

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Marina Gregório Coimbra Cristo

**GESTÃO DO DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO MINEIRO: disfunções, desafios
e possibilidades de mudança.**

BELO HORIZONTE
2017

Marina Gregório Coimbra Cristo

**GESTÃO DO DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO MINEIRO: disfunções, desafios
e possibilidades de mudança.**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.
Orientadora: Kamila Pagel de Oliveira

Belo Horizonte
2017

C933g Cristo, Marina Gregório Coimbra.
Gestão do desempenho no setor público mineiro [manuscrito] :
disfunções, desafios e possibilidades de mudança / Marina Gregório
Coimbra Cristo. – 2017.
[13], 121 f. : il.

Monografia de conclusão de curso (Graduação em Administração
Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo
Neves de Carvalho, 2017.

Orientadora: Kamila Pagel de Oliveira
Bibliografia: f. 123-126

1. Avaliação de desempenho – Minas Gerais. 2. Setor público – Minas
Gerais. 3. Administração de pessoal – Minas Gerais. I. Oliveira, Kamila
Pagel de. II. Título.

CDU 35.08(815.1)

Marina Gregório Coimbra Cristo

**GESTÃO DO DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO MINEIRO: disfunções, desafios
e possibilidades de mudança.**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de
Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação
João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção
do título de bacharel em Administração Pública.
Orientadora: Kamila Pagel de Oliveira

Professora Doutora Kamila Pagel de Oliveira, orientadora, Fundação João Pinheiro

**Professora Mestre Cláudia Beatriz Machado Monteiro de Lima Nicácio, avaliadora,
Fundação João Pinheiro**

Professora Doutora Rosânia Rodrigues de Souza, avaliadora, Fundação João Pinheiro

AGRADECIMENTOS

À Deus, por ter tornado realidade o sonho de estudar Administração Pública na Fundação João Pinheiro.

Aos meus pais, Marcelo e Fátima, por todo apoio e amor de sempre.

Aos irmãos, Ana, Marcelo, Amanda e João Paulo, por aguentarem firmes e com carinho os momentos de tensão da graduação.

Às amigas que tornaram mais fácil a caminhada e ensinaram muito sobre amizade: Letícia, Luisa e Ana Clara.

À Kamila Pagel, pela orientação tranquila e pelos conhecimentos passados.

Aos colegas da DCGD, Amanda, Maria, Marcelo, Ana, Fernanda e Silvana, pela disposição em ajudar e por proporcionarem um ambiente de trabalho leve e acolhedor.

Muito Obrigada!

RESUMO

O presente trabalho trata da gestão do desempenho no Estado de Minas Gerais, buscando compreender quais são suas disfunções e identificar quais são as possibilidades de mudanças neste processo. Busca-se entender como esse processo evoluiu desde a implantação da avaliação de desempenho, em 2003, e quais dificuldades encontradas atualmente impedem o alcance de efetividade na gestão do desempenho em Minas Gerais. Trata-se de uma pesquisa que investiga o tema a partir da perspectiva de atores fundamentais no processo em estudo, sendo eles os responsáveis pela gestão de desempenho na SEPLAG e os gestores de determinadas unidades da SEPLAG e FJP. Para o alcance dos objetivos propostos foram utilizadas as seguintes técnicas: revisão bibliográfica e pesquisa de campo, a qual foi realizada por meio de entrevistas e aplicação de questionários. Os resultados obtidos mostram a existência de uma contradição no processo de gestão de desempenho em Minas Gerais; enquanto os dados quantitativos mostram que os gestores declaram conhecer e executar adequadamente as etapas de tal processo, a análise qualitativa mostra que esses atores, bem com os membros da área responsável pela elaboração de políticas de gestão de pessoas do estado, apontam uma série de disfunções na gestão do desempenho, tais como: a atuação das unidades setoriais de recursos humanos, o envolvimento da alta gestão no processo, o papel dos gestores e questões relacionadas ao modelo vigente no estado. Os respondentes também indicaram possibilidades de melhoria neste processo, sendo as principais: instrumentalização dos RH setoriais, aumento do comprometimento dos gestores com a gestão do desempenho, adequação do modelo utilizado à realidade dos servidores e a conscientização da alta gestão em relação à importância dos resultados da gestão do desempenho para seus servidores e para a organização.

Palavras-chave: **gestão do desempenho; avaliação de desempenho; Minas Gerais; gestão de pessoas.**

ABSTRACT

The present work refers to the performance management in the state of Minas Gerais, seeking to understand its malfunctions and to identify the possibilities of changes in this process. The goal is to understand the evolution of this process since the beginning of the performance evaluation, in 2003, and which current difficulties prevent its effectiveness in performance management in Minas Gerais. It is a research that investigates the theme from the perspective of fundamental actors in the studied process, which are the responsible ones for the performance management at SEPLAG and the managers of certain unities of SEPLAG and FJP. To accomplish the proposed goals, the following techniques were used: literature review and field research, which was carried out through interviews and questionnaires. The results show the existence of a contradiction in the performance management process in Minas Gerais: whilst quantitative data show that the managers declare to have knowledge and skills to properly execute the steps of such process, the qualitative analysis shows that these actors, as well as the members of the area which is responsible for elaborating policies of state personnel management, show a series of malfunctions in performance management, such as: the performance of the sectoral units of human resources, the involvement of the higher management in the process, the role of the managers and matters of the present model in the state. The respondents also indicated possibilities of improvement in this process, and the main ones are: instrumentalization of the sectoral HR, increase in the commitment of the managers with performance management, adapt the current model to the reality of public servers, and raise the awareness of the higher management regarding the importance of the results of performance management to their servers and the organisation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADGP: Avaliação de Desempenho dos Gestores Públicos;

ADI: Avaliação de Desempenho Individual;

AED: Avaliação Especial de Desempenho;

Art: Artigo;

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento;

DCGD: Diretoria Central de Gestão do Desempenho;

FJP: Fundação João Pinheiro;

GRH: Gestão de Recursos Humanos;

MARE: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado;

Nº: número;

OCDE: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico;

RH: recursos humanos;

SEPLAG: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Tipos de Políticas de Recursos Humano

Figura 2: Subsistemas da gestão de recursos humanos

Figura 3: O processo de avaliação do desempenho para Chiavenato

Figura 4: Evolução do modelo de Avaliação de Desempenho em Minas Gerais de 2004 a 2014

Figura 5: Tipologia das Competências do Governo de Minas Gerais

Figura 6: Competências Essenciais do Estado de Minas Gerais

Figura 7: Processo de Avaliação de Desempenho Individual

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Conhecimento dos gestores acerca dos objetivos da Avaliação de Desempenho.

Gráfico 2: Conhecimentos dos gestores acerca do significado das competências avaliadas nos servidores.

Gráfico 3: Clareza das regras da avaliação de desempenho e facilidade de suas etapas de operacionalização.

Gráfico 4: Elaboração adequada do PGDI junto aos servidores, com registro de atividades/entregas e identificação de competências e ações de desenvolvimento.

Gráfico 5: Realização de dois acompanhamentos formais e obrigatórios durante o ciclo de avaliação.

Gráfico 6: Feedback (retorno) constante aos servidores sobre seu desempenho durante o ciclo de avaliação.

Gráfico 7: Comprometimento com o processo de avaliação de desempenho dos servidores e cumprimento de prazos determinados.

Gráfico 8: Realização da avaliação de desempenho utilizando como base as informações registradas no PGDI.

Gráfico 9: Dificuldade em realizar as etapas do processo de avaliação do desempenho (preenchimento do PGDI, realização dos acompanhamentos e da avaliação, notificação do servidor, dentre outros) em razão da intensa rotina de trabalho.

Gráfico 10: O processo de avaliação de desempenho é amplamente divulgado, com ações de sensibilização, divulgação e orientação em relação ao seu funcionamento e sua importância no âmbito do órgão dos gestores entrevistados.

Gráfico 11: O RH setorial realiza ações de orientação para gestores sobre o processo de avaliação e oferece auxílio durante o ciclo de gestão do desempenho.

Gráfico 12: O processo de avaliação de desempenho tem sido priorizado e apoiado pela alta administração do órgão/entidade dos gestores.

Gráfico 13: O processo de avaliação de desempenho acontece para cumprimento de uma formalidade, ao invés de ter como foco o desenvolvimento e a melhoria do desempenho do servidor.

Gráfico 14: Adequação do modelo de competências à realidade do órgão/entidade.

Gráfico 15: Atribuição de notas superestimadas a fim de evitar qualquer tipo de indisposição e/ou constrangimento com os avaliados.

Gráfico 16: As notas das avaliações correspondem ao real desempenho dos servidores.

Gráfico 17: O resultado da avaliação de desempenho mostra a diferença de desempenho dos servidores avaliados pelos gestores entrevistados.

Gráfico 18: A utilização da avaliação de desempenho na composição da remuneração variável contribui para que sejam atribuídas notas altas na avaliação de desempenho.

Gráfico 19: utilização efetiva dos resultados da avaliação de desempenho para as ações de gestão de pessoas (progressão e promoção, capacitação, adicional de desempenho e gratificações, dentre outros).

Gráfico 20: Houve melhora no processo de avaliação de desempenho desde sua implementação.

Gráfico 21: Potencial de mudança no processo de gestão de desempenho.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Quando comparativo sobre as possibilidades de mudança na gestão do desempenho em Minas Gerais.

SUMÁRIO

Sumário

1 INTRODUÇÃO	13
2 GESTÃO DE PESSOAS	16
2.1 Conceito de Gestão de Pessoas	16
2.2 Subsistemas de Gestão de Pessoas.....	23
3 GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO	30
3.1 Disfunções e desafios da gestão de pessoas no setor público	38
4 GESTÃO DO DESEMPENHO	47
4.2 Evolução da gestão do desempenho em Minas Gerais	58
5 METODOLOGIA.....	69
6 ANÁLISE DOS DADOS	72
6.1 O processo de gestão do desempenho pela perspectiva de membros da área central de recursos humanos do estado de Minas Gerais	72
6.1.1 Disfunções do Processo de Gestão do Desempenho.....	72
6.1.2 A Integração da Gestão do Desempenho com Outros Subsistemas.....	82
6.2 O processo de gestão do desempenho pela perspectiva de membros da área central de recursos humanos do estado de Minas Gerais	85
6.3 Possibilidades de mudança na gestão do desempenho do estado de Minas Gerais ..	107
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120

REFERÊNCIAS.....123

APÊNDICES.....127

Apêndice A: Roteiro Entrevista.....127

Apêndice B: Questionário Aplicados Aos Gestores.127

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas as organizações vêm sofrendo grande pressão do contexto externo, ocasionadas pela intensificação da globalização e pelo aumento da competitividade, o que torna fundamental revisar a forma de gerir as pessoas, transformar estruturas e formas de organização do trabalho, tornar ágeis processos decisórios e adaptar a organização a um padrão global.

Todo esse contexto de transformações impacta significativamente a vida das pessoas e, conseqüentemente, altera suas expectativas em relação ao seu trabalho e às organizações. Da mesma forma, espera-se que as pessoas sejam elementos diferenciadores das organizações, tornando estas cada vez mais competitivas no mercado globalizado.

A gestão de pessoas, por meio de suas políticas e práticas, é considerada o elo entre as expectativas das pessoas e das organizações e, portanto, é vista como fator que viabiliza a realização de metas organizacionais e individuais ao longo do tempo.

Visto que as organizações públicas estão inseridas neste ambiente que demonstra a crescente exigência das pessoas por melhores serviços e produtos, considerou-se importante tratar no presente trabalho certos aspectos da gestão de pessoas em organizações públicas do estado de Minas Gerais.

Foi em decorrência daquele contexto de mudanças, o qual modificou a forma de pensar a gestão de pessoas nas organizações que, em 2003, o Governo do estado de Minas Gerais lançou o “Choque de Gestão”, o qual, dentre outras iniciativas, buscou construir um novo modelo de gestão de pessoas, onde a meritocracia e a valorização do servidor foram elencados como princípios norteadores. Em atenção aos novos princípios propostos, a Gestão do Desempenho, objeto de estudo do presente trabalho, passou a fazer parte das ações de gestão de pessoas no estado, sendo instituída em 30 de julho de 2003 a avaliação de desempenho dos servidores mineiros.

Instituída pela Lei Complementar nº 71, a avaliação de desempenho foi um dos instrumentos utilizados para a implementação do modelo meritocrático da Administração Pública e da nova gestão pública. Seus objetivos são o acompanhamento e a avaliação contínua do desempenho do servidor, objetivando apurar sua aptidão e sua capacidade para o desenvolvimento das atribuições do cargo. Para mais, considera-se como objetivo maior a melhora do desempenho dos servidores e o desenvolvimento de competências, através da

identificação dos pontos forte e fracos de cada indivíduo avaliado. Com isso, espera-se alcançar o aperfeiçoamento profissional dos servidores do estado, estimulando a conscientização sobre seu papel no contexto organizacional e permitindo a consolidação de uma gestão pública capaz de prestar serviços públicos de qualidade aos cidadãos.

Não obstante os objetivos apontados para a política, estudos apontam a existência de diversas disfunções na gestão do desempenho, as quais versam sobre o processo definido para a execução dessa gestão, sobre a atuação dos indivíduos envolvidos, sobre o modelo adotado no estado, entre outras razões que são abordadas ao longo do presente trabalho.

Considerando a importância da Gestão do Desempenho para a constante melhora na prestação dos serviços públicos no estado de Minas Gerais, objetivou-se neste trabalho entender quais são as principais disfunções da gestão do desempenho no estado de Minas Gerais e, também, quais são as possibilidades de melhoria no processo de gestão do desempenho no estado.

Para tanto, foi estabelecido um recorte de análise que buscou compreender o posicionamento de gestores públicos, responsáveis pela execução da política, e de servidores da área central de recursos humanos acerca da gestão do desempenho no Estado de Minas Gerais. Optou-se pela utilização de pesquisa qualitativa e quantitativa como metodologia do presente trabalho, haja vista que estes dois tipos se complementam e permitem a percepção de diferentes aspectos em relação ao objeto de estudo.

É relevante destacar que a execução das ações de Recursos Humanos é feita de maneira descentralizada no estado de Minas Gerais. Há no estado a área central de recursos humanos, responsável por criar e divulgar as diretrizes para as políticas de gestão de pessoas, a qual se encontra na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, e existem as unidades setoriais de recursos humanos nos órgãos e entidades do estado, as quais ficam responsáveis pela execução das políticas.

Buscou-se com a pesquisa monográfica responder a seguinte questão: quais mudanças no processo de gestão do desempenho do Estado de Minas Gerais poderiam torná-lo mais efetivo, não se configurando como um fim em si mesmo?

Destarte, foi estabelecido como objetivo geral deste trabalho: compreender as principais disfunções da gestão do desempenho no estado de Minas Gerais, bem como suas causas, e,

apresentar as possibilidades de melhoria no processo de gestão do desempenho no estado na perspectiva dos atores que dele participam.

Para atingir o objetivo geral delineado, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Descrever o modelo de Gestão do Desempenho adotado no estado de Minas Gerais;
- b) Consolidar as disfunções da política de gestão de desempenho, explicitando os principais desafios desse subsistema em Minas Gerais;
- c) Identificar possíveis mudanças que resultem no aperfeiçoamento da gestão do desempenho no estado de Minas Gerais.

Este trabalho está dividido em sete seções: a primeira contém esta introdução, a qual indica o conteúdo abordado ao longo do trabalho; a segunda seção trata do referencial teórico acerca da gestão de pessoas; a terceira seção dedica-se às contribuições teóricas em relação à gestão de pessoas no setor público; a quarta seção destina-se ao aprofundamento na gestão do desempenho, objeto de estudo do presente trabalho; a quinta seção apresenta a metodologia utilizada na realização desta pesquisa; na sexta seção encontra-se a descrição e análise dos resultados obtidos. Por fim, a sétima seção traz as considerações finais acerca da análise feita.

2 GESTÃO DE PESSOAS

O alcance dos objetivos do presente trabalho, bem como sua compreensão, exige a apresentação da evolução do conceito e das concepções da gestão de pessoas.

Destarte, são apresentados neste capítulo o conceito de gestão de pessoas segundo os teóricos da área, a evolução dos modelos de gestão de pessoas, os subsistemas de gestão de pessoas e o desenvolvimento da gestão de pessoas no setor público, onde são apresentados os desafios e disfunções de tal gestão.

2.1 Conceito de Gestão de Pessoas

Para Gil (2007), considera-se Gestão de Pessoas a função gerencial que visa a cooperação das pessoas nas organizações onde atuam para o alcance dos objetivos organizacionais e, também, individuais. Fischer (2002) define a gestão de pessoas como a orientação e o direcionamento de um agregado de interações humanas, o qual constitui-se de relações pessoais, interpessoais e sociais que ocorrem na organização.

Segundo Gil (2007, p. 18), a expressão Gestão de Pessoas é uma substituição ao termo Administração de Recursos Humanos, sendo este último considerado restritivo “pois implica a percepção das pessoas que trabalham numa organização apenas como recursos, ao lado de recursos materiais e financeiros”. Neste sentido, Fischer (2002) considera que a utilização da expressão gestão de pessoas não significa somente tentar substituir a desgastada administração de pessoal. Para além disso, o uso desta expressão busca ressaltar o caráter da ação - a gestão e seu foco de atenção: as pessoas.

De acordo com Fischer (2002), o modelo de gestão de pessoas é entendido como a maneira eleita por uma organização para gerenciar e orientar o comportamento humano no trabalho. Para alcançar este objetivo, o autor pontua que a organização define princípios, estratégias, políticas e práticas ou processos de gestão, utilizando tais mecanismos para implementar diretrizes e orientar os estilos de atuação dos gestores para com aqueles que trabalham na organização.

O aumento da relevância do comportamento humano no âmbito dos negócios no contexto mundial fez com que fosse atribuída à sua gestão um espaço cada vez maior na teoria organizacional (FISCHER, 2002). Embora a substituição das expressões “administração de pessoal” ou “administração de recursos humanos” por “gestão de pessoas” indique uma preocupação maior com o fator humano, considera-se que uma simples mudança de nomenclatura não resulta, necessariamente, em uma transformação na conduta das organizações em relação às pessoas. Gil (2007) pontua que essa simples troca não indica o que as organizações fazem ou querem fazer de fato.

Muito embora a terminologia em questão não garanta determinada postura por parte das organizações, a adoção do novo termo reflete uma concepção acerca das pessoas e organizações (GIL, 2007).

Nos últimos anos, a dimensão humana nas organizações ganhou destaque e sua importância é cada vez mais evidente em um ambiente de mudanças sociais. Segundo Longo (2007), o novo contexto criado pelas mudanças ocorridas no mundo em diversos aspectos evidencia que tanto as organizações, para se manterem e expandirem, quanto as nações necessitam de mecanismos que valorizem o fator humano. A correta provisão, desenvolvimento e utilização do capital humano são fatores essenciais ao alcance de objetivos delineados por organizações modernas. Toda essa transformação percebida na gestão de pessoas está inteiramente associada à valorização dos indivíduos enquanto ativos intangíveis da organização. De acordo com Dutra (2004, p. 14) “quanto mais as organizações buscam flexibilidade e velocidade decisória mais dependem das pessoas”. Neste contexto, tem-se a necessidade de valorizar as pessoas e a percepção de que estas são fundamentais para o alcance dos resultados e para a obtenção de vantagem competitiva.

Não obstante a importância das pessoas no desenvolvimento de organizações e nações, não é correto dizer que esta preeminência das pessoas é uma característica comum a todas as organizações contemporâneas. Longo (2007, p. 24) trata a primazia do fator humano como "um traço diferenciador daqueles projetos empresariais com autêntica vocação de sustentabilidade". O autor enfatiza que os projetos que buscam sucesso a longo prazo são aqueles que se dispõem a investir em fatores que apresentam retorno mais demorado, como é o caso do capital humano.

Neste sentido, Fischer (2002) pontua que quanto mais a empresa se concentra no denominado ativo intangível¹, mais os negócios se tornam dependentes do desempenho humano.

Apesar de muitas organizações adotarem como preceito a valorização das pessoas, adotando modelos de gestão de pessoas que evidenciam a importância do fator humano, existe uma grande contradição entre os modelos considerados ideais, no que se refere à qualificação profissional e à relação de trabalho, e as práticas de gestão de pessoas. Neste cenário, em que o discurso se mostra muito mais avançado que a prática, muitas vezes os funcionários se sentem cobrados de acordo com os novos modelos de gestão e padrões propostos, mas, na verdade, não recebem treinamentos ou condições necessárias ao desenvolvimento de novas competências (VASCONCELOS, 2004).

Os autores Ulrich (2001); Dutra (2004); Barbosa (2005), citados por Oliveira (2016), dizem que as mudanças em andamento no mundo contemporâneo, influenciadas em grande medida pelo processo de globalização e pela dilatação da competitividade, despertaram a necessidade de reformular a gestão organizacional, dando ênfase à Gestão de Pessoas, “que precisa alterar a forma de coordenar as pessoas, no intuito de acompanhar essas mudanças do ambiente” (OLIVEIRA, 2016, p. 17).

