAL - 2**  
**IADG 3**

<b>INSTRUÇÕES</b>	
1. Neste instrumental o gerente é avaliado pelo seu gestor imediato	
2. Preencher os campos identificação do avaliado, período da avaliação e avaliador – chefia imediata	
3. Avaliar os fatores com valores inteiros de 1 (mín) a 5 (máx), anotando-os na coluna da direita (PONTUAÇÃO)	
4. Somar na vertical (TOTAL DE PONTOS)	
5. Dar ciência ao avaliado quando do fechamento do ciclo de Avaliação de Desempenho	
<b>IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADO</b>	
Nome: _____	R.F.: _____
Enquadramento: _____	Cargo/Função: _____
Categoria Funcional: ( ) Efetivo ( ) Admitido ( ) Em comissão	C.E.: _____
Secretaria/Subprefeitura: _____	Unidade de lotação: _____
<b>PERÍODO DA AUTO-AVALIAÇÃO</b>	<b>AVALIADOR – CHEFIA IMEDIATA</b>
De: ___/___/___ a ___/___/___	Data: ___/___/___
	carimbo/assinatura

<b>FATORES PARA AUTO-AVALIAÇÃO GERENCIAL</b>	<b>PONTUAÇÃO</b> <b>1 a 5</b> <b>(mín – máx)</b>
Este nível de avaliação reúne servidores públicos municipais efetivos, admitidos e ocupantes de cargos de provimento em comissão de desempenho funcional. Os fatores estão em ordem alfabética.	
<b>ATUAÇÃO INTEGRADA:</b> Coordena e orienta as atividades sob sua responsabilidade, considerando a relação com outras equipes, buscando atingir os objetivos de trabalho.	
<b>COMPROMISSO:</b> Assumo minhas responsabilidades, cumprindo os acordos e regras estabelecidas para o desempenho de minhas atribuições, sendo assíduo, pontual, eficiente, sério e dedicado.	
<b>COMUNICAÇÃO:</b> Mantém as pessoas que compõem as equipes de trabalho informadas e atualizadas nos assuntos que têm relação com os trabalhos desenvolvidos na unidade.	
<b>DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS:</b> Promove e orienta a formação dos profissionais da minha equipe, empreendendo esforços para elevar a capacitação dos mesmos.	
<b>DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL E PESSOAL:</b> Busca novos conhecimentos e práticas gerenciais, aplicando-os no trabalho.	
<b>ENERGIA NO TRABALHO:</b> Está disposto a encontrar soluções frente às dificuldades encontrada no trabalho.	
<b>FLEXIBILIDADE:</b> Analisa as situações que apresentam e adapta com rapidez e facilidade os planos e ações frente à novas necessidades.	
<b>GESTÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO:</b> Está atento às condições de trabalho, buscando viabilizar as melhorias necessárias ao desempenho do trabalho.	
<b>GESTÃO DE RECURSOS:</b> Faz avaliação constante dos recursos e meios com o objetivo de otimizar a sua utilização para obter melhores resultados de trabalho.	
<b>LIDERANÇA:</b> Atua de forma a inspirar credibilidade junto à equipe.	
<b>PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO:</b> Fomenta planos, metas e prazos, distribuindo adequadamente as atividades junto aos profissionais da unidade, acompanhando e avaliando a execução dos trabalhos.	
<b>RELACIONAMENTO PESSOAL:</b> Respeita as opiniões dos membros da minha equipe e administra os conflitos.	
<b>TOTAL DE PONTOS (TOTAL):</b> Some a pontuação de cada item e escreva o total no espaço ao lado	

<b>CIÊNCIA DO AVALIADO</b>	
Data: ___/___/___	Carimbo/assinatura do avaliado

## Anexo 7: Equipe de trabalho

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO  
DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