Fischer (2002) considera a ideia de que cada vez mais as organizações valorizam o elemento humano um ‘velho jargão otimista e utópico’. Segundo o autor, a teoria não diz que as organizações estão sendo regidas por princípios que dão primazia ao humano em detrimento de outros valores da organização, e nem tão pouco pretendem se tornar mais humanas em função da nova onda competitiva. O que se pretende dizer, de acordo com Fischer (2002), é que quanto mais os negócios se sofisticam, “mais seu sucesso fica dependente de um padrão de comportamento coerente com esses negócios” (FISCHER, 2002, p. 13).

De acordo com Fischer (2002), um modelo de gestão de pessoas tem como componentes formais princípios, políticas e processos que intervêm nas relações humanas no interior das organizações.

O autor entende que princípios são as orientações de valor e as crenças adotadas pela organização, elementos que determinam o modelo de gestão. As políticas estabelecem as diretrizes de atuação definidas com o propósito de alcançar os objetivos de médio e longo prazo

¹ Fischer (2002) considera como ativo intangível as marcas, a performance, a inovação tecnológica e de produto, o atendimento diferenciado, entre outros elementos presentes nas organizações.

para as relações organizacionais. O autor pontua que, geralmente, as políticas são integradoras e orientadoras dos processos voltados especificamente para a gestão de pessoas. Por fim, Fischer (2002, p. 17) define os processos, elementos mais visíveis do modelo e para os quais boa parte da literatura sobre recursos humanos tem se dedicado exclusivamente, como “cursos de ação previamente determinados, [os quais] não podem ultrapassar os limites dos princípios de gestão e visam alcançar os objetivos traçados, orientados por políticas específicas”. São apontados como processos de gestão: planos de capacitação e sucessão, de cargos e salários, a administração de carreiras e as avaliações de desempenho.

Nesse contexto de mudanças, o modelo de gestão de pessoas também tem sofrido alterações, passando de um modelo tradicional para outro mais estratégico. O modelo tradicional, ou instrumental, nasce na administração científica e destaca a importância da alocação da pessoa certa no lugar certo. Segundo Oliveira (2016), a relação entre organização e pessoas, segundo o modelo, é baseada no controle e em práticas burocráticas, comumente encontradas em organizações mecânicas.

A gestão de pessoas segundo o modelo instrumental não faz distinção entre os recursos humanos e os outros recursos necessários ao funcionamento da organização e, dessa forma, procura estabelecer uma relação unilateral, onde a organização é o único agente (OLIVEIRA, 2016). Complementando esta ideia, Fischer (2002, p. 20) defende que “o aparecimento do departamento de pessoal ocorreu quando os empregados se tornaram um fator de produção cujos custos deveriam ser administrados tão racionalmente quanto os custos dos outros fatores de produção”, posto que, à época, era justamente o custo o elemento diferenciador de competitividade.

Longo (2007) trata o modelo instrumental como administração de pessoal, sendo esta uma função secundária e indireta que tem como objetivo dar suporte as atividades organizacionais importantes, criadoras de valor, quais sejam a produção, as finanças e as vendas. As funções da administração de pessoal são importantes e necessárias para as organizações, mas não estabelecem relações com a estratégia. O autor pontua que as intervenções que extrapolam as atividades básicas, como, por exemplo, pagamento de folha e controle de férias, ocorrem quando há a necessidade de mediação de conflitos entre funcionários ou entre o indivíduo e a organização, visando não as estratégias organizacionais, mas sim tentando evitar que qualquer eventual problema interfira no funcionamento da organização (LONGO, 2007).

Fischer (1998), citado por Sammartino (2002), destaca que o primeiro departamento de Administração de Pessoal foi implantado nos Estados Unidos, em 1890, e surgiu em decorrência da necessidade de administrar os custos destinados ao pagamento de mão-de-obra pela empresa *NCR Corporation*. Para Fischer (2002), a administração de recursos humanos é um conceito que mostra a imagem de uma área voltada essencialmente para transações processuais e trâmites burocráticos.

Segundo Flippo (1978) e Toledo (1988), citados por Sammartino (2002), a partir de sua implantação, e até meados dos anos de 1930, observou-se uma área de Administração de Pessoal mecanicista e um modelo de gestão paternalista.

O modelo instrumental de gestão de pessoas, tal como caracterizado acima, foi concebido em organizações mecânicas como aquelas típicas da administração científica; todavia pode ser identificado em organizações contemporâneas que, ainda hoje, não valorizam o fator humano.

A mudança no contexto mundial, que delineou um cenário competitivo, fez surgir a necessidade de um novo modelo de gestão de pessoas – a gestão de pessoas estratégica. Esse modelo apresenta alterações naquilo que tange as funções, os processos e as ferramentas utilizadas pela área de recursos humanos. Neste novo modelo, as funções típicas desenvolvidas pela gestão de pessoas instrumental permanecem, mas a relação entre a organização e os indivíduos muda substancialmente; a interação entre estes dois agentes passa a ser fundamental para o alcance dos objetivos da organização. Os indivíduos deixam de ser vistos como neutros e estáticos e passam a ser percebidos como atores conscientes e com vontades próprias, e a interação destes com a organização deve se dar de tal maneira que as necessidades das duas partes sejam contempladas (OLIVEIRA, 2016).

Segundo Sammartino (2002), estudos realizados durante a década de 1930 por Elton Mayo, inseridos no movimento de Relações Humanas, resultaram na revisão dos pressupostos mecanicistas comuns na Administração de Pessoal aplicada até o momento. Essa administração mecanicista, equivalente àquela tratada como instrumental pelos autores supracitados, começa a ser superada, deixando de ser uma área que se baseia em administrar aspectos legais e econômicos e passando a se preocupar com a inserção de instrumentos específicos para o recrutamento, treinamento e avaliação de pessoal (SAMMARTINO, 2002).

O pensamento estratégico naquilo que tange aos recursos humanos começa a surgir, segundo Sammartino (2002), na década de 1980. As organizações passam a perceber que o aumento de produtividade poderia estar sujeito às melhorias na administração dos recursos humanos. A partir desta constatação, segundo apontam Fombrun, Tichy e Devanna (1984), citados por Sammartino (2002), para que as organizações obtivessem aqueles ganhos de produtividade, seria necessário vincular suas estratégias amplas aos planejamentos de recursos humanos.

À vista disso, não é suficiente para que a organização alcance seus objetivos a definição de políticas de recursos humanos independentes e desconexas. Essa definição de políticas isoladas é denominada por Albuquerque (1987, apud Oliveira, 2016, p. 20) como “enfoque parcial” e, segundo o autor, é um erro percebido nas organizações. De acordo com o autor, o objetivo da divisão das políticas por funções é tornar a classificação didática, mas a execução daquelas deve se dar de forma integrada e articulada.

Segundo Oliveira (2016), as mudanças percebidas na gestão de pessoas se relacionam diretamente à valorização dos indivíduos na organização enquanto ativos intangíveis. Em um contexto de aumento da competitividade e relações globalizadas, é fundamental para as organizações que buscam vantagem competitiva² valorizar o capital humano.

Isto posto, é necessário desenvolver a gestão de pessoas de forma a definir seus objetivos e orientações de acordo com a estratégia da organização, para que suas intervenções e sua influência sobre o comportamento dos indivíduos ocorra de maneira coerente com aquelas prioridades estratégicas.

De acordo com Longo (2007), a necessidade de superar a visão equivocada de que o departamento de recursos humanos instrumental e os profissionais que trabalham nesta área são funcionários alheios ao negócio e afastados das decisões centrais da organização é um ponto em comum na literatura que trata da temática. O autor sugere que a desconstrução daquela visão tende a produzir uma dupla aproximação, onde “a função de recursos humanos se aproxima do mencionado eixo central do *management* da empresa e por sua vez este eixo central se desloca, aproximando-se da função de gerenciar pessoas” (LONGO, 2007).

² Segundo Porter(1998 apud Tolentino, 2014), entende-se como vantagem competitiva a execução das atividades empresariais estratégicas de forma mais econômica ou melhor do que a concorrência; é a criação de fatores que diferenciem um produto dos demais encontrados no mercado.

Fischer (2002) também destaca o modelo estratégico de gestão de pessoas, mas considera que antes da estruturação deste, um outro modelo de gestão, o que enfatizava a utilização da psicologia, existiu: o modelo de gestão de pessoas como gestão do comportamento humano. De acordo com o autor, o reconhecimento e utilização da psicologia como ciência que colabora na compreensão e interação na vida organizacional ocasionou a mudança no foco de ação da gestão de recursos humanos. Para o autor, a gestão de recursos humanos deixou de se concentrar em elementos como a tarefa, os custos e o resultado produtivo para atuar sobre o comportamento das pessoas.

A emergência de um novo critério de efetividade na modelagem dos sistemas de gestão de recursos humanos é apontada por Fischer (2002): o seu caráter estratégico. Foi nas décadas de 1970 e 1980 que o modelo estratégico de gestão de pessoas teve seu processo de estruturação iniciado.

Em um ambiente onde a estratégia é norteadora das ações e decisões da área de gestão dos recursos humanos, tal qual aquele encontrado em organizações que desenvolvem a gestão de pessoas estratégica, espera-se encontrar políticas coesas e que efetivamente se alinham com os objetivos estratégicos definidos. Segundo Longo (2007, p. 83),

[...] a gestão das pessoas não conseguirá realizar uma contribuição significativa para a obtenção de resultados valiosos para a organização se o conteúdo das políticas de GRH não estiver devidamente alinhado e articulado com a estratégia organizacional.

Conforme Longo (2007), para que uma organização mantenha um conjunto de políticas de gestão de recursos humanos (GRH) funcionando como um sistema integrado, três são os requisitos indispensáveis. Em primeiro lugar, os subsistemas de gestão de pessoas devem ser operativos, isto é, devem contar com políticas e práticas que permitam a aplicabilidade de cada um deles. O segundo requisito é a necessidade de articular e interligar os subsistemas de forma que os resultados gerados por um sirvam de insumos para os outros. O terceiro diz respeito à necessidade de os subsistemas estabelecerem uma relação coesa e coerente entre si e entre a estratégia da organização. Longo (2007) descreve as funções e contribuições de cada subsistema para o sistema integrado de gestão de recursos humanos, descrição esta que serviu de base para o tópico 2.2 do presente trabalho.

Oliveira (2016) afirma que quando considerada de maneira estratégica, a gestão de pessoas deixa de ser encarada como área de mero suporte aos negócios e passa a ser valorizada,

recebendo a importância que têm as áreas de finanças, produção e vendas. Neste contexto, a gestão de pessoas passa a receber investimentos e tem a oportunidade de se consolidar.

Fischer (2002, p. 25) destaca que, embora existam diferentes abordagens sobre a temática, essa nova maneira de pensar “trouxe um novo conceito articulador do modelo de gestão: a busca de orientação estratégica para as políticas e práticas de RH”. Ademais, o autor salienta que a partir deste momento seria necessário um esforço de adaptação do modelo às necessidades da organização, tornando-se as soluções padronizadas e universais insuficientes.

Diante da importância da articulação das políticas estabelecidas em cada subsistema de gestão de pessoas para o alcance de uma gestão integrada e estratégica, considera-se importante para o alcance dos objetivos do trabalho descrever os subsistemas de gestão de pessoas, momento em que é feita uma breve introdução à gestão do desempenho, objeto de estudo deste trabalho. Para mais, faz-se necessário também entender a contextualização da gestão de pessoas no setor público, segundo teóricos e pesquisadores da área. As próximas duas seções tratam, portanto, das contribuições teóricas acerca dos temas supracitados.

2.2 Subsistemas de Gestão de Pessoas

Para Chiavenato (2010), as políticas de recursos humanos são as maneiras eleitas pelas organizações para lidar com seus membros, atingindo, por intermédio destes atores, os objetivos organizacionais e dando-lhes condições de alcançar objetivos individuais. De acordo com o autor, a escolha e aplicação das políticas varia enormemente conforme a organização.

Chiavenato (2010) define os tipos de políticas de recursos humanos existentes em uma organização e os seus aspectos principais, de maneira semelhante ao que foi elaborado por Longo (2007) em sua obra *Mérito e Flexibilidade*, onde são definidos os subsistemas de gestão de pessoas e as interações entre eles. A figura 1 mostra, segundo Chiavenato (2010), os tipos de políticas de recursos humanos, o que é definido por cada uma delas e, por fim, revela quais são os instrumentos utilizados para o alcance dos objetivos da política.

Figura 1: Tipos de Políticas de Recursos Humanos



Fonte: Elaboração própria com base em Chiavenato (2010)

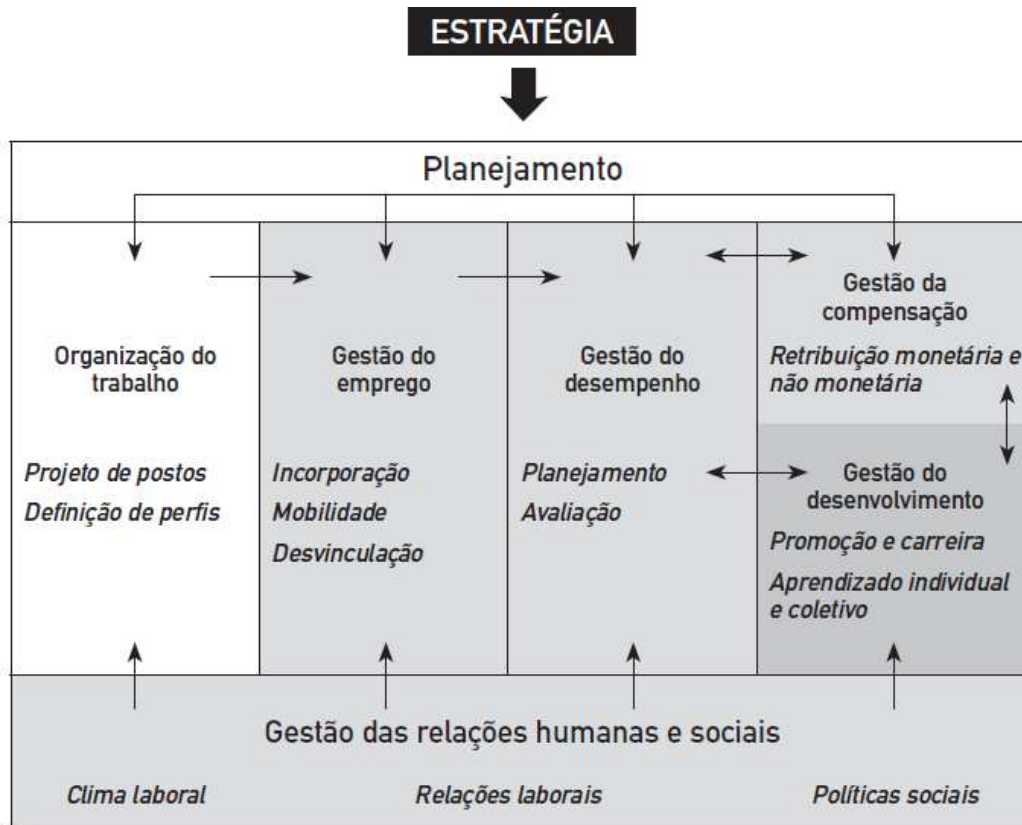
Chiavenato (2010), no momento em que mostra quais são os tipos de política de recursos humanos, identifica o que cada uma das políticas define e determina quais são os instrumentos utilizados para o alcance dos objetivos propostos pelas políticas, contribui muito para compreensão do funcionamento da gestão de recursos humanos. É possível, a partir da observação do modelo proposto pelo autor, entender as funções e responsabilidades da área que se destina a gerir o fator humano nas organizações.

Apesar da rica contribuição para temática, Chiavenato (2010) não define em sua obra a interação e integração entre as políticas de recursos humanos. Destarte, são utilizadas na elaboração do presente trabalho as definições de Longo (2007) acerca dos subsistemas de gestão de pessoas.

Para Longo (2007), a gestão de recursos humanos (GRH) define-se como um sistema integrado de gestão, o qual tem como objetivo ou razão de ser a adequação das pessoas à

estratégia de uma organização. À vista disso, o autor apresenta a GRH como um sistema de gestão integrado, composto por elementos que se desdobram e operam como subsistemas daquele, conforme demonstra a figura 2.

Figura 2: Subsistemas da gestão de recursos humanos



Fonte: Longo (2007, p. 98)

De acordo com Longo (2007), em se tratando de um sistema integrado de GRH, a porta de entrada será, assim como demonstra a figura 2, o subsistema de planejamento de recursos humanos, o qual permite que a organização defina políticas coerentes nos demais subsistemas. O autor destaca que por intermédio deste subsistema uma organização deve: 1) analisar suas necessidades qualitativas e quantitativas de recursos humanos no curto, médio e longo prazo; 2) comparar as necessidades detectadas naquela análise com suas capacidades internas; e 3) identificar quais providencias devem ser tomadas para que a diferença entre necessidades e capacidades seja coberta.

O objetivo do planejamento de recursos humanos é “facilitar a disponibilidade das pessoas que a organização necessita, no momento adequado e ao menor custo” (Longo, 2007, p. 100). Em decorrência de seus efeitos para a organização, o subsistema de planejamento relaciona-se com a totalidade dos subsistemas de GRH, assim como demonstrado na figura 2, a partir das setas. A relação efetiva daquele subsistema com os demais é determinante para que as políticas da área de recursos humanos realmente reproduzam os objetivos definidos previamente (LONGO, 2007).

Na sequência, Longo (2007), descreve o subsistema de organização do trabalho, o qual reúne as políticas de gestão de pessoas que se destinam a identificar as características e condições de exercício das atividades, bem como os requisitos e perfil para os postos de trabalho. As bases para desenho de cargos e salários surgem a partir deste subsistema.

Os principais processos da organização do trabalho, apontados por Longo (2007), são a definição dos postos de trabalho, o que envolve a descrição de atividades, funções, responsabilidades e objetivos de cada posto e a definição dos perfis dos ocupantes, a partir da qual são descritas as aptidões básicas adequadas às demandas estabelecidas para os postos de trabalho, bem como os requisitos formais e de competência.

Para o autor, a organização do trabalho liga-se ao planejamento recebendo dele subsídios necessários para definir os postos de trabalho, as funções, responsabilidades e objetivos de cada posto, bem como para definir os perfis. Não obstante a importância desta interação, Longo (2007) destaca que as mais importantes interações do subsistema em análise acontecem com o subsistema de gestão do emprego. Para Longo (2007, p. 104):

O projeto adequado dos postos e dos perfis funciona como um pré-requisito para uma correta gestão dos processos de incorporação das pessoas, possibilitando a qualidade do ajuste entre as necessidades da organização e o mercado de trabalho (quer seja o mercado laboral geral ou o mercado interno).

O subsistema de gestão do emprego, terceiro descrito por Longo (2007), é composto por políticas que objetivam a gestão dos “fluxos através dos quais as pessoas entram, se movimentam e saem da organização” (LONGO, 2007, p. 108). Conforme visto, este subsistema se relaciona com aquele destinado à organização do trabalho e, para mais, estabelece relação com o subsistema de gestão do desempenho, o qual fornece informações essenciais para a

tomada de decisões que influenciam na mobilidade das pessoas dentro da organização, permitindo, por exemplo, a progressão e a promoção de funcionários em suas carreiras. Tendo em vista a relevância da compreensão da gestão do desempenho para o alcance dos objetivos propostos, bem como a importância interação deste subsistema com os subsistemas de gestão do emprego, gestão da compensação e gestão do desenvolvimento, essas relações são descritas com maior nível de detalhe ao final desta seção.

A gestão da compensação tem como objetivo gerir o conjunto de compensações prestadas pela organização aos seus funcionários, como retribuição à colaboração destes aos objetivos organizacionais propostos. As compensações podem ser retributivas (remuneração fixa e remuneração variável) e não retributivas (como, por exemplo, o reconhecimento de melhor funcionário do mês ou prêmios pela conclusão de certo trabalho) (Longo, 2007).

A gestão da compensação interage com dois outros subsistemas, a saber, a organização do trabalho e a gestão do desempenho. A conexão com o primeiro, segundo Longo (2007), ocorre principalmente em relação ao planejamento dos postos de trabalho, o que será a base para a elaboração das estruturas salariais. A interligação com a gestão do desempenho ocorre quando esta, por meio do processo de avaliação, fornece informações fundamentais para concessão de retribuições variáveis vinculadas ao desempenho.

O subsistema de gestão do desenvolvimento objetiva, por meio de suas políticas, fomentar o crescimento profissional dos indivíduos, estimulando o aprendizado e “definindo itinerários de carreira que conjuguem as necessidades organizacionais com os diversos perfis, expectativas e preferências individuais” (LONGO, 2007, p. 120).

De acordo com Longo (2007), a gestão do desenvolvimento se relaciona com outros três subsistemas. A primeira relação acontece quando o fluxo de movimentação das pessoas na organização é definido de forma articulada com a gestão do emprego. A segunda interação importante é a do subsistema em questão com a gestão do desempenho, a qual fornecerá informações importantes para a definição de políticas e práticas que atendam às necessidades de aprendizado dos funcionários. Por fim, a gestão do desenvolvimento se conecta ao subsistema de compensação, coordenando políticas que dizem respeito, principalmente, aos mecanismos de progressão salarial (LONGO, 2007).

Descreve-se ainda o subsistema de gestão das relações humanas e sociais, o qual, segundo Longo (2007, p. 122):

[...] se dedica à gestão das relações estabelecidas entre a organização e seus empregados em torno das políticas e práticas de pessoal quando, por razões várias, estas adquirem, em um determinado contexto, dimensão coletiva.

Conforme mostra a figura 2, a gestão das relações humanas e sociais se relaciona com todos os demais subsistemas. Tendo em vista que são as relações coletivas o foco deste subsistema, é possível estabelecer interações com todas as áreas de gestão de pessoas.

Haja vista a relevância da compreensão dos conceitos relacionados à gestão do desempenho para o presente trabalho, a descrição de tal subsistema e de suas interações com outros subsistemas é destacada a seguir.

O subsistema de gestão do desempenho tem como finalidade influenciar o desempenho dos indivíduos, alinhando-o às prioridades da organização e mantendo-o em um nível tão elevado quanto possível. Objetiva-se proporcionar a melhora contínua no trabalho dos funcionários e, também, captar informações importantes no processo de tomada de decisões (LONGO, 2007).

Este subsistema ocupa posição central em um sistema integrado de GRH, conforme representado na figura 2. As principais conexões que a gestão do desempenho estabelece são com os subsistemas de compensação e desenvolvimento.

Conforme Longo (2007), a relação com o subsistema de compensação ocorre quando este incorpora o pagamento de retribuições variáveis condicionadas às notas provenientes da avaliação de desempenho. Não obstante as críticas quanto a efetividade da utilização dos resultados da avaliação de desempenho para concessão daquelas retribuições, o autor destaca essa característica como uma tendência dos sistemas de gestão de recursos humanos, privados e públicos, em quase todo mundo.

Quanto à relação com o subsistema do desenvolvimento, o autor aponta que os resultados da gestão do desempenho indicam necessidades de desenvolvimento de competências nos funcionários e, a partir disso, as políticas de desenvolvimento devem ser elaboradas, visando a melhora e o aprimoramento na formação dos indivíduos (LONGO, 2007).

Ademais, em relação à gestão do desempenho, através de suas políticas e instrumentos, fornece insumos essenciais aos processos de promoção e carreira, os quais evitam que a

organização supervalorize critérios que pouco contribuem para melhora da qualidade do trabalho, como a antiguidade.

A definição dos subsistemas de gestão de pessoas, bem como a determinação das integrações entre eles é de suma importância para a compreensão da gestão de pessoas estratégia e para compreensão dos resultados deste trabalho. Outrossim, é fundamental compreender a gestão de pessoas no setor público, bem como suas disfunções e desafios. As próximas seções trazem as definições de vários autores acerca destas temáticas.

3 GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

O mundo contemporâneo vem apresentando mudanças que decorrem dos processos de globalização e aumento da competitividade, despertando a necessidade de atualizar a gestão organizacional (OLIVEIRA, 2016; LONGO, 2007; BERGUE, 2014). De acordo com Pereira (1996), foi na década de 70, quando a crise do Estado no mundo teve seu início, que a reforma da administração pública ganha força.

Segundo Oliveira (2016), interpreta-se a Reforma do Estado, tema amplamente discutido no mundo a partir da década de 1980, como uma resposta à crise do Estado, a qual apresenta três vertentes principais: “a crise fiscal; a crise no modo de intervenção do Estado no sistema econômico e social; e a crise do modelo burocrático de administração” (OLIVEIRA, 2016, p. 24).

Não obstante os preocupantes quadros de crise do Estado em diversos países, foi somente em 1990, em um cenário de hiperinflação, que a sociedade brasileira se atenta para tal situação. A partir da década de 1990 inicia-se a Reforma do Estado no Brasil, a qual pretendia solucionar a crise do Estado. O cenário era de “deficiência na coordenação do sistema econômico, necessidade de ajuste fiscal e ineficiência do modelo burocrático” (OLIVEIRA, 2016, p, 29).

Pereira (1996) pontua que o governo Fernando Henrique, em 1995, inicia de fato o processo de reforma do Estado, enfatizando em particular a reforma do aparelho do Estado e do seu pessoal. Segundo Pereira (1996, p. 17):

surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma terá como objetivos: a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.

De acordo com Pereira (1996, p. 1), a reforma do Estado brasileiro idealizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso estava apoiada na proposta de uma administração pública gerencial, a qual objetivava responder àquele tempo a crise do Estado vivida nos anos 80 e, também, a globalização da economia. Estes dois fenômenos impuseram a redefinição das

funções do Estado e da sua burocracia em todo mundo. Conforme observou o autor “a crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções”.

Gaetani (1998) destaca que foi somente com as transformações no aparato do estado, iniciadas na década de 1980, que a questão dos recursos humanos no setor público passou a ser discutida com atenção especial. Até então, segundo o autor, esta era uma temática sem espaço no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas.

De acordo com Pereira (2000, p. 17), a ‘primeira onda’ de reformas, observada nos anos 80, tinha como objetivo “promover o ajuste estrutural das economias em crise, particularmente aquelas altamente endividadas e em desenvolvimento”. Para Oliveira (2016), as primeiras medidas adotadas na referida ‘primeira onda’, ou ‘reformas de primeira geração’, objetivavam a melhoria e modernização do Estado por meio, apenas, de sua redução, que deveria acontecer em termos de áreas de atuação do Estado e, também, em termos de redução dos efetivos dos órgãos públicos. De acordo com Oliveira (2016, p. 32):

A preocupação central estava relacionada à necessidade de reduzir a folha de pagamentos e de priorizar o *downsizing*³ em detrimento da reformulação de práticas e políticas de gestão de pessoas que efetivamente conferissem relevância no que tange à profissionalização e ao desenvolvimento das pessoas.

Para Nogueira e Santana (2002, apud Oliveira, 2016), os processos de reforma encontrados no contexto da primeira geração, enfatizaram demasiadamente a necessidade de diminuição do aparato do Estado e, dessa forma, negligenciaram a relevância da gestão de pessoas.

A falta de efetividade das políticas de *downsizing* em relação aos objetivos de alcance de eficiência e modernização do setor público buscados pela reforma foi percebida e, a partir disso, a reformulação de práticas e políticas de gestão de pessoas ganhou espaço no contexto da reforma do Estado. A mudança de mentalidade, que resultou na discussão da adoção de

³ Para Freeman e Cameron (1993, p.12 apud Mendonça et al 1998), o *downsizing* pode ser definido como “um conjunto de atividades empreendidas por uma parte da gerência de uma organização, desenhadas para melhorar a eficiência organizacional, a produtividade e a competitividade. Representa uma estratégia implementada pelos gerentes, a qual afeta o tamanho da força de trabalho da empresa e os processos de trabalho usados”.

medidas de reformulação da política de gestão de pessoas, decorreu do entendimento de que efetivas mudanças na qualidade dos serviços públicos seriam possíveis somente por meio de investimentos em profissionalização e desenvolvimento dos recursos humanos (OLIVEIRA, 2016).

Enquanto há na primeira onda um foco em relação a perspectiva econômica, enfatizando de certa forma a política de *downsizing*, percebe-se que na década de 90 a ‘segunda onda’ de reformas tem caráter institucional (PEREIRA, 2000).

Segundo Pereira (2000), a Reforma Gerencial do ano de 1995 buscou criar instituições legais e organizacionais que permitissem a estruturação de uma burocracia profissional e moderna que tivesse condições de gerir o Estado brasileiro. Dessa forma, tal reforma seria executada através de três dimensões: uma dimensão institucional-legal; uma dimensão cultural; e uma dimensão gestão (PEREIRA, 1996).

A dimensão institucional legal objetivava a modificação da Constituição, leis e regulamentos. Segundo Pereira (2000), o trabalho realizado no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE - priorizava a mudança institucional, já que uma reforma é, sobretudo, uma mudança de instituições. A dimensão cultural, por sua vez, significava eliminar de vez o patrimonialismo e, também, migrar da cultura burocrática para a gerencial. A dimensão gestão, de acordo com Pereira (2000), seria a mais difícil, uma vez que sua instituição significava “colocar em prática as novas ideias gerenciais, e oferecer à sociedade um serviço público de melhor qualidade, em que o critério de êxito seja sempre o do melhor atendimento ao cidadão-cliente a um custo menor” (PEREIRA, 2000, p. 18).

Para Oliveira (2016), além de transformações legais e organizacionais, seria necessário internalizar nos servidores públicos os princípios de eficiência e eficácia, mostrando para estes atores a importância de sua participação no processo de mudança. Dessa forma, a segunda geração de reformas traz à tona a questão da responsabilidade na gestão de pessoas (OLIVEIRA, 2016).

Todo o movimento em torno da reforma gerencial do Estado resultou em impactos na gestão de pessoas na administração pública. A busca por maior eficiência e a necessidade de melhora na qualidade dos serviços públicos “passa pela reestruturação da gestão de pessoas e, conseqüentemente, pela qualificação dos funcionários, para que estes estejam aptos a alcançarem aos objetivos do setor público” (OLIVIRA, 2016, p. 31).

Para Bergue *et al.* (2010), a sociedade exige cada vez mais uma atuação do poder público voltada para o alcance dos resultados. Da mesma maneira com que é exigida maior eficiência das organizações privadas, atualmente a eficácia e a efetividade da ação governamental são aspectos crescentemente reivindicados.

Para os autores, o aumento do nível de exigência dos usuários dos serviços públicos em relação à qualidade e a adequação destes serviços, a exigência de transparência e ética, a crescente escassez de recursos e a necessidade de aproximação do usuário aos serviços públicos exigem:

aumento da flexibilidade, da prontidão e da capacidade de adaptação dessas organizações [públicas], implicando o uso de novas tecnologias, especialmente o da tecnologia da informação, e da modernização da estrutura normativa, organizacional e de pessoal” (BERGUE *et al* 2010, p. 13).

Oliveira (2016), utilizando o relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (2014), feito em relação aos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destaca algumas mudanças realizadas na gestão de pessoas do setor público no âmbito da segunda geração de reformas. Dentre as medidas adotadas pelos países da OCDE, Oliveira (2016), destaca:

- A elevação dos salários no setor público;
- Investimentos em capacitação e formação continuada dos servidores;
- Desenvolvimento e profissionalização do servidor público através da realização de programas de intercâmbio entre profissionais do setor público e da iniciativa privada.

Nesta análise, Oliveira (2016) mostra os efeitos da segunda geração de reformas nos países da América Latina, destacando avanços em relação à profissionalização do serviço público e à melhoria da gestão de pessoas. Apesar de existirem diferenças entre as experiências, observou-se que grande parte dos países obteve avanços na área de gestão de pessoas desde 2004, destacando-se El Salvador, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e República Dominicana. Neste estudo, o Brasil encontra-se entre aqueles países que, apesar de apresentarem uma posição favorável em estudos feitos no ano de 2004, não alcançaram avanços significativos em

relação à gestão de pessoas nos anos de 2011/2013. Ainda que ocupando o segundo lugar de desenvolvimento do serviço civil e da gestão de pessoas entre os países da América Latina, o relatório mostra “que em 2013 havia no Brasil menor dinamismo no processo de consolidação de uma gestão de pessoas mais estratégica se comparado ao primeiro momento de observação (2004)” (OLIVEIRA, 2016, p. 37).

Em relação aos subsistemas de gestão de pessoas, o relatório mostra que os principais avanços nos países da América Latina foram em políticas e práticas dos subsistemas de planejamento e de organização do trabalho. Os subsistemas que apresentaram progressos menos significativos foram o de gestão do desempenho e de gestão da compensação (OLIVEIRA, 2016).

As mudanças decorrentes da Reforma do Estado no Brasil, tratadas acima, apresentaram ao setor público a gestão estratégica de pessoas. Apesar dos avanços nas políticas de gestão de pessoas, ainda há muito a ser alcançado no setor público em termos de política e em termos de execução e integração das políticas que foram elaboradas como políticas estratégicas.

Nesse sentido, começa-se a desenvolver a definição de uma gestão de pessoas estratégica em contraposição a uma gestão tradicional típicas da administração clássica, que se preocupa não em controlar seus colaboradores, mas sim em desenvolvê-los e torna-los ativos capazes de entregar à organização resultados melhores.

Bergue (2014) pontua a importância de entender que muito tem se reproduzido do pensamento clássico no mundo contemporâneo, o que torna imprescindível reconhecer não somente as virtudes, mas os limites dos paradigmas teóricos.

Para Bergue (2014), pensar estrategicamente no contexto da administração pública exige que algumas dimensões essenciais sejam assumidas, tais como:

- A formulação de ideias conscientes, engajadas e consistentes com o interesse público;
- A noção de um pensamento de topo, isto é, um modelo de pensamento gerencial que alcance o envolvimento da alta administração efetivamente, para além da perspectiva individual ou setorial;
- A produção de uma compreensão que atinja o todo da organização. Faz-se necessário pensar a organização com um resultado da interação dos diferentes

organismos, áreas, segmentos, atores sociais, níveis, tensões e perspectivas de análise;

- A capacidade de identificar e evidenciar o que é essencial para a produção de valor público a ser emanado da organização;
- Um olhar sustentável orientado para o longo prazo, o que permite antecipar elementos conformadores de cenários futuros e estabelecer, para curto e médio prazo, condições para transformá-los.

Bergue (2014) afirma que gestão estratégica é pensar a organização como um todo de maneira contextualizada, considerando todas as suas instâncias e dimensões, focalizando o que lhe é essencial para produção de valor público.

Destarte, tem-se no setor público um grande desafio naquilo que tange a gestão de pessoas. Bergue (2014) considera que a organização pública contemporânea é, ainda em muitos aspectos, reflexo do pensamento gerencial clássico e, dessa forma, a gestão de pessoas reflete valores típicos daquele pensamento, quais sejam: o mecanicismo, a hierarquia, a divisão do trabalho, a especialização, a formalização, a padronização e, em especial, a redução da dimensão humana a um fator funcional como qualquer outro. Dessa forma, segundo o autor, tem-se predominantemente no setor público organizações onde a gestão de pessoas se encontra em sua expressão tradicional.

Para Bergue (2014), a definição da gestão estratégica de pessoas é, em essência, a definição de um modelo de gestão que contraste com o modelo tradicional observado em muitas organizações públicas. A gestão estratégica de pessoas é um modelo complexo e que não pode ser considerado existente em organizações que: 1) adotam o termo ‘estratégico’, mas preservam a essência tradicional da função de gestão de pessoas; 2) implementam tecnologias de gestão, tais como, gestão por competências e gestão do desempenho, desconectadas entre si ou não coerentes com o sistema de gestão da organização; 3) fazem o planejamento estratégico com participação da área de gestão de pessoas, mas não consideram de fato suas contribuições; 4) permitem a participação de um representante da área de gestão de pessoas nas reuniões da alta administração, mas o fazem por formalidade; 5) colocam a gestão de pessoas nos estratos mais elevados do organograma, mas não confere a ela importância real no dia a dia de trabalho.

Bergue (2014, p. 25) define a gestão de pessoas no setor público como uma:

articulação de esforços de gestão orientados para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas observados valores culturais – de natureza social, política, jurídica e econômica – que moldam as condições do contexto em que se inserem as organizações públicas.

A gestão estratégica de pessoas, segundo o autor, deve contar com os seguintes pontos na organização:

- A adoção de uma perspectiva *sistêmica, complexa e contextualizada* de análise dos fenômenos organizacionais;
- A *inserção qualificada* dos profissionais da área de gestão de pessoas no processo da estratégia;
- Uma gestão de pessoas *alinhada com a estratégia* da organização (as pessoas na organização são pensadas em termos estratégicos);
- A *função* de gestão de pessoas (não necessariamente a *área*) próxima a alta administração;
- Os agentes públicos (servidores e agentes políticos) no *centro da organização* e da sociedade;
- A gestão de pessoa como *compromisso* de todos os gestores;
- A gestão de pessoa como *função legitimada* no contexto organizacional;
- O reconhecimento das pessoas como *elemento fundamental na produção de valor público* e de *continuidade da organização*;
- Um modelo erigido sobre *políticas de gestão de pessoas* assumida uma perspectiva de *longo prazo*;
- A existência de um *suporte normativo formal* não somente para a atuação da área, mas para a gestão de pessoas em sentido amplo. Essa infraestrutura normativa não somente sustenta no plano da legalidade as políticas e práticas como potencializa a continuidade das ações (BERGUE, 2014, p. 25).

Bergue (2014) define que a gestão estratégica de pessoas no setor público exige, em primeiro lugar, que a organização compartilhe a ideia de que a gestão de pessoas, bem como todos os elementos que lhe são afetos, sejam considerados efetivamente nas decisões da alta administração. É necessário que toda a teoria elaborada sobre gestão estratégica de pessoas seja, de fato, traduzida em ação, e não fique somente no discurso da organização.

Para Bergue (2014), a gestão estratégica de pessoas é um processo em constante elaboração que se opõe às práticas de gestão de recursos humanos operacionais e o seu desenvolvimento nas organizações depende menos de uma estrutura e mais da intensidade com que o conceito se afirma e é concretizado nas ações dos gestores. Dutra (2012) aponta que muitos autores consideram a gestão estratégica de pessoas como uma forma de orientar as pessoas para o alcance dos objetivos organizacionais e para o alcance de seus próprios objetivos. O autor, no entanto, extrapola este entendimento e aponta que a gestão estratégica de pessoas está intimamente vinculada ao pensar e ao fazer estratégico da organização.

Bergue (2014) define como principais vetores da implementação de uma gestão estratégica a alta administração, a área de gestão de pessoas e os líderes em geral, e destaca que a lacuna de gestão existente entre o estratégico e o operacional deve ser preenchida pela formação de um pensamento estratégico em matéria de gestão de pessoas.

Em consonância com os movimentos de Reforma do Estado observados no Brasil em âmbito federal, o estado de Minas Gerais instituiu em 2003 o Choque de Gestão, política que estruturava-se em dois pilares: o ajuste fiscal e os resultados de desenvolvimento. De acordo com Minas Gerais (2013, p. 15):

O Choque de Gestão aconteceu num contexto que demandava firme ajuste fiscal e adaptações na administração pública que contribuíssem para uma gestão moderna e capaz de entregar resultados para a população. Com efeito, a expressão “Choque de Gestão” remete a um impacto significativo, ao sintetizar uma ideia-força relacionada à necessidade iminente de se lograr uma melhoria da gestão pública mineira naquele momento.

Alves (2006, p. 2) aponta que o “Choque de Gestão: pessoas, qualidade e inovação na administração pública” foi instituído à época pelo governo com o objetivo de atribuir ao Estado modernidade, agilidade e eficiência, realizando a necessária adequação do Estado aos novos tempos e, ademais, garantindo transparência aos atos e ações do governo. Neste sentido, foram implementadas ações que buscavam:

revisar o modelo de gestão dos recursos humanos, dos processos e rotinas administrativas, consolidar a parceria com o terceiro setor e o setor privado na prestação do serviço público, alinhadas à avaliação de desempenho institucional e individual e à transparência da ação pública.

De acordo com Alves (2006), as críticas direcionadas ao sistema burocráticos e às suas disfunções contribuíram enormemente para a instituição de uma nova lógica administrativa marcada por critérios típicos do setor público, onde a análise do desempenho das pessoas e das instituições destaca-se como elemento-chave. Neste cenário, iniciou-se a estruturação da chamada cultura do desempenho, a qual seria garantida com a criação do Estado avaliador.

Neste sentido, Dias *et al.* (2011) destacam que na primeira geração do Choque de Gestão houve uma revisão da política de gestão de pessoas, a qual apresentou como principal elemento a instituição da avaliação de desempenho para servidores do Poder Executivo Estadual.

A avaliação de desempenho individual (ADI) destacou-se como elemento estratégico no discurso governamental, dentre as ações que foram implementadas no Estado visando à reestruturação administrativa. Considerados os mecanismos de premiação e punição inseridos no processo de avaliação, buscou-se fortalecer um modelo de gestão de recursos humanos baseado no sistema meritocrático (ALVES, 2006). A Avaliação de Desempenho Individual, objeto desta pesquisa, é detalhado à frente neste trabalho.

Diante do exposto, é possível afirmar que apesar dos progressos trazidos à gestão de pessoas no setor público, a partir da segunda geração de reformas, ainda existem desafios e disfunções a serem superados pela área de Gestão de Pessoas no setor público. A próxima seção deste trabalho trata os principais desafios da gestão de pessoas no setor público, identificados por estudiosos da área.