INSTRUMENTAL DE AVALIAÇÃO DE  
DESEMPENHO  
NÍVEL INSTITUCIONAL –  
EQUIPE DE TRABALHO

INSTRUÇÕES	
1. Neste instrumental a equipe de trabalho faz sua auto-avaliação em consenso 2. Preencher o campo IDENTIFICAÇÃO DA EQUIPE 3. Preencher o campo PERÍODO DE AVALIAÇÃO 4. Avaliar os 4 fatores com valores inteiros de 1 (mín) a 5 (máx), de acordo com o consenso da equipe de trabalho 5. Anotar os valores na coluna da direita (PONTUAÇÃO), somar na vertical (TOTAL DE PONTOS) 6. Todos os AVALIADORES deverão assinar no verso deste Instrumental de Avaliação de Desempenho - IAD	
IDENTIFICAÇÃO DA EQUIPE DE TRABALHO	PERÍODO DE AVALIAÇÃO
Unidade: _____ Secretaria/Subprefeitura: _____ RF do Gestor: _____ Endereço: _____ Telefone: _____	Período de avaliação: ____/____/____ a ____/____/____ AVALIADORES – EQUIPE DE TRABALHO (IDENTIFICAÇÃO NO VERSO)
FATORES PARA AVALIAÇÃO - NÍVEL INSTITUCIONAL	PONTUAÇÃO
Os fatores estão em ordem alfabética	1 a 5 (mín - máx)
<b>ALINHAMENTO COM AS DIRETRIZES:</b> Desenvolvemos nosso trabalho de acordo com as diretrizes estabelecidas.	
<b>COMPROMISSO COM OS RESULTADOS:</b> Nossa equipe se esforça no sentido de atingir os resultados esperados	
<b>COOPERAÇÃO:</b> Os membros da nossa equipe se dispõem a colaborar com os colegas para melhorar o desempenho coletivo.	
<b>RELACIONAMENTO INTERPESSOAL:</b> Respeitamos as opiniões dos membros da nossa equipe buscando a melhoria do nosso desempenho	
<b>TOTAL DE PONTOS (TOT<sub>IADFI</sub>):</b> Some a pontuação de cada item e escreva o total no espaço ao lado	



**Anexo 8: Avaliação das condições de trabalho**

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO**  
**DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS**

**INSTRUMENTAL DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO**  
**NÍVEL INSTITUCIONAL – AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO**

<b>INSTRUÇÕES</b>	
Neste instrumento a equipe de trabalho deverá avaliar as condições de trabalho em consenso	
Preencher os campos IDENTIFICAÇÃO DO AVALIADO e PERÍODO DA AVALIAÇÃO	
Avaliar os fatores com valores inteiros de 1 (min) a 5 (máx), anotando-os na coluna da direita (PONTUAÇÃO)	
Somar na vertical (TOTAL DE PONTOS) e fazer o cálculo da NOTA	
Todos os AVALIADORES deverão assinar no verso deste Instrumental de Avaliação de Desempenho - IAD	
<b>IDENTIFICAÇÃO DA EQUIPE</b>	
Unidade de Trabalho: _____	R.F. do Gestor: _____
Secretaria/Subprefeitura: _____	Unidade de Lotação: _____
<b>PERÍODO DA AVALIAÇÃO</b>	<b>AVALIADORES – EQUIPE DE TRABALHO</b>
Período da avaliação ____/____/____ a ____/____/____	IDENTIFICAÇÃO NO VERSO
<b>FATORES PARA AUTO-AVALIAÇÃO FUNCIONAL</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>
Este nível de avaliação reúne servidores públicos municipais efetivos, admitidos e ocupantes de cargos de provimento em comissão de desempenho funcional. Os fatores estão em ORDEM ALFABÉTICA.	<b>1 a 5</b> (min – máx)
<b>ADEQUAÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO:</b> os materiais de uso diário e contínuo disponíveis na unidade de trabalho permitem o desempenho das atividades profissionais.	
<b>ADEQUAÇÃO DE MATERIAIS PERMANENTES:</b> os bens móveis disponíveis na unidade de trabalho permitem a realização de atividades de trabalho por parte dos profissionais.	
<b>AMBIENTE FÍSICO:</b> as condições físicas, estruturais e de manutenção do espaço onde se realizam as diversas atividades de trabalho são adequadas para o desempenho das atividades dos profissionais.	
<b>DISPONIBILIDADE DE MATERIAIS DE CONSUMO:</b> os materiais de uso diário e contínuo estão disponíveis em quantidade suficiente para a realização do trabalho.	
<b>DISPONIBILIDADE DE MATERIAIS PERMANENTE:</b> os bens móveis de propriedade da unidade de trabalho estão disponíveis em quantidade suficiente para a realização do trabalho.	
<b>DISPONIBILIDADE DE RECURSOS HUMANOS:</b> o número de servidores na unidade de trabalho e suficiente para a execução de todas as atividades e projetos.	
<b>ESTABELECIMENTO DE DIRETRIZES:</b> as diretrizes da unidade de trabalho são claramente definidas e discutidas e conseguem orientar a realização dos projetos e atividades profissionais.	
<b>TOTAL DE PONTOS (TOTIADFI):</b> Some a pontuação de cada item e escreva o total no espaço ao lado	