3.1 Disfunções e desafios da gestão de pessoas no setor público

Não obstante os avanços alcançados na segunda geração de reformas em relação à gestão de pessoas, vários são os desafios desta área no setor público. Mesmo com as mudanças trazidas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, anos depois algumas disfunções apontadas por ele persistem no setor público brasileiro. Bergue *et al* (2010, p. 13) ponderam que não é possível pensar em transformações substantivas na sociedade e, da mesma forma, na administração pública, sem considerar os componentes da formação histórica. Para os autores,

Elementos da tradição legalista e formal da administração pública, combinados com traços culturais como o patrimonialismo e o individualismo, quando contrastados com os atributos idealizados de uma burocracia profissional como a impessoalidade e o mérito, entre outros, culminam na geração de um ambiente complexo e desafiador para a gestão de pessoas nas organizações públicas.

Bergue *et al.* (2010) destacam que ainda hoje muitas organizações públicas no Brasil apresentam áreas de gestão de pessoas que se dedicam às tarefas operacionais, tais como folha de pagamento, concessão do benefício de aposentadoria, elaboração de instrumentos normativos e, em algumas oportunidades, desenvolvem ações pontuais e emergenciais voltadas para treinamento e capacitação.

A atuação reativa dessas áreas demonstra que elas não possuem controle sobre atividades afetas à sua responsabilidade e, ademais, o foco em demandas emergenciais relega a segundo plano atividades estratégicas. Marconi (2003, p. 3), considera que, neste cenário, atua-se “sob um modelo de ‘balcão’ para o atendimento pontual das demandas de categorias com maior poder de pressão”.

Bergue *et al.* (2010) destacam como características comuns à gestão de recursos humanos de grande parte das organizações públicas brasileira: a rigidez imposta pela legislação; a desvinculação da visão do cidadão como destinatário do serviço público; a pouca ênfase no desempenho; a adoção de mecanismos de remuneração que desvinculam os vencimentos do desempenho; a imposição de limites em relação à uma postura inovativa; a negligência da organização no que se refere ao planejamento e a gestão; a rotatividade na ocupação de posições de chefia; e a utilização distorcida da gratificação, que por vezes é utilizada como forma de remuneração.

Neste sentido, e corroborando com os autores citados acima, Marconi (2003) destaca que o papel tradicional assumido pelo departamento de recursos humanos de organizações do setor público enfatiza funções como: processamento de tarefas administrativas relacionadas ao pagamento, à aposentadoria e à proposição de leis, o que define a área de recursos humanos da maioria dos órgãos públicos brasileiros como ‘departamento de pessoal’.

Bergue *et al.* (2010) destacam desdobramentos das disfunções na gestão de pessoas de organizações públicas, como a falta de mecanismos voltados para o desenvolvimento profissional contínuo e o pouco estímulo à rotação de funções, efeitos da pouca ênfase no desempenho, no resultado e em critérios de mérito. Para mais, salientam que, apesar de não existir na organização um conjunto de regras que possa ser denominado como ‘política de gestão de pessoas’, alguns instrumentos e regras, em especial aqueles constantes nos planos de cargos, podem ocasionar a acomodação dos funcionários. São exemplos a utilização do tempo de serviço como critério primordial para a progressão e a utilização da gratificação como forma de compensar a impossibilidade de aumento salarial.

Por fim, quando citam a descrição de cargos comumente encontrada em organizações públicas, a qual limita o escopo de atuação dos funcionários, e as formas de recrutamento e seleção utilizadas nestas organizações, as quais focalizam cargos ao invés de competências, Bergue *et al* (2010, p. 17) consideram ter descrito o perfil de uma área denominada de ‘departamento de pessoal’. Para eles,

mesmo considerando as iniciativas adotadas por diversas organizações públicas brasileiras no sentido de transformar os ‘departamentos de pessoal’ em autênticas unidades de gestão de pessoas, esse novo perfil de gestão estratégica precisa ser consolidado com a efetiva realização de suas atividades típicas.

Marconi (2003) considera que o modelo predominante na área pública é o burocrático e apresenta como disfunções da gestão de pessoas no setor público: estruturas como um número excessivo de carreiras estruturadas segundo a formação profissional; existência de cargos estreitos, ou seja, com atribuições muito específicas e que reduzem a possibilidade de movimentação; inexistência, em grande parte das instituições, de políticas direcionadas ao desenvolvimento dos funcionários através de treinamentos e progressão na carreira; grande número de gratificações que acabam mascarando os salários e dificultando a transparência e o controle da população; baixa frequência de concursos, o que gera grandes hiatos entre as gerações de funcionários; utilização da estabilidade, segurança e aumento de salários de acordo com o tempo de serviço como ferramentas de atração de profissionais; e, como consequência de todas essas características, o autor destaca uma última disfunção, qual seja, um quadro de funcionários acomodados e que não encontram motivação para inovar, melhorar seu desempenho, aumentar sua produtividade ou se desenvolver.

Abrucio (2013, citado por Teixeira *et al.* 2014) considera que fazer a gestão de pessoas no setor público é tarefa bem mais difícil do que no setor privado. Para o autor, a primeira dificuldade relacionada ao tema é o fato de que é fundamental para o setor público ter funcionários públicos que respondam aos princípios de neutralidade e impessoalidade, ou seja, ter funcionários que não beneficiem ninguém de forma partidária e, tampouco, beneficiem a família e os amigos.

Como segundo fator que torna a gestão de pessoas no setor público mais difícil o autor pontua a ideia de que a administração pública deve ser formada pelos melhores, isto é, a ideia de meritocracia. O grande problema relacionado a este fator é: existem pessoas brilhantes que

obtêm os primeiros lugares de concursos, mas que, por outro lado, não são as pessoas competentes para atuar na administração pública. O terceiro ponto elencado abarca a ideia de desempenho; apesar de considerar o desempenho extremamente importante para administração pública, o autor destaca que a maior parte da avaliação de desempenho no Brasil ainda é muito subjetiva, não conta com uma métrica ou indicadores. Para mais, o autor destaca que, além dos mecanismos de contratualização, devem existir os mecanismos motivacionais coletivos, para que o processo de elaboração de metas tenha como pano de fundo o sentimento de pertencimento e o sentimento de missão. O quarto ponto destacado é a relação estabelecida entre administração pública e políticos. Segundo o autor, a relação entre políticos e burocratas se mostra problemática nos dias atuais porque os políticos foram cada vez mais buscando a técnica para se legitimar e, por outro lado, os burocratas buscaram os meios políticos para se legitimar (ABRUCIO, 2013 apud TEIXEIRA *et al.* 2014).

Reforçando o último ponto destacado pelo professor Abrucio, Bergue (2014) salienta o importante debate transversal à gestão de pessoas nas organizações públicas, qual seja, o conflito entre técnica e política. Para o autor, a administração pública, sendo espaço de convergência de diversos interesses e sendo responsável por dar conta de respostas, é essencialmente política. A técnica, instrumental à administração pública, é substantivamente política. Isso posto, não pode a técnica, nem tampouco o técnico, prevalecer sobre a dimensão política da administração pública pelo pretexto de ser melhor.

Não obstante aos danos que podem ser causados pela supremacia da técnica, esta parece ser a opção mais indicada. Neste cenário, “solver a dicotomia [política/administração] é, portanto, condição fundamental para a transformação das relações no contexto do Estado da administração pública (BERGUE, 2014, p. 20).

Sobre a dicotomia tratada acima por Bergue (2014) e Abrucio (2013), Motta (2013, p. 86) considera que a Administração Pública confere mais lealdade à política e menos aos fatores organizacionais, os quais são indispensáveis para que novas práticas gerenciais logrem êxito. Para o autor, “os gestores públicos têm carreira e cargo mais vulneráveis à política e menos ao desempenho”. Teixeira *et al.* (2014) salientam que os processos de mudança são sempre sócio-técnico-políticos e frisam que ignorar esse aspecto da administração pública e adotar soluções simplistas é caminho para a frustração.

Em continuidade às disfunções encontradas na bibliografia, tem-se o relatório *Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo: Brasil 2010* (OCDE, 2010), o qual aponta que

40% da força de trabalho da União superam 50 anos e estão próximos da aposentadoria. Ademais, o relatório destaca que o governo federal tem concentrado mais esforços no controle do cumprimento de regras, deixando em segundo plano a gestão estratégica baseada em competências e desempenho, o que demonstra a forte presença da administração científica em organizações públicas brasileiras e a incipiência da gestão de pessoas estratégica.

Teixeira *et al.* (2014, p. 57 e seguintes) apresentam quatro pontos que persistem na administração pública como uma “síndrome conservadora e imobilista voltada à manutenção do *status quo*: as chamadas ‘reformas administrativas modernizadoras’ que trocam nomes, geram decretos, mudam estruturas, mas conservam o atraso e os privilégios”, quais sejam: o simplismo, o imediatismo, o modismo e o sectarismo.

No que tange a gestão de pessoas, os autores criticam o simplismo presente tanto na prática quanto na literatura e consideram que a gestão de pessoas ainda trata de funções típicas de RH – recrutamento, seleção, treinamento, análise de cargos e carreira, avaliação, remuneração e desligamento – de forma isolada. Soluções simplistas desconsideram o todo e definem o ambiente de trabalho como um conjunto de partes. Na perspectiva dos autores: “assim, decisões que necessitam de integração para constituir um todo significativo são tomadas por grupos distintos, com referenciais particulares e sem visualização do conjunto” (TEIXEIRA *et al.* 2014, p. 60).

Bergue (2014, p. 72) pontua que as organizações nunca alcançam um estado de equilíbrio ou estabilidade e, tampouco, podem contar com “soluções simplificadoras que reduzem a explicação de um evento a um conjunto de variáveis consideradas mais importantes”.

Em relação ao imediatismo, Teixeira *et al.* (2014, p. 60) ressaltam a importância do planejamento da força de trabalho não somente em um curto prazo, mas também em longo prazo. Apesar da relevância desse planejamento, os autores apontam que “a cultura brasileira de solução de problemas é dominada pelo curto prazo”. É falacioso o pensamento dos gestores que, sem observar de forma abrangente a força de trabalho e suas perspectivas de evolução, executam revisões das políticas de recursos humanos. Dessa forma, os autores evidenciam a necessidade de adotar na gestão de pessoas do setor público um planejamento sistêmico multitemporal.

O modismo, terceira disfunção comumente encontrada no setor público, baseia-se na busca de soluções ilusórias para os problemas decorrentes da falta de visão sistêmica (simplismo) e do imediatismo.

Segundo Teixeira *et al.* (2014), geralmente, o setor público procura aquelas soluções no setor privado, nos países considerados desenvolvidos e nos gurus. Neste sentido, Motta (2013, p. 85) complementa com a seguinte observação: “A Administração Pública carrega dificuldades para resolver com rapidez problemas da comunidade: inserir a eficiência privada com a possibilidade de êxito imediato resultou, em grande parte, em mera ilusão”. Teixeira *et al.* (2014, p. 61) consideram que o perigo dessas soluções milagrosas está mais ligado à generalização destas sem uma análise de contexto do que no conteúdo das ideias em si. Para que os problemas sejam efetivamente resolvidos, “esforços são necessários para identificar o que é relevante e fugir das armadilhas representadas pelas soluções fáceis e enganosas”.

Dutra (2012), em complemento a esta ideia, recomenda que as organizações evitem certos comportamentos fadados ao fracasso. Para o autor, em um ambiente onde existe uma pressão para que as organizações se ajustem aos novos moldes de gestão de pessoas, muitas vezes ações e recomendações genéricas são incorporadas na dinâmica do trabalho. Os casos bem-sucedidos são copiados sem considerar o contexto, demonstrando baixo nível de consciência dos fatos por partes das organizações, o que acarretará em uso indevido de conceitos e ferramentas da gestão de pessoas.

A última disfunção elencada pelos autores foi denominada como sectarismo. São tratados aqui os valores da despesa de pessoal no orçamento público. Os estudos de Watanabe (2013), citados por Teixeira *et al.* (2014) indicam que, em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, os percentuais de despesa com pessoal têm crescido em diversos estados brasileiros.

Apesar de estarem dentro dos limites legais, questiona-se se a eficiência do funcionalismo tem crescido na mesma proporção das despesas. Faltam respostas a esta pergunta, mas é feita uma reflexão acerca das despesas com pessoal. Segundo os autores, essa questão é reduzida a uma discussão fiscalista que ignora as diversas funções envolvidas na gestão de pessoas. Neste sentido, é possível observar que as pessoas são tratadas como despesas a serem combatidas, em um cenário onde economistas da fazenda pública e os gestores de pessoas não estabelecem um diálogo construtivo.

Ademais, a grande preocupação é a limitação das despesas e não o aumento da eficiência. De acordo com Teixeira *et al.* (2014, p. 63), “se os recursos humanos – as pessoas – forem sempre tratados como despesas, e não como investimentos, nunca nos preocuparemos em avaliar o “retorno” desejado sobre esse – *lato sensu* – enorme capital público”.

Para Longo (2007, p. 133), a gestão de recursos humanos no setor público tem outras implicações. O autor elenca as disfunções desses sistemas de gestão de pessoas da seguinte forma:

- Um excesso de uniformidade nos padrões reguladores do emprego público reduz a capacidade de adaptações a ambientes plurais e dinâmicos e de reação diante das mudanças.
- Há regulamentos em demasia, o que provoca um alto e excessivo grau de padronização das práticas de pessoal.
- A gestão está excessivamente centralizada. Os dirigentes dispõem de pouca autonomia para o exercício de suas responsabilidades na gestão de seus recursos humano.
- A organização do trabalho (estruturas e postos) está engessada e fragmentada. Com frequência, deriva da lei ou de acordos coletivos centralizados e não de decisões adotadas em função da gestão. Há excesso de especificação das tarefas, introduzindo rigidez na atribuição do trabalho.
- A mobilidade é baixa, tanto em sua dimensão interna como externa. A mobilidade interna fica dificultada pelo excesso de regulamentação de tarefas, já mencionado, e às vezes pela existência de barreiras horizontais e verticais.
- Os sistemas de recrutamento e seleção são longos, complexos e excessivamente formalizados. Neles, é atribuído peso excessivo aos conhecimentos e méritos formais.
- Constatamos um excesso de segurança (percepção de estabilidade garantida) no trabalho.
- A ascensão é dificultada pela existência de barreiras de graduação que dificultam as promoções. Com frequência, é atribuído peso excessivo à antiguidade.
- A retribuição se dá frequentemente pela graduação ou categoria e não pelo cargo, não vinculando o salário à responsabilidade assumida e às cargas de trabalho reais. As graduações podem converter-se, além disso, em barreiras para a progressão salarial.
- Existe separação quase absoluta entre o desempenho no cargo e o funcionamento dos sistemas de promoção e retribuição. As experiências de retribuição ao desempenho chocam-se com a inexistência de mecanismos eficazes de avaliação.
- Os sistemas se ressentem da baixa capacidade de produção de competências e de perfis diretivos.
- Os estilos dirigentes tendem ao paternalismo. Frequentemente adotam condutas mais de apoio a pessoal do que de exigência.
- Impera o coletivismo nas relações laborais, entrando em colisão com as necessidades crescentes de segmentação e personalização das práticas de pessoal. Às vezes, destaca-se uma tendência a um alto grau de conflito.

Em suma, o autor destaca grande engessamento nos processos de gestão de pessoas e um excesso de burocracia, o que impede a administração pública de alcançar resultados mais efetivos nesta área. No que tange ao desempenho, Longo (2007), destaca que, na maioria das

vezes, observa-se sistemas de promoção e retribuição desvinculados do desempenho no cargo, e, para mais, salienta a ausência de instrumentos eficazes de avaliação.

Ademais, pensando na distorção que, muitas vezes, ocorre entre a teoria e a prática no setor público, Bergue (2014, p. 28) considera que “impõe-se aos gestores dos diferentes organismos e níveis da administração pública uma reflexão sobre as práticas vigentes e os valores que as suportam”.

No mesmo sentido, Dutra (2012) aponta como disfunção da gestão de pessoas a ausência da articulação entre os conceitos aplicáveis à gestão de pessoas e a prática. Essa disfunção demonstra que, em muitas organizações, práticas de gestão de pessoas tradicionais estão revestidas de modernismo, ou seja, as organizações, apesar de adotarem um discurso moderno de gestão de pessoas, apresentam práticas retrógradas. Esse discurso, descolado da prática, não se sustenta no tempo e os conceitos são desacreditados.

Outra disfunção apontada por Dutra (2012), denominada exploração do trabalhador, refere-se a diferença que existe entre o comprometimento das pessoas com conceitos e práticas de gestão e o comprometimento das organizações com estes mesmos conceitos e práticas. Segundo o autor, os trabalhadores se envolvem com o novo modelo de gestão de pessoas e, em decorrência disso, a organização pode obter maior dedicação, produtividade e empenho sem necessariamente oferecer às pessoas contrapartidas vantajosas. Isso pode acontecer, por exemplo, quando a organização exige padrões elevados de entrega sem que existam ações de valorização e/ou desenvolvimento voltadas ao trabalhador.

Por fim, Dutra (2012) aponta e descreve como disfunções da gestão de pessoas no setor público o descolamento estratégico e a desarticulação com as pessoas. Para o autor, a primeira disfunção ocorre quando o modelo de gestão de pessoas adotado pela organização apresenta pouco compromisso com seus objetivos estratégicos. O autor prevê que nesta situação, o modelo de gestão eleito não sobreviverá por muito tempo, acarretando em uma série de problemas entre a organização e as pessoas. A segunda disfunção, por sua vez, é a situação na qual o modelo de gestão de pessoas, apesar de alinhado com os objetivos estratégicos da organização, encontra-se desarticulado em relação às necessidades e expectativas das pessoas. Neste cenário, as práticas de gestão não têm credibilidade junto as pessoas e, por conseguinte, não se sustentam no tempo.

Bergue (2014) critica o tratamento da gestão de pessoas organizações públicas, apontando que estas têm adotado um formato departamental – o setor de pessoal, o departamento de recursos humanos. Essa concepção de gestão de pessoas contrasta com as necessidades das organizações públicas contemporâneas no que diz respeito ao fator humano, as quais se veem com demandas cada vez mais complexas. Ademais, as exigências da sociedade por um serviço público cada vez mais diferenciado passa a exigir atuação compatível das pessoas naquilo que tange o desenvolvimento e a mobilização de competências.

A gestão de pessoas nas organizações do setor público não é atribuição de uma área, mas de todos os agentes públicos. Também não se restringe aos gestores, mas a cada membro de equipe. Isso porque a compreensão da gestão não pode ser reduzida ao modelo mecanicista, de inspiração taylorista, baseado na divisão do trabalho (líderes e liderados) e na especialização de conhecimentos e tarefas (competências para chefiar e competências para executar atividades de trabalho), no exercício da autoridade assentada na hierarquia. A gestão de pessoas é um exercício colaborativo, de compartilhamento de saberes, e que se traduz em uma relação de mútuo envolvimento com os propósitos da equipe e da instituição em sentido mais amplo (BERGUE, 2014, p. 66).

Por fim, Bergue (2014) enfatiza que o comportamento humano é complexo e exige a adoção de uma perspectiva de análise que integre as diferentes dimensões do indivíduo – técnica, política, afetiva, pessoal, profissional – e que seja sensível a diferentes olhares e considere a possibilidade de interferências de diversos fatores de análise. Dessa forma, o autor pontua que a gestão, em especial aquela que se orienta para a dimensão humana da organização no contexto do setor público, deve ser interpretada sob o paradigma da complexidade. Para o autor, é necessário enxergar a organização como uma relação social, espaço de interação no qual assume destaque a dimensão subjetiva do comportamento e da ação das pessoas.

Para todas as disfunções apresentadas, somadas aquelas encontradas no dia-a-dia dos órgãos públicos, devem ser voltados os olhares da alta gestão e da organização como um todo. Conferir à área de gestão de pessoas a devida atenção é fator muito relevante para o alcance da melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

O próximo capítulo, o qual trata da gestão do desempenho, aborda os principais conceitos deste processo e, visando os objetivos propostos neste trabalho, identifica quais são as características da gestão do desempenho no setor público, bem como quais são os desafios e disfunções encontrados nas organizações públicas em relação a este processo.

4 GESTÃO DO DESEMPENHO

De acordo com Oliveira (2016, p. 42), a gestão do desempenho, tem como objetivo “influenciar e impactar o desempenho dos funcionários, provocando o alinhamento de suas ações às prioridades da organização e ampliando a contribuição de cada um à estratégia organizacional”. Além disso, pretende-se com o processo de gestão do desempenho desenvolver o servidor de acordo com as necessidades observadas nos resultados da avaliação de desempenho.

Para Levinson (1997, apud Oliveira, 2016), os objetivos da avaliação são: fornecer feedback adequado às pessoas sobre seu desempenho, ser uma base para mudança ou alterações de comportamento que culminem na adoção de práticas de trabalho mais eficazes e, por fim, prover com informações os gerentes, para que eles possam utilizá-las em algum momento para fins de revisão de atribuições e remunerações.

A gestão do desempenho, segundo Oliveira (2016) deve, além de estabelecer e aplicar critérios de avaliação claros, formais e confiáveis, utilizar instrumentos que contribuam para o crescimento e melhoria do desempenho dos funcionários e que consigam, de maneira eficaz, diferenciar o desempenho de cada um. Dessa forma, Longo (2007) destaca a importância de deixar claro em uma organização que todo o processo de gestão do desempenho não envolve somente o funcionário, mas também os gestores, uma vez que estes precisam estar aptos a gerenciar o desempenho de seus subordinados.

Para não se tornar um fim em si mesmo, Oliveira (2016) considera fundamental que a avaliação de desempenho tenha como objetivo o desenvolvimento de competências eventualmente ausentes no funcionário, informação esta que será coletada no momento de análise dos resultados das avaliações. O desenvolvimento ocorrerá com a interação de subsistemas, onde, a partir das informações providas pela gestão do desempenho, a gestão do desenvolvimento deverá providenciar capacitações, treinamentos e possibilidades de desenvolvimento profissional aos servidores.

Dutra (2012) considera que a definição do que é o desempenho e de como avalia-lo uma das questões mais difíceis na gestão de pessoas. O autor define o desempenho como o conjunto de entregas e resultados de determinada pessoa para a organização. Três são as dimensões que

compõe o desempenho, as quais interagem entre si e devem ser avaliadas de maneira distinta, são elas: o desenvolvimento, o esforço e o comportamento. Para Dutra (2012), as proposições de avaliação de desempenho se mostram equivocadas porque misturam em um mesmo processo ou ferramenta essas três dimensões.

Quando diz da dimensão desenvolvimento, Dutra (2012, p. 162) diz que “o nível de desenvolvimento de uma pessoa determina a expectativa de desempenho”. Isso quer dizer que os desafios definidos para cada pessoa e a expectativa de desempenho devem ser determinados pelo nível de desenvolvimento das pessoas. Observa-se a tendência de remunerar o desenvolvimento com remuneração fixa.

Em relação ao esforço, o autor considera que “o esforço de uma pessoa difere de seu desenvolvimento em função da qualidade de sua agregação para a empresa” (DUTRA, 2012, p. 162). O esforço, apesar de ser valorizado pela organização, não apresenta resultados sustentáveis em um longo prazo, ao contrário do desenvolvimento que, apesar de levar a pessoa a atingir a capacidade de atuar em um nível de complexidade mais elevado, raramente é estimulado pelos sistemas tradicionais de gestão de pessoas. Existe a tendência de remunerar o esforço com remuneração variável.

O comportamento, terceira dimensão, pode ou não afetar o desenvolvimento e o esforço da pessoa, mas com certeza afeta o ambiente organizacional e o desenvolvimento e o esforço de outras pessoas. O comportamento deve ser tratado separadamente em relação às outras duas dimensões, visto que se torna mais fácil sua avaliação e o encaminhamento de ações que objetivem auxiliar as pessoas a reverem seu comportamento. Avaliar o comportamento é uma tarefa demasiadamente subjetiva e deve ser feita com base em um padrão de conduta definido pela organização. Em razão desta subjetividade, recomenda-se a adoção da avaliação por múltiplas fontes, ou 360° e desaconselha-se a associação de qualquer tipo de remuneração ao comportamento.

Dutra (2012) ressalta que é importante tratar as três dimensões do desempenho de forma diferente, observando que cada uma delas tem diferentes formas de avaliação e contam com ações distintas. Ainda que este seja o recomendado, é comum observar nas organizações a mistura das três dimensões e uma grande ênfase no esforço e no comportamento. Grande parte das organizações, segundo o autor, exigem das pessoas somente o esforço, o que atribui a elas uma orientação de curto prazo. Em contraposição a isso, observa-se que organizações que estimulam o desenvolvimento orientam-se para o médio e longo prazo. Nos dias que correm, a

dimensão mais importante do desempenho, a qual deve receber atenção diferenciada, é o desenvolvimento.

Souza *et al.* (2005) definem o desempenho como uma ação intencional que decorre da aplicação de potenciais e competências, permitindo que os resultados pretendidos sejam alcançados. Para os autores, gerir o desempenho demanda que sejam desenvolvidas competências necessárias à sustentação dos resultados efetivos para a organização.

Gil (2001, apud Souza *et al.* 2005) afirma que o destaque da gestão do desempenho nas organizações contemporâneas decorre da importância crescente das pessoas como geradoras de vantagem competitiva. O autor destaca que a manutenção de patamares elevados de excelência é possível se o olhar gerencial voltar-se para fatores pessoais e organizacionais que afetam o desempenho e, para mais, se houver preocupação real em diminuir a discrepância entre o desempenho real e o esperado. Souza *et al.* (2005, p. 25), tendo em consideração que o trabalho executado nem sempre é capaz de suprir as expectativas da organização, conceituam gerir o desempenho como:

Avaliar a extensão da discrepância, identificar os fatos geradores desta situação e, em seguida, intervir, tomando decisões para eliminar as variáveis constituídas em fontes de problemas, como a delegação incompatível ao perfil de competência, a desmotivação, a ausência de integração, a desestruturação do processo de trabalho, a ausência de nitidez quanto aos propósitos.

Souza *et al.* (2005) destacam que, nem sempre, o desempenho que não atende às expectativas da organização justifica-se na atuação do indivíduo; existem casos onde o alcance do desempenho vai além da autonomia da pessoa avaliada. Ademais, os autores pontuam algumas vantagens para a tomada de decisão que decorrem das informações produzidas no processo de gestão do desempenho, dentre elas:

- Alocação adequada dos ativos da organização (recursos humanos e financeiros);
- Definição do grau de contribuição esperado;
- Conceituação do desempenho esperado e desempenho obtido, com clareza;
- Divulgação do desempenho obtido em linguagem homogênea;
- Fortalecimento do vínculo entre recompensas e resultados;

- Criação de oportunidades de diálogo que fortalecem o relacionamento interpessoal e estimulam o desejo de mudanças pessoais;
- Incentivo ao autoconhecimento e ao autodesenvolvimento a partir da identificação de:
1) pontos críticos de favorecem e dificultam o desempenho; 2) problemas de integração, socialização, gerenciamento e motivação; 3) perfis de competência que se mostram aquém ou além do desejado; 4) necessidades de treinamento, desenvolvimento e redefinição de resultados; e 5) necessidades de transferências.

Para Souza *et al.* (2005, p. 39), um processo de gestão de desempenho efetivo, realizado ante um enfoque sistêmico, não depende somente de instrumentos e estratégias, mas, acima de tudo, de uma liderança eficaz e eficiente. Cabe aos gestores a promoção de adaptações necessárias a um processo que pretende ser sistêmico e, para mais, definem que a liderança é:

o maestro que rege as contribuições das pessoas e das equipes, estimula o comprometimento com resultados desejados, investe em estratégias sistêmicas, contribui para a construção de culturas permeáveis à mudança, à inovação, ao aprimoramento da qualidade e ao intercâmbio de informações internas e com os clientes (...).

Para Chiavenato (2010), a avaliação do desempenho é a estimativa sistemática do desempenho de uma pessoa, baseada nas atividades que ela desempenha, nas metas e resultados que se pretende alcançar, nas competências que ela oferece e no seu potencial para o desenvolvimento. O processo de avaliação do desempenho é utilizado para julgar ou estimar o valor, a excelência e as competências de uma pessoa e, acima de tudo, qual é a contribuição desta para a organização. Para o autor, a avaliação do desempenho é, na verdade:

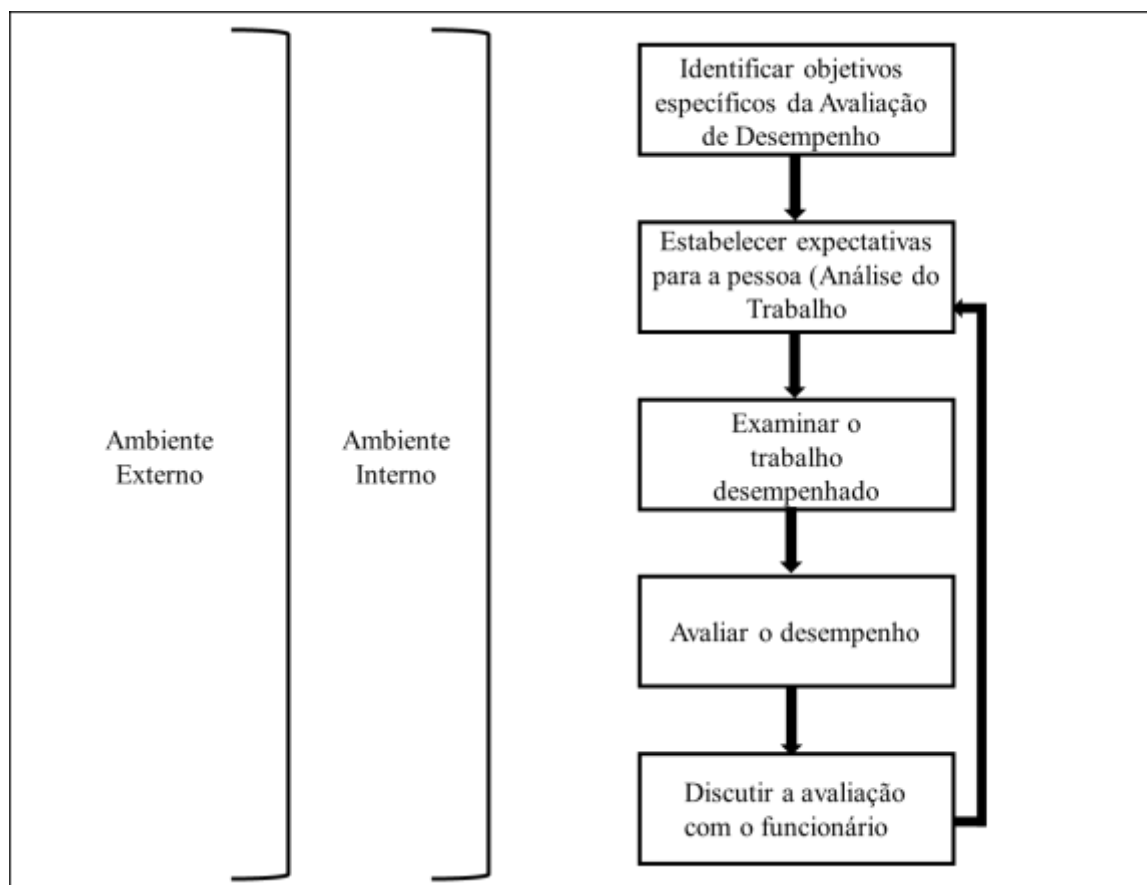
um processo dinâmico que envolve o avaliado e seu gerente e seus relacionamentos e representa uma técnica de direção imprescindível na atividade administrativa de hoje. É um excelente meio pelo qual se localizam problemas de supervisão e gerência, de integração das pessoas à organização, da adequação da pessoa ao cargo, de localização de possíveis dissonâncias e, conseqüentemente, estabelecer os meios e programas para melhorar continuamente o desempenho humano (CHIAVENATO, 2010, p. 241).

Na perspectiva de Chiavenato (2010), a avaliação do desempenho é um poderoso meio de solucionar problemas de desempenho, melhorar a qualidade do trabalho e a qualidade de

vida nas organizações. Destarte, o autor aponta as 7 principais razões pelas quais as organizações se preocupam em avaliar o desempenho de seus colaboradores. São elas:

- **Recompensas:** Neste ponto a avaliação do desempenho se justifica uma vez que proporciona um julgamento sistemático utilizado como base para conceder aumentos salariais, promoções, transferências e, por vezes, demissão de funcionários. Trata-se da avaliação por mérito.
- **Retroação:** A avaliação do desempenho permite que um colaborador saiba como as pessoas que interagem com ele percebem o seu desempenho, atitudes e competências. É o que outros autores chamam de feedback.
- **Desenvolvimento:** Os resultados da avaliação do desempenho permitem que cada colaborador fique ciente sobre seus pontos fortes e seus pontos frágeis. A partir disso, tanto a pessoa quanto a organização poderão explorar mais intensamente no trabalho os pontos fortes e poderão agir sobre os pontos fracos através de treinamentos ou desenvolvimento pessoal.
- **Relacionamento:** A avaliação dá ao colaborador a oportunidade de melhorar o seu relacionamento com as pessoas, ao saber como elas avaliam seu desempenho.
- **Percepção:** A avaliação permite que cada colaborador saiba o que pensam as pessoas que estão ao seu redor. Dessa forma, a sua autopercepção e sua percepção do entorno social melhoram.
- **Potencial de desenvolvimento:** A avaliação permite que a organização conheça profundamente o potencial de desenvolvimento de seus colaboradores, sendo possível, a partir disso, definir programas de treinamento e desenvolvimento, sucessão, carreiras e etc.
- **Aconselhamento:** A avaliação oferece ao gerente ou especialista de recursos humanos informações sobre como aconselhar e orientar os colaboradores.

Figura 3: O processo de avaliação do desempenho para Chiavenato



Fonte: Elaboração própria com base em Chiavenato (2010)

De acordo com Chiavenato (2010), assim como ilustrado na figura 3, cinco são as fases do processo de avaliação de desempenho. No primeiro momento, é necessário identificar quais são os objetivos a serem alcançados com o trabalho do avaliado para, então, saber o que se pretende avaliar ao longo do processo. Definidos os objetivos, na etapa subsequente serão definidas as expectativas para o avaliado, deixando-o ciente de quais serão as exigências da organização em relação ao seu trabalho. Ao longo do processo, e conforme as atividades são desenvolvidas pelo avaliado, examina-se o trabalho desempenhado para que, em sequência, esse desempenho seja avaliado. A etapa final, na qual será discutida a avaliação com o avaliado, é onde ocorrem os *feedbacks*, momento em que são ressaltados os pontos fortes do indivíduo e identificados aqueles pontos que podem ser melhorados para o alcance de um desempenho elevado. Estes retornos, utilizados para realimentar o processo, serão responsáveis pelo estabelecimento de novas expectativas para aquele indivíduo.

Para Chiavenato (2010, p. 267), a avaliação do desempenho estende-se gradativamente para uma ação mais ampla e abrangente. O autor pontua que as organizações estão migrando para a gestão do desempenho humano, ou seja, “o valor mensurável que a força de trabalho da organização traz para a organização em termos de habilidades ou competências coletivas e a motivação das pessoas”.

Considerando-se as especificidades encontradas no setor público, a administração pública demanda uma gestão do desempenho diferenciada, a qual seja capaz de atingir os objetivos delineados pela organização, considerando as expectativas e necessidades dos servidores e objetivando, sempre, a melhoria do atendimento aos cidadãos.

Para Bergue (2014, p. 227), a gestão do desempenho não é uma exigência social ou algo imposto pela sociedade à administração pública. Apesar de apresentar-se como dispositivo constitucional e ser tratado em legislações que atravessam órgãos da administração pública nas três esferas, o autor pontua que não é um valor de nossa sociedade. Destarte, considera-se que os esforços identificados em relação à adoção da gestão do desempenho em organizações da administração pública são, em geral, “impulsos autônomos de pessoas ou equipes de trabalho que, sensíveis aos conceitos e propósitos desse modelo de gestão leva a efeito esse pensamento transformador, fazendo eco nas instituições”.

Bergue (2014) considera que a gestão de desempenho não é feita para as pessoas em sentido estrito, mas sim com a intenção de aperfeiçoar o serviço público. Para mais, o autor evidencia que não se pode pensar na gestão de desempenho com objetivos específicos e estanques, tais como concessão de promoções, gratificações ou parcelas remuneratórias. O foco do processo, para o autor, não está nas pessoas, mas nas pessoas no contexto do trabalho.

Bergue (2014) destaca um importante fator no processo de avaliação do desempenho, qual seja, o planejamento. Para o autor, parece óbvio que não é possível avaliar o desempenho sem antes planejar a ação. Para mais, não existe um planejamento legítimo de avaliação do desempenho humano sem o envolvimento das partes interessadas em um processo de negociação e contratualização de metas de trabalho. A fase do planejamento, dada sua importância para o processo de gestão do desempenho, deve receber atenção prioritária em uma organização que adota este modelo de gestão. Neste sentido, Orsi e Silva (2014) criticam que, muitas vezes, os avaliadores utilizam apenas fatos recentes como base para avaliação e, também, não dedicam tempo suficiente para a avaliação de seus subordinados. A falta de planejamento acarreta, dessa forma, em uma avaliação que desconsidera todo o período

avaliatório e não observa a evolução profissional do avaliado ao longo deste período, distorcendo consideravelmente os resultados da avaliação.

Para Bergue (2014), a gestão do desempenho dos servidores, processo que por vezes é reduzido a avaliação do desempenho, tem se mostrado tema recorrente em administração pública. Apesar da incorporação da gestão do desempenho à gestão de pessoas ser um ponto positivo para a administração pública, Bergue (2014); Abrucio (2013, apud Teixeira *et al.* 2014); e Orsi e Silva (2014) destacam que, em geral, o tema tem se relacionado com mais frequência à meritocracia, a mensuração de resultados e a remuneração, e com menor frequência ao desenvolvimento de pessoas. Neste sentido, Abrucio (2013, citado por Teixeira *et al.* 2014) questiona a imposição de metas para mensuração do desempenho e concessão de retribuição variável. Para ele, as metas não são um mal, mas são, sim, insuficientes. Para o autor, a simples definição de uma meta que não se compromete em incluir os indivíduos e despertar neles o sentimento de pertencimento caracteriza o que se chama de *gaming*. Na situação de *gaming* uma meta é proposta e os indivíduos da organização vão tentar alcançá-la; no entanto, a partir de um tempo, as pessoas inventam mecanismos pelos quais elas alcançam as metas, mas sem buscar, necessariamente, o objetivo organizacional requerido. Isso posto, o autor reforça que não quer dizer que metas não são importantes, mas sim que se essas não são construídas coletivamente, tem-se um terreno propício ao *gaming*. Orsi e Silva (2014) pontuam que existe no setor público um foco excessivo no número ou nota da avaliação e não na pessoa avaliada.

Em complemento, Bergue (2014) pontua que os modelos de gestão do desempenho das organizações públicas brasileiras mantem grande foco na remuneração, o que demonstra que ainda hoje essas organizações acreditam o principal fator de motivação do servidor está na remuneração. O autor salienta que outros componentes, como desenvolvimento pessoal e profissional e o reconhecimento, devem ser valorizados na gestão do desempenho.

Bergue (2014) destaca que quando se reduz a gestão do desempenho à avaliação do desempenho, incide-se no primeiro erro: esquecer que gestão implica planejar o trabalho, organizar os recursos necessários ao desenvolvimento do trabalho, acompanhar o trabalho e, por fim, avaliar. A avaliação é, portanto, subprocesso que envolve ajustes, comunicação e negociação. Para mais, o autor diz que não se pode enxergar a gestão do desempenho como um processo isolado, mas deve-se pensar nela como o elemento de um sistema maior, o qual deve

interagir com o processo de capacitação, nas fases de diagnóstico das necessidades de intervenção, com o processo de remuneração, entre outros.

Para Bergue (2014), a gestão do desempenho voltada efetivamente para o desempenho das pessoas e, por conseguinte, da organização, assenta-se no diálogo. É, portanto, um processo de negociação de perspectivas que envolve o desempenho percebido, isto é, a relação entre o esforço do colaborador e o resultado entregue por ele. Em relação à comunicação e ao diálogo, Orsi e Silva (2014) apontam que, do ponto de vista dos avaliados, os gerentes não conhecem o desempenho real dos avaliados e, para mais, não os acompanham e deixam de dar os *feedbacks* necessários. Além disso, salienta-se outro problema frequente na avaliação, qual seja, a falta de honestidade e sinceridade dos gerentes.

Outro fator criticado por Bergue (2014) é a procura das organizações públicas por ferramentas de gestão do desempenho oferecidas pelo mercado, disfunção que confirma o modismo definido por Teixeira *et al.* (2014) e apresentado na seção anterior. Segundo o autor, consultorias são feitas com empresas reconhecidas, mas os resultados da avaliação não são efetivos. Uns dos fatores que podem justificar a falta de efetividade dessas soluções compradas no mercado são a falta de envolvimento das pessoas que serão afetadas por essas mudanças e a dificuldade de manter ou adaptar o sistema continuamente. Considerando estes modelos adquiridos no mercado ou copiados de organizações que vivem em outros contextos, os quais não são capazes de atender as necessidades reais das organizações públicas brasileiras, o autor aponta como disfunção o modelo rígido e de difícil adaptação que muitas vezes é implementado. Para Bergue (2014, p. 242),

A despeito das previsões de períodos de manutenção e ajustes, de fato verifica-se uma tendência de ajustamento das pessoas ou práticas às características do sistema. Opera-se, portanto, uma adaptação das pessoas às limitações do sistema, contribuindo para (...) a apropriação cerimonial. As pessoas sabem que o sistema não funciona, mas concordam tacitamente em mantê-lo.