**Anexo 9: Folha de Trabalho nº 01****Foco institucional – RESULTADO DO TRABALHO****Algumas definições:**

- Plano de Trabalho/Metas – é um conjunto de Ações, podendo ser classificadas em Processo ou Projeto.
- Processo – são as atividades de manutenção da rotina de trabalho, integrantes do contexto do plano – são aquelas que já estão em andamento.
- Meta – é a indicação do ponto a ser atingido ao final do processo/ projeto ou ao final do ciclo da Avaliação de Desempenho, sendo este dezembro de cada ano. É definida no respectivo cronograma estando associada a uma atividade ou etapa considerando a sua respectiva data ou prazo final.
- Meta de Avaliação de Desempenho – representa o ponto estabelecido para ser atingido até o final do ciclo da avaliação de desempenho do respectivo ciclo.
- Objetivo a ser atingido – corresponde ao resultado que queremos alcançar com a implantação do projeto ou melhoria do processo.
- População alvo – é a identificação das pessoas beneficiadas ou quem se destina o serviço abrangido pelo respectivo projeto ou processo.
- Justificativa – detalhamento na importância da ação a ser desenvolvida.
- Cronograma – é a disposição cronológica das atividades ou etapas necessárias para o desenvolvimento do projeto ou melhoria do processo de trabalho.
- Unidade – a unidade do Plano de Trabalho/ Metas é o local físico, delimitado por uma estrutura hierárquica onde o servidor presta serviços, aglutinadas na seguinte conformidade.
  - Secretarias Municipais: Gabinete, Departamentos ou equivalentes, incluindo as demais estruturas subordinadas, e Equipamentos.
  - Subprefeitura: Gabinete, Coordenadorias, Supervisões e Equipamentos.
- Equipe – equipe de trabalho é o menor agrupamento de serviços respondendo a um mesmo gestor imediato

**Anexo 10: Folha de Trabalho nº 02**

A elaboração de um Plano de Trabalho /Metas deve partir de uma necessidade real da área de atuação da sua unidade de trabalho, ou seja, deverá ser realizado um "diagnóstico local" e a partir dele ser construído de acordo com a seguinte estrutura:

**I – IDENTIFICAÇÃO:**

1. Plano de Trabalho da Unidade:

2. Gestor do Plano: \_\_\_\_\_ RP do Gestor: \_\_\_\_\_

3. Nome da Ação:

Tipo de ação: ( ) Projeto ou ( ) Processo

4. Identificação do Gestor da Ação

5. Identificação da equipe envolvida

**II – OBJETIVO A SER ATINGIDO****III – POPULAÇÃO-ALVO****IV – JUSTIFICATIVA****V – CRONOGRAMA DE ATIVIDADES:**

<b>Atividade/Etapa</b>	<b>Datas</b>	
1.	Início:	Fim:
2.	Início:	Fim:
3.	Início:	Fim:
4.	Início:	Fim:
5.	Início:	Fim:
6.	Início:	Fim:

**VI – META PROPOSTA PARA FINS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO, a ser atingida até o dia 30 de outubro:**

## Anexo 11: Folha de Trabalho nº 03

**PLANILHA PARA CALCULAR A NOTA DOS RESULTADOS DAS METAS**

Sistematicamente o Plano de Metas/ Trabalho será acompanhado pelo respectivo gestor da Unidade que registrará as informações sobre o seu andamento. O grupo deverá simular o índice do resultado atingido no final do ciclo da Avaliação de Desempenho, ou seja, 31 de dezembro, preenchendo a seguinte tabela:

Ações	Resultado %
1-	
2-	
3-	
4-	
<b>Percentual do Resultado do Trabalho/ Metas (média do percentual de cada Ação)</b>	
<b>Pontos de Resultado do Trabalho/ Metas (de acordo com a regra abaixo)</b>	

**1º passo**

Média das metas =  $\frac{\% \text{ da meta da ação nº1} + \% \text{ da meta da ação nº2} + \dots}{\text{Quantidade de ações}}$

% média das metas das ações =

**2º passo – pontos para o RESULTADO DO TRABALHO**

- Inferior a 20% = 1
- De 20% até abaixo de 40% = 2
- De 40% até abaixo de 60% = 3
- De 60% até abaixo de 80% = 4
- Igual ou acima de 80% = 5

**Anexo 12: Avaliação do usuário**

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO  
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO  
DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS**

**INSTRUMENTAL DE AVALIAÇÃO  
DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL -  
IAD - IADU  
AVALIAÇÃO DO USUÁRIO -  
EXERCÍCIO 2005**

Este espaço destina-se à elaboração da contextualização da unidade de trabalho avaliada, em conformidade com o item 4.7 da Portaria nº 487/SGP-G/2004:

Considerando os serviços prestados nesta unidade, pedimos a gentileza do Senhor(a) avaliar nosso atendimento respondendo às questões descritas a seguir.

Desde já agradecemos a sua opinião.

Assinale com um X no espaço correspondente à sua avaliação. O valor (1) corresponde a menor avaliação e o valor (5) maior avaliação.

Esta avaliação será utilizada na **AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO** anual dos servidores da PMSP.

<b>AVALIAÇÃO – (Min.1 – Max.5)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>ATENDIMENTO RECEBIDO</b> – Fui atendido(a) com atenção, respeito e cortesia					
<b>ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO</b> – O atendimento foi realizado de forma organizada.					
<b>INFORMAÇÕES</b> – As informações prestadas foram suficientes.					
<b>RESULTADOS OBTIDOS</b> – Fiquei satisfeito(a) com a solução dada à minha solicitação.					

**SUGESTÕES:**

---



---



---