Em resumo, as pessoas preferem conviver com o sistema, mesmo cientes de que ele não apresenta resultados efetivos, e sentem que a apropriação desse elemento simbólico as livra de um questionamento acerca da falta de um processo de avaliação de desempenho.

Bergue (2014) discute ainda os critérios fechados de avaliação, os quais demonstram que a gestão do desempenho por vezes incorpora o pressuposto da objetividade. Para o autor,

na perspectiva dos avaliadores, a adoção de critérios objetivos permite uma isenção de responsabilidade de assumir conflitos; essa preferência por critérios objetivos e explícitos e escalas de notas se justifica porque reduz a exigência por um posicionamento, mas, por outro lado, os avaliadores reconhecem as limitações das escalas e dos critérios objetivos porque consideram difícil enquadrar os comportamentos dos avaliados naqueles parâmetros. Em contraposição a isso, Orsi e Silva (2014) apontam que, tanto para avaliadores quanto para avaliados, uma disfunção da gestão do desempenho é a falta de clareza quando aos padrões para julgar o desempenho, o que torna a avaliação subjetiva e pouco precisa.

Ainda no que diz respeito a adoção de critérios rígidos e escalas numéricas, Bergue (2014) destaca o estímulo a comparações entre os membros da organização e, dessa forma, a promoção de competição, reações que podem ser inadequadas ao ambiente de trabalho. Ademais, o autor salienta que o servidor pode sentir que não conhece o pensamento do gestor em relação ao seu trabalho apenas observando os números contidos nas avaliações. Como alternativa para este problema, destaca que existem modelos de avaliação que deixam de lado as escalas numéricas e oferecem ao colaborador pareceres escritos, os quais, apesar de não serem objetivos, podem revelar mais conteúdo e ser mais efetivos como instrumento de comunicação de resultado.

Por fim, Bergue (2014) destaca que prevalece em muitas organizações o pressuposto da resistência do servidor e não do gestor. Para o autor, a preocupação com os mecanismos criados para minimizar a resistência do servidor, principalmente em se tratando do subprocesso de avaliação, é uma característica comum dos modelos convencionais de gestão do desempenho. Destarte, pouca atenção é dada ao gestor, ator promotor do desempenho, e pouco é o investimento em sua capacitação para lidar com o processo e com as consequências dele. Para Bergue (2014):

não desenvolver essas competências – notadamente comunicação e negociação – promove um sentimento de insegurança. O gestor que se sente inseguro na condução do processo, como reação legítima de preservação, não assumirá a relação, ou imporá a ela feições meramente formalísticas (BERGUE, 2017, p. 243).

Outros autores apresentam contribuições acerca das disfunções e desafios da gestão do desempenho. Para Chiavenato (2010, p. 245), são pontos fracos do processo de avaliação do desempenho:

1. Quando as pessoas envolvidas na avaliação do desempenho a percebem como uma situação de recompensa ou de punição pelo desempenho passado.
2. Quando a ênfase do processo repousa mais sobre o preenchimento de formulários do que sobre a avaliação crítica e objetiva do desempenho.
3. Quando as pessoas avaliadas percebem o processo como injusto ou tendencioso. A iniquidade prejudica profundamente o processo de avaliação.
4. Quando os comentários desfavoráveis do avaliador conduzem a uma reação negativa e de não-aceitação por parte do avaliado.
5. Quando a avaliação é inócua, isto é, quando está baseada em fatores de avaliação que não conduzem a nada e não agregam valor a ninguém.

Nesse sentido, Oliveira (2016); Bergue (2014) e Orsi e Silva (2014) apontam como desafios da gestão do desempenho no setor público:

1. A ausência de comprometimento e preparo dos dirigentes das organizações no auxílio dos servidores;
2. Utilização da avaliação de desempenho de forma autoritária pelo gestor;
3. Tendência a resultados homogêneos na avaliação, os quais não revelam os desempenhos reais dos servidores e demonstram medo do conflito interpessoal;
4. Falta de confiança e de objetividade em relação aos instrumentos que medem o desempenho, bem como falta de transparência e de *feedbacks* constantes;
5. Foco no controle do trabalho em detrimento da utilização da avaliação como instrumento de desenvolvimento profissional;
6. Rotatividade elevada dos dirigentes;
7. Transitoriedade das funções gerenciais, o que possibilita que gestores sejam destituídos de sua posição hierárquica e impede posturas rígidas;
8. Alinhamento dos parâmetros e metas dos servidores e equipes aos objetivos organizacionais e de governo;
9. Ampliação da perspectiva de análise da avaliação para a gestão de desempenho;
10. Reconstruir o significado de compensação da avaliação de desempenho, destacando os elementos de desenvolvimento em detrimento do elemento remuneração;

11. Incluir nos debates sobre gestão os elementos culturais;

12. Preparar os gestores para a gestão do desempenho, o qual será responsável por preparar os demais;

13. Desenvolver a capacidade de promover autoavaliação;

14. Avaliação feita com base em características biográficas, curriculares ou qualquer outra do profissional que torne o resultado melhor ou pior, independente do real desempenho.

Perante os desafios citados quanto à gestão do desempenho, verifica-se neste trabalho como tem sido executada a política de gestão do desempenho, observando as disfunções da política de gestão do desempenho no estado de Minas Gerais. Posteriormente, a partir de estudos do tema e contribuições de entrevistados, são apontadas possibilidades de mudança no processo de gestão do desempenho, na perspectiva de gestores da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e da Fundação João Pinheiro (FJP).

4.2 Evolução da gestão do desempenho em Minas Gerais

O estado de Minas Gerais vem, desde 2003, passando por transformações em sua gestão, as quais modificaram significativamente a gestão de pessoas no estado.

O chamado Choque de Gestão, responsável por instituir no estado um novo modelo de administração pública promoveu em sua primeira geração (2003-2006) uma revisão da política de recursos humanos, onde destacou-se a instituição da avaliação de desempenho para os servidores de todos os órgãos do Poder Executivo Estadual (MIRANDA *et al.* 2012).

De acordo com Miranda *et al* (2012), foi estabelecido um novo padrão de gestão de pessoas no Estado, onde a valorização do servidor e a meritocracia eram o foco. Nesse sentido, Faro (2012) destaca a dimensão de pessoas como um tema presente na implementação do Choque de Gestão, salientando que buscou-se priorizar neste contexto a reformulação de uma série de políticas de gestão de pessoas, como remuneração, carreira, desenvolvimento e o desempenho. Segundo o autor, a política de gestão do desempenho, essencial para o alinhamento dos servidores em torno das novas demandas de trabalho e fundamental para tornar

viável uma maior integração das políticas de recursos humanos, passou por uma revisão no início do Choque de Gestão.

A avaliação de desempenho, instituída em um contexto de reforma gerencial e de tentativa de valorização do servidor público no ano de 2003⁴, é um dos instrumentos utilizados na implementação do modelo meritocrático da Administração Pública mineira. A lógica proposta com as mudanças trazidas pela reforma ensejava uma gestão de pessoas pautada no mérito, deixando para trás os parâmetros anteriores, nos quais o decurso do tempo era o único diferencial para a concessão de benefícios aos servidores (SILVA et al. 2006).

A figura 4 traz, de forma resumida, a evolução do modelo de avaliação de desempenho no Estado de Minas Gerais, desde sua instituição em 2003.

Figura 4: Evolução do modelo de Avaliação de Desempenho em Minas Gerais de 2004 a 2014



Fonte: Elaboração própria com base em Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2014

Em relação aos objetivos específicos da Avaliação de Desempenho em Minas Geras, Silva *et al.* (2006, p. 162), destacam:

⁴ Lei Complementar n° 71 de 30 de julho de 2003

- contribuir para a implementação do princípio da eficiência da Administração Pública do Poder Executivo Estadual;
- fornecer subsídios à gestão da política de recursos humanos;
- aprimorar o desempenho dos servidores e dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual;
- valorizar e reconhecer o desempenho eficiente do servidor;
- identificar as necessidades e prioridades de capacitação do servidor;
- possibilitar o estreitamento das relações interpessoais e a cooperação dos servidores entre si e com suas chefias;
- promover a adequação funcional do servidor;
- contribuir para o crescimento pessoal e profissional do servidor;
- contribuir para o desenvolvimento de novas habilidades do servidor;
- identificar suas condições de trabalho;
- produzir informações gerenciais;
- identificar habilidades e talentos do servidor;
- estimular a reflexão e a conscientização do papel de cada servidor no contexto organizacional; e
- ser um instrumento para o alinhamento das metas individuais com as metas institucionais e com a agenda estratégica do Governo.

De acordo com Silva *et al.* (2006), a avaliação foi importante na definição de políticas de recursos humanos para os servidores e, para mais, proporcionou a entrega de benefícios para a administração pública, a qual depende da avaliação para ser orientada para resultados eficientes e efetivos. Por fim, as autoras destacam os benefícios da avaliação para a sociedade, a qual, estando em um Estado que valorize e investe na melhoria do desempenho de seus servidores, poderia usufruir de serviços de melhor qualidade. Apesar de tais colocações, a real efetividade da implantação deste instituto pode ser questionada, o que é abordado mais a frente neste trabalho.

Em relação ao processo da Avaliação de Desempenho Individual, Silva *et al.* (2006), destacam a Lei Complementar nº 71, de 2003, a qual estabeleceu que sua realização deveria ser anual. No tocante às etapas que compunham este processo, lugar destacam-se, o Termo Inicial de Avaliação, que marcava início do período avaliatório. A etapa subsequente, utilizada para que a chefia acompanhasse o desempenho do servidor durante todo o período avaliatório, era o preenchimento do formulário Plano de Gestão do Desempenho Individual (PGDI). Este instrumento, preenchido no início do período avaliatório e atualizado pela chefia periodicamente em conjunto com o servidor, objetivava proporcionar um momento de pactuação de metas, atividades e prazos de cumprimento, possibilitar o acompanhamento sistemático do desempenho do servidor e, por fim, proporcionar ao servidor um *feedback* acerca de seu desempenho.

Por fim, como pontuam Silva *et al* (2006), tinha-se o Termo Final de Avaliação, no qual eram colocados onze critérios de avaliação, quais sejam: qualidade do trabalho, produtividade no trabalho, iniciativa, presteza, aproveitamento em programas de capacitação, assiduidade, pontualidade, administração do tempo e tempestividade, uso adequado dos equipamentos e instalações de serviço, aproveitamento dos recursos e racionalização de processos, e capacidade de trabalho em equipe.

De acordo com Miranda *et al* (2012), passados três anos desde a implementação da Avaliação de Desempenho nestes moldes e após serem feitas várias mudanças no processo, notou-se que a avaliação não estava funcionando como um instrumento diferenciador do desempenho dos servidores, nem tampouco estava alinhada às estratégias organizacionais. Em complemento a esta constatação, Faro (2012) coloca que foi percebida, ao longo dos anos, uma série de inconsistências na política de avaliação proposta inicialmente.

Neste sentido, relatou-se em relatório da SEPLAG (2014) que a metodologia padronizada não era capaz de atender as especificidades dos órgãos e entidades da administração pública de Minas Gerais. A primeira proposição em relação à política de avaliação se mostrava adequada a primeira geração do Choque de Gestão, mas, com o passar do tempo, foi sendo observada a obsolescência do instrumento. A obsolescência observada fez com que o governo do Estado de Minas Gerais iniciasse um projeto com o intuito de rever as definições da política de gestão do desempenho (FARO, 2012).

A segunda geração do Choque de Gestão (2007-2010) mostrou a necessidade de elaborar uma metodologia capaz de melhorar os resultados institucionais e de propiciar o desenvolvimento do servidor, integrando, ao mesmo tempo, os subsistemas de gestão de pessoas. A centralidade do papel do gestor, bem como a falta de preparação destes atores para lidar com os desafios da avaliação de desempenho foram situações identificadas neste momento, resultando na criação do Projeto Estruturador ‘Ampliação da profissionalização dos Gestores Públicos’. Este projeto teve como resultados o mapeamento das competências gerenciais, no ano de 2008, e a criação do programa de desenvolvimento gerencial dos gestores (SEPLAG, 2014).

Foi neste contexto que, no ano de 2009, foi implantada a Avaliação de Desempenho dos Gestores Públicos (ADGP). Considerada como grande avanço na política de gestão do desempenho, a ADGP foi a primeira experiência de avaliação por competências desde o início do Choque de Gestão e foi, também, responsável por introduzir a avaliação em uma lógica 180º,

onde são considerados para composição da nota a percepção da chefia imediata, a visão do avaliado e a de integrantes de sua equipe (SEPLAG, 2014).

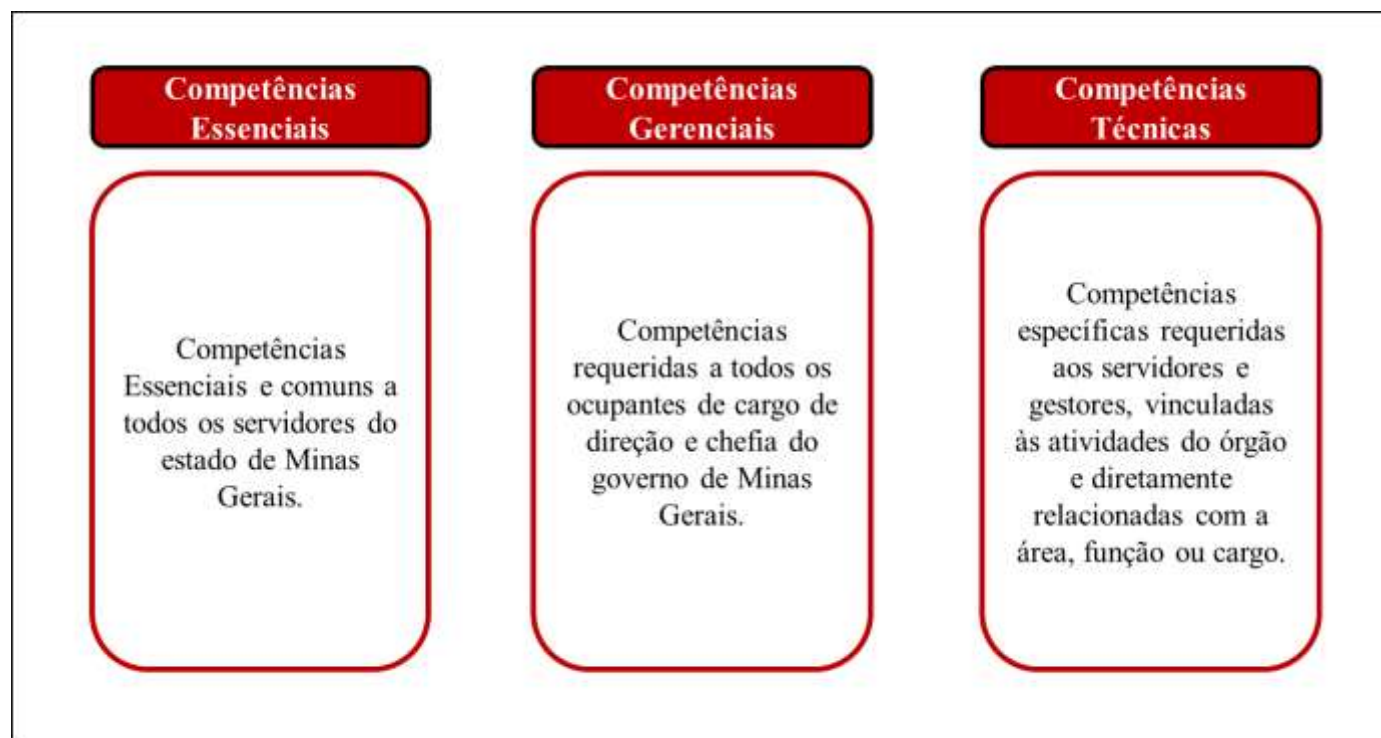
Conforme apontam Dias *et al* (2012), foi desenvolvido pela SEPLAG o Projeto de Mapeamento de Competências e Gestão do Desempenho, implementado em 2008-2009. Tratou-se da revisão do modelo de gestão do desempenho e da ampliação da avaliação por competências no Poder Executivo estadual (SEPLAG, 2014).

O principal objetivo, segundo Dias *et al* (2012, p. 7), era desenvolver um modelo que se revelasse como um instrumento efetivo de alinhamento entre missão e estratégia organizacional e a gestão de pessoas e que permitisse a integração entre os subsistemas de recursos humanos. Conforme as autoras,

o alinhamento estratégico é obtido pela definição e desdobramento de competências e resultados/metasp de um nível organizacional para o nível individual, e a integração de políticas pela utilização de uma linguagem comum; ou seja, as competências demonstradas e os resultados entregues determinarão como a organização proverá, capacitará, fará a gestão de carreiras e remunerará – dentre outras decisões – seus profissionais.

Para o modelo de gestão do desempenho baseado em competências foram utilizados três tipos de competências: as essenciais, as gerenciais e as técnicas. As competências essenciais são aquelas que devem ser comuns a todos os servidores do órgão ou entidade, relacionam-se com crenças, valores e filosofia de gestão. As competências gerenciais são aquelas comuns aos gestores públicos e relacionam-se com a função gerencial, independente do órgão ou entidade de atuação. As competências técnicas abordam aspectos específicos e, na maior parte das vezes, apresenta conteúdo voltado a conhecimento, habilidades e atitudes particulares a processos, unidades, carreiras, dentre outras alternativas (DIAS *et al*, 2012). Essa tipologia, adotada pelo estado de Minas Gerais, é descrita na figura 5:

Figura 5: Tipologia das Competências do Governo de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria com base em Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2014

Nos anos de 2010 e 2011, o projeto de mapeamento de competências essenciais foi ampliado para sete órgãos e entidades do Estado e, em 2012, após estudos feitos em relação aos mapeamentos feitos, verificou-se que as competências essenciais estavam se mostrando muito semelhantes e, por isso, definiu-se o Perfil Único de Competências de Minas Gerais (SEPLAG, 2014).

Logo após a definição do Perfil de Competências Essenciais, foi feito em um projeto de caráter piloto, o desenho da metodologia de mapeamento de competências técnicas e sua aplicação. A partir disso, reconheceu-se o processo de mapeamento de competências técnicas como complexo e observou-se que tais competências não poderiam ser definidas de forma generalizada para os órgãos e entidades, assim como foi feito para as competências essenciais, o que denota a necessidade de elaboração de uma metodologia específica para cada uma dessas organizações.

Destarte, “juntamente com as competências essenciais e as competências gerenciais, já mapeadas, a definição da metodologia e o mapeamento das competências técnicas completam a tipologia de competências definida para o Estado de Minas Gerais” (SEPLAG, 2014, p. 4).

Conforme documentando pela SEPLAG (2014), tem se hoje no estado de Minas Gerais três tipos de avaliação, quais sejam: a Avaliação Especial de Desempenho (AED), a Avaliação de Desempenho Individual (ADI) e a Avaliação de Desempenho do Gestor Público (ADGP). As duas primeiras utilizam como base as competências essenciais aos servidores do estado, ilustradas na figura 6:

Figura 6: Competências Essenciais do Estado de Minas Gerais



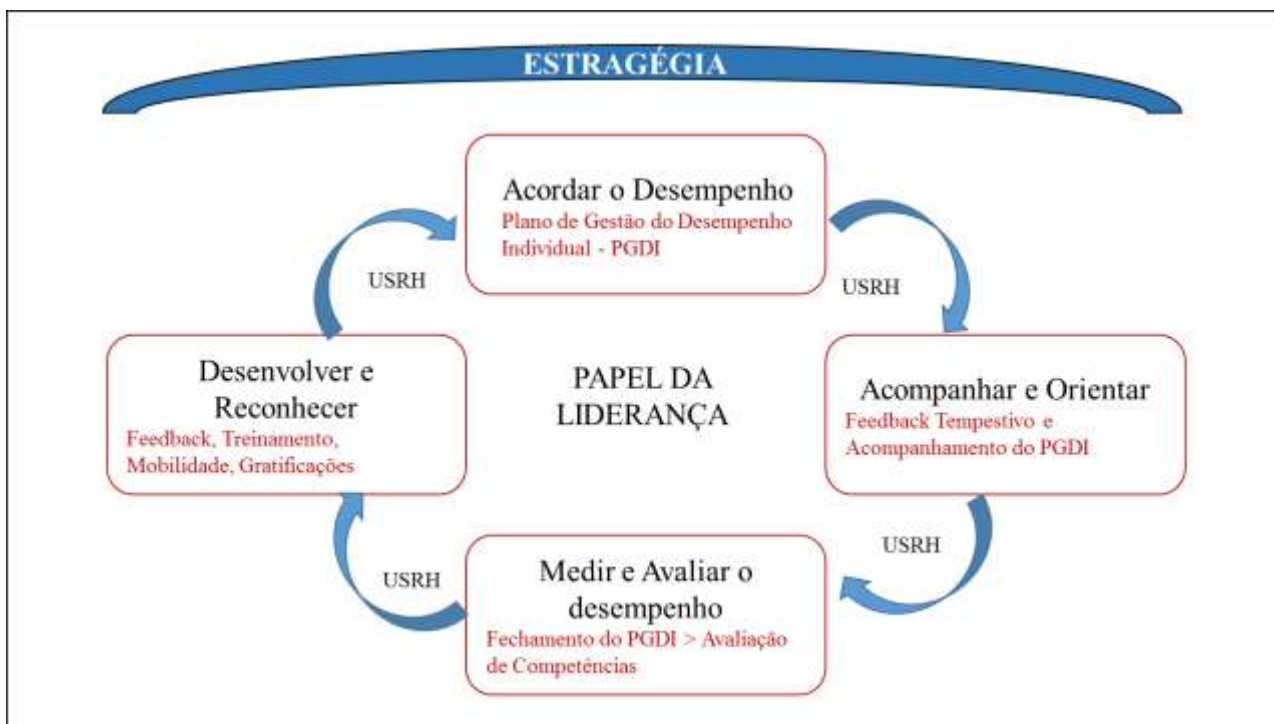
Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (2014, p. 9).

A Avaliação Especial de Desempenho - AED é aplicada ao servidor em período de estágio probatório que ingressou na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais mediante aprovação em concurso público. Os objetivos do estágio probatório, bem como da Avaliação Especial de Desempenho são: apurar a aptidão do servidor no cargo para o qual foi nomeado para fins de aquisição de estabilidade; contribuir para a consolidação do princípio da eficiência na administração pública estadual; e aprimorar o desempenho do servidor e, conseqüentemente, dos órgãos e entidades. A

comprovação da aptidão do servidor é feita por meio da avaliação de competências essenciais (SEPLAG, 2014).

De acordo com o relatório da Seplag (2014), a Avaliação de Desempenho Individual – ADI – pode ser definida como um processo dinâmico e contínuo de acompanhamento e aferição do desempenho do servidor. É aplicada aos servidores estáveis que ocupam cargos efetivos, aos detentores de função pública e aos servidores que ocupam exclusivamente cargo de provimento em comissão com natureza de assessoramento. Neste processo, formalizado por meio do Plano de Gestão do Desempenho Individual – PGDI, da entrevista (instrumento opcional) e do Termo de Avaliação, também são avaliadas as competências essenciais. Para que o resultado seja efetivo e o processo atinja os objetivos esperados, é fundamental que os atores envolvidos na avaliação observem o ciclo de gestão do desempenho, ilustrado na figura 7:

Figura 7: Processo de Avaliação de Desempenho Individual



Fonte: Elaboração própria com base em Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, 2014.

Assim como já citado, os resultados da AED e da ADI são utilizados de diversas maneiras para os servidores avaliados, bem como para a Administração Pública do estado.

A SEPLAG, naquele documento elaborado em 2014, o qual pretende mostrar a evolução da gestão do desempenho no estado, bem como consolidar as conquistas desta política, elenca os avanços alcançados após dez anos de implantação da Avaliação de Desempenho. É possível dizer que a políticas alcançaram resultados significativos, atingindo, mesmo que parcialmente, os objetivos iniciais⁵ pretendidos. De acordo com o órgão formulador da política, durante os dez anos que se passaram entre a instituição da avaliação e a apuração feita pelo órgão, o modelo de gestão passou por várias transformações, as quais foram responsáveis por estabelecer um novo modelo que:

- tornou a avaliação de desempenho uma poderosa ferramenta para o gestor e para o servidor. A partir dela é estabelecido um canal de comunicação consistente que informa ao servidor o que é esperado dele e onde são realizados acompanhamentos sobre seu desempenho e uma avaliação criteriosa, com subjetividade reduzida. Em relação aos servidores, tornou-se possível saber quais são as expectativas acerca de seu trabalho e quais são os resultados do trabalho para a organização;
- mudou a percepção dos servidores em relação à Avaliação de Desempenho, substituindo a imagem da avaliação como um instrumento de punição por outra, de um instrumento capaz de promover o desenvolvimento de competências e o crescimento profissional;
- reduziu a burocracia, flexibilizando regras, formando as comissões de avaliação e reduzindo a emissão de papel o processo;
- instituiu de um modelo pautado no autodesenvolvimento contínuo e na busca permanente pela redução da subjetividade no processo de avaliação, representando o que há de mais moderno em termos de gestão de pessoas;
- estabeleceu um conjunto sistematizado de ações de comunicação voltado para o aprimoramento da gestão do desempenho, onde destacam-se os treinamentos,

⁵ Objetivos da avaliação de desempenho de acordo com o art. do Decreto n° 44.559 de 29 de junho de 2007:

I - valorizar e reconhecer o desempenho eficiente do servidor;

II - identificar ações para o desenvolvimento profissional do servidor;

III - aprimorar o desempenho do servidor e dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, contribuindo para a implementação do princípio da eficiência na Administração Pública; e

IV - ser instrumento de alinhamento das metas individuais com as institucionais.

palestras e ações voltadas para os integrantes das Unidades Setoriais de Recursos Humanos – USRH, e demais atores envolvidos no processo;

- integrou a avaliação de desempenho ao subsistema de Gestão do Desenvolvimento, através da construção e disponibilização das Trilhas de Desenvolvimento das competências essenciais, gerencias e técnicas, além da integração com o Sistema de Administração de Pessoal – SISAP – para permitir a concessão de progressão especial e de benefícios de forma automática.

Não obstante a robustez do modelo adotado em Minas Gerais e os avanços apontados pelo órgão responsável pela política, SEPLAG (2014) aponta dois grandes desafios enfrentados pela política de gestão do desempenho, quais sejam: a ampliação da efetividade da avaliação de desempenho e a ausência de mecanismo de monitoramento e controle efetivos. De acordo com o órgão, para que se amplie a efetividade da avaliação de desempenho, faz-se necessário atuar em duas frentes: em primeiro lugar, deve-se aprimorar a atuação dos gestores no processo e, em seguida, deve-se elaborar indicadores que apurem se seus objetivos estão sendo alcançados.

Por fim, destaca-se a importância de ampliar a filosofia das competências para os demais subsistemas de gestão de pessoas, afim de integrá-los e tornar os resultados da avaliação mais efetivos. Ademais, são definidas ações a serem efetuadas nos próximos anos, como: a disponibilização de relatórios para controle e monitoramento do processo de avaliação que permitam a identificação de problemas e, também, suas correções de forma tempestiva; e a criação de um ‘grupo de monitoramento’, o qual atuará como instância independente, capaz de propor melhorias e soluções para as disfunções encontradas, tanto no que tange aos instrumentos normativos existentes quando naquilo que diz respeito ao suporte dado aos órgãos e entidades na condução do processo de avaliação (SEPLAG, 2014).

Apesar do posicionamento dos idealizadores acerca da implementação da gestão estratégica de pessoas e da crença destes atores na efetividade da avaliação de desempenho no estado, Oliveira (2016) salienta que a gestão de pessoas em Minas Gerais apresenta, ainda, uma atuação operacional. A autora, a partir de sua pesquisa, aponta que a gestão de pessoas no estado não atua de forma estratégica, e esta visão é confirmada pelas seguintes razões: 1) não é conferida à área de gestão de pessoas a devida importância, apesar de ter sido criada uma subsecretaria específica na SEPLAG para tratar do assunto; 2) os servidores não são respeitados e a eles não são garantidas condições mínimas de trabalho; 3) ausência de políticas que

garantam uma preocupação com a gestão de pessoas; 4) falta de recursos para investir nas políticas de recursos humanos; 5) políticas de recursos humanos encaradas como gastos, e não como investimento; 6) gestores não qualificados e despreparados para assumirem o papel de liderança e de gestor de pessoas; 7) unidades de recursos humanos setoriais pouco preparadas para trabalhar na perspectiva estratégica; 8) ausência de integração entre os subsistemas de gestão de pessoas e entre as políticas de recursos humanos; 9) áreas de recursos humanos operacionais e reativas, que executam tarefas rotineiras e não têm tempo para se dedicar ao planejamento e à estratégia; e 10) área de recursos humanos encarada como setor de pessoas que não deram certo em outros lugares da organização.

Dada a lacuna existente entre o discurso e a prática na gestão de pessoas do estado de Minas Gerais, considera-se importante investigar, a partir da perspectiva dos participantes desse processo, quais são os pontos francos da gestão do desempenho e, para mais, quais mudanças podem ser implementadas visando maior efetividade neste processo.

Todo o referencial teórico exposto até o momento serviu, juntamente com os resultados de entrevistas e questionários, para que os objetivos deste trabalho fossem alcançados. Nas próximas seções define-se a metodologia utilizada neste trabalho e, para mais, estão colocados os resultados da pesquisa monográfica.

5 METODOLOGIA

O objetivo da presente seção é apresentar a metodologia utilizada no desenvolvimento desta pesquisa, apresentando e explicando aspectos relacionados à escolha do método, coleta e análise de dados.

Buscando analisar as possibilidades de melhoria na gestão do desempenho do estado de Minas Gerais, realizou-se no presente trabalho uma pesquisa exploratória e descritiva, com o objetivo de obter maior familiaridade com o tema e de descrever como a gestão do desempenho é feita no estado.

Para tanto, foram buscadas fontes primárias e secundárias que permitissem a compreensão e contextualização da gestão do desempenho de forma geral e, também, de maneira específica, buscando entender as particularidades desse processo em Minas Gerais e sua evolução no estado desde a implementação. Destarte, utilizou-se ampla pesquisa bibliográfica, além de levantamento de campo, por meio de entrevistas e aplicação de questionários.

Foram trazidos na pesquisa bibliográfica os principais autores que tratam da gestão de pessoas e, especificamente, da gestão do desempenho no Brasil, buscando conferir ao presente trabalho, respaldo teórico e objetivando compreender melhor os conceitos relacionados ao tema. Para mais, foram utilizados trabalhos acadêmicos feitos acerca das temáticas destacadas.

A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas com atores responsáveis pela área central de Recursos Humanos da SEPLAG, a qual se responsabiliza pela criação das políticas de recursos humanos e pela divulgação de diretrizes para tais políticas. O roteiro de entrevista, disponibilizado no apêndice deste trabalho, objetivou entender como estes atores analisam a gestão do desempenho no estado de Minas Gerais e, principalmente, buscou saber quais mudanças poderiam ser aplicadas no processo de gestão do desempenho na perspectiva deles.

O questionário, também disponibilizado no apêndice, foi aplicado a gestores da SEPLAG e da Fundação João Pinheiro, com o objetivo de entender como estes atores conduzem o processo nas unidades em que são responsáveis. Para saber quais mudanças seriam necessárias ao processo para torná-lo mais efetivo na opinião destes gestores, foi adicionada

uma pergunta aberta ao questionário. Cabe ressaltar que são os gestores que aplicam e realizam a gestão do desempenho em cada unidade e setor.

Para coletar os dados necessários, foram escolhidos intencionalmente três servidores da área central de recursos humanos da SEPLAG e onze gestores do estado. Optou-se por executar a pesquisa deste trabalho em duas unidades administrativas do estado de Minas Gerais, quais sejam: a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG – e a Fundação João Pinheiro. A escolha da SEPLAG se justifica por essa ser a unidade responsável por formular e divulgar as políticas de gestão de pessoas para o estado. Ademais, justifica-se a seleção de tal unidade pela intenção de trazer para o presente trabalho a contribuição de membros da área central de recursos humanos e, também, a perspectiva de gestores de variadas áreas da Secretaria sobre o processo de gestão do desempenho.

A escolha da Fundação João Pinheiro – FJP - justifica-se pela intenção de investigar como os gestores desenvolvem o processo de gestão do desempenho em uma instituição da Administração Indireta do estado, a qual se encontra distante da área central de recursos humanos. Para mais, optou-se pela FJP em função da facilidade de acesso às pessoas.

Assim sendo, a pesquisa monográfica contou com a contribuição de quatorze servidores do estado de Minas Gerais: onze servidores da SEPLAG, sendo duas diretoras e uma servidora da área central de recursos humanos, seis gestores da Subsecretaria de Gestão de Pessoas, um gestor e um gestor informal⁶ da Superintendência Central de Governança Eletrônica; e três gestores da Fundação João Pinheiro.

As entrevistas foram feitas do dia 2 ao dia 5 de maio de 2017 e a aplicação dos questionários se deu entre os dias 9 e 22 de maio de 2017.

Optou-se no presente trabalho pela utilização tanto da pesquisa qualitativa quanto da pesquisa quantitativa. A escolha da pesquisa qualitativa justifica-se porque intencionava-se entender, em maior profundidade, o processo de gestão do desempenho no estado de Minas Gerais, a partir da percepção dos envolvidos nesse processo. Conforme Gerhardt e Silveira (2009, p. 32), “a pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão da dinâmica das relações sociais”.

⁶ Servidores públicos que exercem função gerencial, sem unidade administrativa correspondente.

A pesquisa quantitativa, por sua vez, foi escolhida porque buscou-se analisar os resultados dos questionários aplicados aos gestores de forma objetiva, mostrando, a partir da amostra escolhida, a realidade da gestão do desempenho, em dois órgãos distintos.

Com a utilização das pesquisas quantitativa e qualitativa vislumbrou-se a realização de uma análise complementar, trazendo o caráter subjetivo do objeto analisado, bem como a objetividade em aspectos estudados no presente trabalho.

Ademais, visando a preservação da identidade dos colaboradores e respondentes da pesquisa deste trabalho, são utilizadas na análise as denominações “Entrevistada 1” a “Entrevistado 14”.

Apresentada a metodologia, pretende-se com a próxima seção apresentar e descrever os resultados da pesquisa de campo.

6 ANÁLISE DOS DADOS

Esta seção destina-se a apresentar e analisar os dados coletados a partir da pesquisa de campo realizada, com o objetivo de responder ao problema proposto e atender os objetivos do presente trabalho.

As informações coletadas são analisadas da seguinte forma: em primeiro lugar são expostas e analisadas as entrevistas feitas com os membros da área central de recursos humanos; em seguida, as contribuições dadas pelos gestores da SEPLAG e da Fundação João Pinheiro; por fim, são feitas comparações entre os resultados encontrados nessas investigações.

É relevante ressaltar que, com o intuito de manter o sigilo da identidade dos entrevistados, assim como explicado na metodologia do presente trabalho, foram utilizadas as denominações “Entrevistado 1” a “Entrevistado 14”, sendo os três primeiros servidores da área central de RH e os demais gestores da SEPLAG e da Fundação João Pinheiro.

6.1 O processo de gestão do desempenho pela perspectiva de membros da área central de recursos humanos do estado de Minas Gerais

6.1.1 Disfunções do Processo de Gestão do Desempenho

Assim como pontuado o item 3 do presente trabalho, a gestão de pessoas no setor público, mesmo em organizações que dizem adotar a gestão de pessoas estratégica, apresenta uma série de disfunções, as quais têm diversas causas e consequências.

De forma mais específica este trabalho mostra, com base em trabalhos acadêmicos e ponderações do próprio governo, as dificuldades e os desafios na gestão de pessoas no estado de Minas Gerais.

O objetivo desta subseção é apresentar quais são as disfunções do processo de gestão do desempenho do ponto de vista dos servidores da área central de recursos humanos da SEPLAG. Destarte, buscou-se entender nesta pesquisa o que os formuladores das políticas de gestão de

peças do estado consideram como sendo as principais dificuldades e gargalos da política de gestão do desempenho.

Em primeiro lugar, destaca-se como disfunção do processo de gestão do desempenho a atuação dos gestores em relação à política de gestão do desempenho. Assim como evidenciado anteriormente neste trabalho, Fischer (2002); Bergue (2014); Teixeira *et al.* (2014); Longo (2007) e Souza *et al.* (2005) salientam a centralidade que a figura do gestor tem nos processos de gestão de pessoas e, para mais, destacam a sua importância na implementação das políticas da área.

Oliveira (2016) destaca em seu trabalho a atuação inadequada do gestor como uma disfunção da gestão de pessoas no estado de Minas Gerais, o que demonstrou uma postura operacional da área à época.

Neste sentido, a Entrevistada 1 destaca a falta de compromisso de muitos gestores em relação às etapas deste processo quando revela que não são raros os casos onde os servidores preenchem o seu PGDI e fazem a sua própria avaliação de desempenho, ficando o gestor responsável apenas por assinar tal avaliação. Em complemento a esta ideia, a Entrevistada 2 pontua:

o gestor tem que querer muito (...) eu coloco o gestor, o papel dele dentro da organização, como uma disfunção (ENTREVISTADA 2, 2017).

Neste caso a realidade corrobora as contribuições teóricas e traz uma importante reflexão: posto que o fator humano é o grande diferencial das organizações contemporâneas, como conscientizar os gestores públicos sobre a importância de gerir de maneira adequada os membros de sua equipe?

Ainda em relação a atuação dos gestores, foram pontuadas as seguintes disfunções: a) o fato de que, muitas vezes, os gestores não se veem como gestores de pessoas. Neste caso, a falta de um líder na equipe prejudica as políticas de gestão de pessoas de maneira geral e impacta diretamente na política de gestão de desempenho; b) não obstante a obrigatoriedade legal do preenchimento do PGDI dos servidores e dos dois acompanhamentos formais durante o ciclo de avaliação, recorrentemente essas etapas são ignoradas.

Em relação à última disfunção citada, destacou-se também que a gestão do desempenho, por vezes, se resume a um mero preenchimento de formulários. Neste ponto, a Entrevistada 1 destaca a necessidade de usar a gestão do desempenho como uma ferramenta gerencial, na qual são efetivamente planejadas as ações que cada servidor deve desenvolver e são realizados os *feedbacks* necessários. Para mais, a entrevistada reflete sobre a possibilidade de tornar o processo mais simples, para que o gestor realmente faça a gestão do desempenho junto ao servidor.

Outro ponto crítico para a gestão do desempenho, segundo observado, é a falta de maturidade dos atores envolvidos no processo. As Entrevistadas 1 e 3 destacam que é comum a atribuição de notas que não correspondem com o desempenho do servidor por receio de uma eventual troca de cargos.

Dessa forma, as chefias, temendo que seus servidores se tornem um dia gestores, optam por boas notas, em detrimento de uma avaliação fidedigna. Ademais, a Entrevistada 3 destaca esta disfunção quando comenta a

falta de maturidade das pessoas em ser avaliadas, em aceitar aquela crítica como um instrumento de crescimento (ENTREVISTADA 3, 2017).

A atuação das unidades setoriais de recursos humanos é, segundo relatado, uma grande disfunção no processo de gestão do desempenho. Estas unidades devem possibilitar a execução das políticas de gestão de pessoas nos órgãos e entidades da administração pública mineira, auxiliando gestores e servidores nos processos elaborados pela área central de RH, mas, apesar de sua importância, percebe-se uma atuação deficiente de tais unidades.

As três entrevistadas da área central destacaram o trabalho dos RH setoriais como uma disfunção do processo. A Entrevistada 1 pontua:

a gente tem RH com diversos perfis de atuação, e a grande maioria tem uma dependência em relação a atuação da SEPLAG, faz o que a SEPLAG manda fazer (ENTREVISTADA 1, 2017).

Neste sentido, a Entrevistada 2 destaca que, apesar do modelo robusto, é complicado pensar em políticas de recursos humanos sem que existam parceiros que disseminem essas informações e diretrizes para os órgãos, e completa:

as unidades setoriais de recursos humanos se tornaram tão cartoriais que elas não conseguem pensar estrategicamente (ENTREVISTADA 2).

Por fim, a Entrevistada 3 relata que a divulgação das políticas pelos RH setoriais ainda é insuficiente, dado que, por vezes, novos servidores entram no estado e ficam à margem do processo, sem treinamentos introdutórios ou ações que objetivem a explicação da legislação, das etapas da avaliação ou de seus objetivos.

Ademais, a entrevistada 3 critica a falta de comprometimento e proatividade das unidades setoriais de RH, relatando que é comum atender servidores antigos, os quais já passaram por muitos ciclos de avaliação, que apresentam dúvidas elementares sobre o processo de gestão do desempenho. Para mais, a entrevistada salienta essa reatividade dos RH setoriais quando diz que, apesar do processo estar definido em lei e ocorrer todos os anos da mesma forma, as unidades setoriais não iniciam a divulgação do processo para gestores e servidores enquanto a Diretoria Central de Gestão do Desempenho – DCGD - não disponibiliza e envia o cronograma anual.

Ainda no que diz respeito as unidades setoriais de RH, foram destacadas duas disfunções, a saber: a rotina de trabalho dessas unidades e a falta de servidores especializados em gestão de pessoas.

As críticas direcionadas à atuação dos RH setoriais destacam, novamente, elementos trazidos no referencial teórico do presente trabalho. Bergue *et al.* (2010), Marconi (2003); Oliveira (2016); Longo (2007) e Sammartino (2002) conceituam os modelos de gestão de pessoas instrumentais, também chamados de operacionais e reativos, destacando sua atuação secundária e indireta, que se distancia da estratégia da organização e realiza, basicamente, tarefas burocráticas.

Destarte, apesar de existir no estado de Minas Gerais uma estrutura que permite a execução de políticas estratégicas, a qual utiliza, por exemplo, os subsistemas de gestão de

peças tratadas por Longo (2007), percebe-se que a atuação das unidades setoriais de RH, muitas vezes, se assemelha àquela típica de departamentos de pessoal instrumentais.

Outro ponto crítico apontado é a não priorização da política de recursos humanos pelo governo atual e a falta de diretrizes em relação a ela. Segundo a Entrevistada 1, o governo atual não reconhece a política de recursos humanos, o que acaba enfraquecendo aquilo que foi construído anteriormente. Para ela, essa falta de reconhecimento é demonstrada, por exemplo, na contratação de consultoria com o objetivo de definir as diretrizes para construção de uma nova política. Ademais, pontuou-se que:

não está claro quais são as finalidades desta política para os envolvidos no processo (ENTREVISTADA 1, 2017).

Em continuação, destacou como disfunção a falta de alinhamento na política de recursos humanos:

É uma disfunção de não ter um alinhamento do que é a política de recursos humanos, do que que cada subsistema vai influenciar nesta política maior, qual é a integração desses subsistemas. Os próprios dirigentes não têm essa visão, essa dimensão. Então, como é que você vai passar isso para o corpo intermediário e básico, sendo que os próprios dirigentes não valorizam essa política? (ENTREVISTADA 1, 2017).

Longo (2007) e Teixeira *et al.* (2014), assim como destacado anteriormente, evidenciam a importância de existirem políticas de recursos humanos integradas e coerentes, o que possibilita o alcance de resultados efetivos em relação à gestão de pessoas. Lembra-se ainda que Oliveira (2016) apontou a falta de integração entre os subsistemas de gestão de pessoas e entre as políticas de recursos humanos como uma disfunção da gestão de pessoas em Minas Gerais. Destarte, infere-se que não houve avanço neste sentido no estado.

A falta de alinhamento das políticas de recursos humanos e a falta de diretrizes governamentais em relação a elas, segundo a Entrevistada 1, ocasionam outra disfunção para a gestão do desempenho, qual seja, a desmotivação das pessoas. De acordo com ela:

Não tem mais aquele alinhamento que tinha antes, uma vinculação de uma política com a outra, o planejamento impactando em um processo de planejamento individual. E isso era muito claro nos governos anteriores. (...) Você sabia onde você queria chegar, e (...) você mobilizava todas as equipes em prol dos objetivos. E isso gerou uma motivação. Hoje a política está muito fragmentada em termos de diretrizes (ENTREVISTADA 1, 2017).

Portanto, conclui-se que o posicionamento do governo em relação às políticas de recursos humanos não tem favorecido a produção de resultados efetivos e, para mais, percebe-se um retrocesso em relação à integração observada nos governos anteriores. Ressalta-se que, apesar de ser percebido tal retrocesso, a execução da política pelos governos anteriores também apresentava desafios e disfunções, assim como apontam trabalhos utilizados no referencial teórico do presente trabalho.

Outra disfunção identificada é a comunicação. Segundo a Entrevistada 2, este é o ponto mais crítico e não se restringe à gestão do desempenho:

se você não consegue chegar até este público, você não consegue fazer com que qualquer tipo de processo, e aí especificamente o da gestão de desempenho, tenha aderência (ENTREVISTADA 2, 2017).

Não atingir o público alvo da política, segundo a entrevistada, desencadeia outra disfunção, qual seja, a ausência do sentimento de pertencimento nos servidores.

O fato de existirem servidores que não se sentem parte do processo trouxe o seguinte questionamento por parte da Entrevistada 2:

que tipo de ação eu posso fazer para que aquele meu servidor plantonista se sinta parte do processo? (ENTREVISTADA 2, 2017).

Neste sentido, e se referindo aos servidores que não executam atividades administrativas, a Entrevistada 1 aponta a avaliação por competências como uma disfunção. Para ela, existe

dificuldade de trabalhar perfis de competências que de fato reflitam o dia a dia de trabalho do servidor, que vão estar relacionadas às funções do servidor (ENTREVISTADA 1, 2017).

Outro ponto dificultador no processo de gestão do desempenho, apontado pelas entrevistadas 1 e 2, é a rotatividade das pessoas nos órgãos e entidades. A constante mudança de servidores e gestores apresenta como consequência a inserção de pessoas que não conhecem o processo de gestão do desempenho. Destarte, e considerando todas as disfunções apresentadas pelas unidades setoriais em relação ao auxílio aos atores envolvidos no processo, esses novos indivíduos têm, muitas vezes, dificuldade de compreender e executar a gestão do desempenho.

Três outras disfunções apontadas pela Entrevistada 1 são a atuação da comissão de avaliação, a auto avaliação dos gestores na ADGP e a distorção da finalidade da avaliação. Em relação à primeira disfunção, a entrevistada destaca que, muitas vezes, um membro da comissão que irá avaliar o desempenho do servidor não conhece o trabalho deste avaliado. Infere-se, a partir disso, que a avaliação nestes casos pode não mostrar o real desempenho do servidor, uma vez que as atividades executadas não são conhecidas pelo avaliador.

Além disso, a Entrevistada 1 aponta que, por vezes, o trabalho da comissão de avaliação é pró-forma, ficando o gestor responsável por analisar de fato o desempenho do servidor.

No que tange a auto avaliação na ADGP, pontuou-se que o gestor, por vezes, utiliza a nota da auto avaliação como compensação para uma eventual má avaliação por parte da equipe ou da chefia. Dessa forma, o gestor acaba atribuindo a si mesmo notas altas, mesmo quando não considera a nota condizente com o seu trabalho, para que ele não tenha impactos negativos no salário, por exemplo.

A terceira disfunção, distorção da finalidade da avaliação, acontece, de acordo com a Entrevistada 1, porque é recorrente a atribuição de notas superestimadas pelo gestor em decorrência do impacto da avaliação de desempenho na remuneração do servidor. Dessa forma, o desenvolvimento de competências, foco da avaliação, é distorcido. Em razão destes efeitos, a entrevistada relata que desde 2011 discute-se a utilização das notas da avaliação para fins de definição da remuneração variável do servidor. Assim como pontuam Orsi e Silva (2014), a gestão do desempenho no setor público tem, por muitas vezes, priorizado questões como meritocracia e remuneração, em detrimento de privilegiar o desenvolvimento de pessoas.

Por fim, destaca-se uma disfunção evidenciada pelas entrevistadas 1 e 3, qual seja, resultados da avaliação de desempenho que não condizem com a realidade. Para a Entrevistada 1, o resultado da avaliação não retrata de fato o desempenho dos servidores e, dessa forma, as notas não são um critério diferenciador do desempenho.

A Entrevistada 3, por sua vez, remetendo também a disfunção ‘distorção da finalidade da avaliação’, pontua que é comum serem atribuídas notas que não refletem o desempenho real do servidor em decorrência da remuneração variável. Para ela, em algumas situações, o gestor evita dar uma nota ruim para que o servidor não tenha uma diminuição no seu vencimento. Bergue et al. (2010) destaca como disfunção comum às organizações públicas brasileiras o fato de que, por vezes, as gratificações são utilizadas de maneira distorcida, o que acaba mascarando os salários reais dos servidores. Neste sentido, Bergue (2014) comenta o grande foco dado por essas organizações à remuneração, o que aponta que estas acreditam que o fator principal da motivação do servidor concentra-se na remuneração.

Questionou-se às entrevistadas da área central de gestão de pessoas quais são os fatores que levam às disfunções apontadas por elas e se estes estariam mais relacionados à política de gestão do desempenho, como formulada, ou à execução da política pelos atores envolvidos.

Para a Entrevistada 3, os atores envolvidos ocasionam grande parte das disfunções do processo de gestão de desempenho. Para ela, o servidor reclama da divulgação do processo e atribui a culpa à área central, mas, segundo relata, a propagação de informações é papel do RH. As entrevistadas 1 e 2, em relação à atuação dos atores envolvidos no processo criticam, também, a atuação das unidades setoriais de recursos humanos, reforçando a disfunção supracitada e, adicionalmente a isto, a Entrevistada 1 salienta o papel do gestor no processo. Segundo ela:

A atuação dos gestores e, também, das áreas de recursos humanos é fundamental nesse processo. (...) sempre você vai ter pontos para aprimorar, mas, o que que acontece, e eu não tenho dúvida de te falar, é que a nossa política é uma referência, o modelo, mas quando você vai aplicar este modelo é que vem as dificuldades. Porque você não tem um gestor preparado, que compreenda o objetivo desta política, você não tem um RH que pode assessorar adequadamente esse gestor (ENTREVISTADA 1, 2017).

A partir do trecho destacado acima, nota-se que a Entrevistada 1 considera que existem pontos no modelo utilizado atualmente a serem aprimorados. Em relação a política de gestão

do desempenho como causa das disfunções apontadas, a entrevistada complementa pontuando que é necessário que a área central faça uma reflexão, buscando entender o que pode ser modificado e aperfeiçoado no processo para facilitar a atuação do gestor na política, mas salienta:

o ponto crítico hoje não é o modelo, o ponto crítico é a efetividade da política (ENTREVISTADA 1, 2017).

Neste sentido, a Entrevistada 2 reforça a necessidade de atualização da política em função do tempo, do surgimento de novos instrumentos normativos, da literatura existente sobre a temática, entre outros fatores. Em conclusão, a Entrevistada 1 diz da dificuldade de se trabalhar um modelo por competências sem estabelecer um novo modelo mental, onde a cultura seja trabalhada concomitantemente com a política de desempenho. Destarte, a entrevistada destaca que:

é natural que tenha pontos na política que você pode aprimorar para facilitar a implementação desta política (ENTREVISTADA 1, 2017).

Não é raro encontrar servidores do estado que consideram a gestão do desempenho pouco ou nada efetiva. Essa percepção e a disseminação desse discurso por parte dos indivíduos que avaliam e são avaliados segundo o modelo vigente motivou o seguinte questionamento para os membros da área central entrevistados: o processo de gestão do desempenho é bem compreendido pelos atores envolvidos?

Em resposta, a Entrevistada 1 comenta que ações têm sido feitas no intuito de explicar quais são os objetivos da avaliação, como ela é realizada, qual a importância de cada etapa para o processo de gestão como um todo, quais são as consequências dos resultados das avaliações na vida do servidor, entre outros detalhes atinentes à gestão do desempenho.

Segundo explicado, as ações que disseminam informações se voltam principalmente aos novos gestores, mas questiona-se a aplicação correta dos conceitos passados:

as ações comentadas buscam disseminar as informações, explicar como são as etapas do processo de gestão do desempenho, mas a gente vê que, na prática, esse processo não tem sido bem assimilado (ENTREVISTADA 1, 2017).

Para exemplificar seu posicionamento, a Entrevistada 1 relata que existem casos de servidores que entram com recurso, contestando as notas atribuídas, em decorrência de terem sido avaliados sem o PGDI. Pontuou-se também que, não raro, os servidores (gestores ou não) não sabem responder o que é o ciclo de avaliação de desempenho ou quais são as competências essenciais avaliadas durante o processo. Ademais, relatou-se:

Em 2015, neste governo, a superintendente de recursos humanos da educação (...) falou: 'Eu estou muito preocupada, eu perguntei para minha equipe: quais são as competências essenciais aos servidores?. Uma ou outra pessoa falou uma ou outra competência'. Imagina, a própria equipe de avaliação de desempenho não sabia quais as competências compõem o perfil. Como é que você vai passar isso para os outros servidores? Para os gestores? (ENTREVISTADA 1, 2017).

Para a Entrevistada 2, a compreensão do modelo não é difícil da maneira como ele é colocado. Segundo ela, a operacionalização pode até ser um ponto dificultador, mas ela não acredita que seja difícil compreender o modelo. A entrevistada destaca que a não compreensão percebida por servidores do estado pode ser ocasionada por diversos fatores:

a não compreensão porque realmente não faz parte da realidade de uma atividade, a não compreensão porque eu não quero entender, a não compreensão pela minha rotina, eu tenho muita coisa para fazer (...) (ENTREVISTADA 2).

A entrevistada conclui pontuando que, em sua opinião, entender e aplicar o processo da maneira adequada é uma questão de vontade por parte dos atores.

A Entrevista 3, por sua vez, destaca novamente as unidades setoriais de RH para responder se existe compreensão dos atores em torno do modelo, criticando a falta de comprometimento dos servidores lotados nos RH setoriais. Em relação aos outros atores envolvidos, a entrevistada destaca que o gestor atualmente compreende melhor o processo, mas é necessário ter um RH atuante que auxilie o gestor na operacionalização do modelo. No que

diz respeito ao servidor, a Entrevistada 3 relatou que nota-se, hoje em dia, uma grande preocupação com os resultados desse processo, uma vez que estes impactam diretamente a remuneração e declaração de aptidão para o serviço público no caso de servidores em estágio probatório. Ainda assim, a entrevistada pontua que os servidores mais antigos e aqueles que não enxergam benefícios concretos com a avaliação de desempenho não se interessam em compreender o processo.

Após a apresentação de todas essas disfunções, apontadas por membros da equipe que elabora e idealiza as políticas de gestão de pessoas para o estado de Minas Gerais, conclui-se que é urgente a revisão da gestão do desempenho, bem como é imprescindível destacar a importância do processo para os atores envolvidos, objetivando um maior comprometimento dos gestores, das unidades setoriais de recursos humanos e dos servidores. Para mais, é fundamental o reconhecimento da centralidade das políticas de recursos humanos no alcance dos objetivos organizacionais pelo governo.

6.1.2 A Integração da Gestão do Desempenho com Outros Subsistemas

Julgou-se importante para compreender como a política de Gestão do Desempenho do estado de Minas Gerais é executada saber se, na perspectiva das entrevistadas da área central, a política de desempenho gera os resultados pretendidos no que se refere ao desenvolvimento do servidor, à remuneração e à situação na carreira, enfatizando neste último ponto a questão da perda do cargo público em decorrência de insuficiência de desempenho. Ou seja, buscou-se saber se a política de gestão do desempenho está integrada à outros subsistemas de gestão de pessoas.

Destaca-se em primeiro lugar a contribuição da Entrevistada 1 em relação ao questionamento, a qual destacou um fator preocupante para a política: segundo ela, os resultados pretendidos não são alcançados porque a avaliação não é, hoje, um fator efetivo de diferenciação do desempenho, conforme analisado anteriormente.

De acordo com a entrevistada, as notas atribuídas não refletem a realidade de trabalho do servidor e, geralmente, são notas altas. Mencionou-se novamente neste ponto a atuação do

gestor, o qual, por receio de prejudicar financeiramente seu servidor ou evitando algum tipo de conflito, acaba não conferindo notas reais a ele.

A variação mínima de notas, observada nas avaliações de desempenho, além de mostrar o lado perverso da remuneração variável em função do desempenho, mostram ainda que os resultados para o desenvolvimento do servidor e para a mobilidade na carreira não são efetivos.

Em relação à pena de demissão⁷, disciplinada no Art. 249 da Lei nº 869 de 1952, a Entrevistada 1 ressalta que o percentual de perda do cargo público em função do desempenho é irrisório.

No que tange o desenvolvimento do servidor, a Entrevistada 1 pontua que a diferenciação pequena das notas da avaliação de desempenho limita a estruturação de uma política de desenvolvimento, uma vez que não possibilita saber em qual competência atuar ou quais servidores atingir. Em resumo, relatou-se:

Então, a gente utiliza o resultado para todas essas finalidades, mas não é um resultado diferenciador do desempenho. Acaba que todo mundo fica mais ou menos no mesmo patamar (ENTREVISTADA 1, 2017).

Em relação a utilização das notas de avaliação de desempenho para diversas finalidades, a Entrevistada 2 considera que existe uma interface maior da gestão do desempenho com as políticas de desenvolvimento e, ademais, acredita que os resultados da interação destes subsistemas são realmente efetivos. Quanto à remuneração e mobilidade na carreira, a Entrevistada 2 declarou não saber se há alguma sinergia com as atividades executadas pelo servidor.

⁷ Art. 249 - A pena de demissão será aplicada ao servidor que:

V - receber em avaliação periódica de desempenho:

- a) dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório;
- b) três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório em cinco avaliações consecutivas; ou
- c) quatro conceitos interpolados de desempenho insatisfatório em dez avaliações consecutivas.

De acordo com a Entrevistada 3, a utilização das notas de avaliação para o desenvolvimento do servidor tem se mostrado efetiva, principalmente depois que foram instituídas as trilhas de desenvolvimento, que permitiram a elaboração de ações informais de desenvolvimento.

No tocante à mobilidade, mais especificamente em relação a demissão por insuficiência de desempenho, a Entrevistada 3 ressalta, também, a falta de efetividade, consequência da ausência de notas que realmente expressem o desempenho dos servidores.

Quanto a gratificação, a entrevistada reafirma a consideração feita anteriormente em relação a atribuição de notas superestimadas, as quais têm como objetivo não prejudicar financeiramente o servidor.

Conclui-se a partir do exposto que a gestão do desempenho não tem alcançado todos os objetivos a que se propõe. Apesar de existirem encaminhamentos decorrentes das notas da avaliação de desempenho, não se pode afirmar que as ações feitas impactam significativamente a vida do servidor.

Em relação ao desenvolvimento, nota-se que existe uma forte ligação com a gestão do desempenho, mas há que se considerar o fato de que as notas não são, hoje, capazes de mostrar os diferentes desempenhos dos servidores.

De acordo com as contribuições de Souza *et al.* (2005), destacadas anteriormente neste trabalho, considera-se como objetivo da gestão do desempenho a avaliação da diferença existente entre o desempenho esperado e o desempenho real, para que, a partir disso, sejam identificados os fatos geradores dessa situação e, em seguida, sejam eliminadas as variáveis que se mostram fontes de tais problemas. Destarte, é contraditório dizer que as políticas de desenvolvimento são efetivamente utilizadas em organizações que não sabem qual é real desempenho de seus servidores.

Tudo isso posto, infere-se que é urgente a elaboração de ações que tornem efetiva a utilização da avaliação de desempenho como um instrumento voltado para o desenvolvimento do servidor, bem como para a concessão de benefícios realmente merecidos e para a perda do cargo público para aquele servidor que não se mostra apto a trabalhar na administração pública do estado de Minas de Gerais.

6.2 O processo de gestão do desempenho pela perspectiva de membros da área central de recursos humanos do estado de Minas Gerais

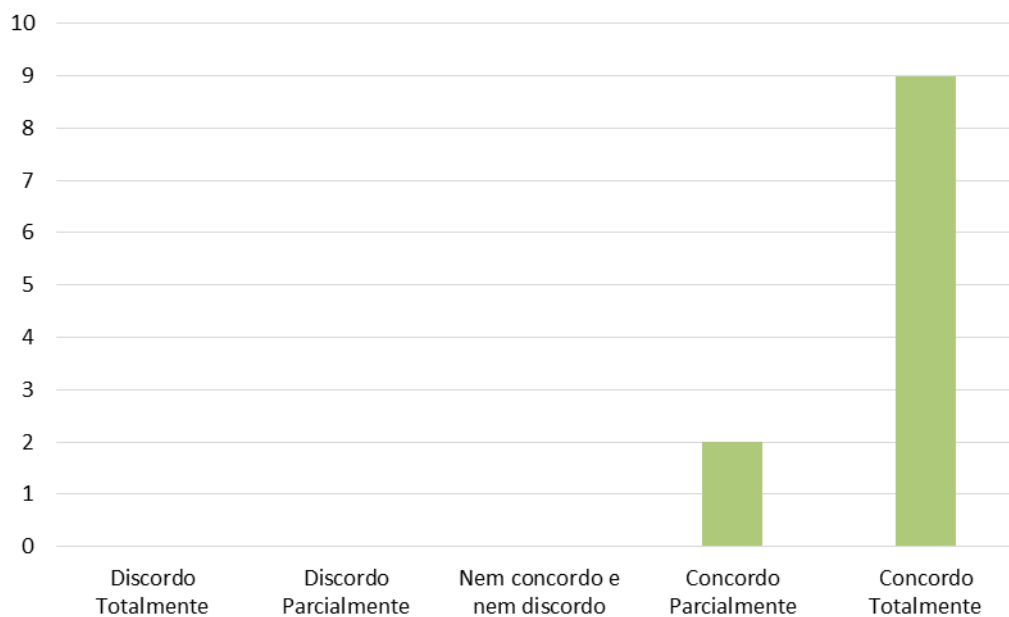
O questionário elaborado para aplicação junto aos gestores selecionados da SEPLAG e da Fundação João Pinheiro objetivou investigar se estes atores compreendem o processo de gestão do desempenho, executam as etapas definidas para este processo e consideram a gestão do desempenho, da maneira como é feita, adequada à sua realidade de trabalho.

Ademais, buscou-se entender como o processo de gestão é feito pelos gestores e se eles consideram seus resultados efetivos. Por fim, procurou-se saber, na visão destes atores, quais mudanças poderiam ser feitas no processo de gestão do desempenho para tornar este instrumento mais efetivo.

A análise dos dados obtidos com a pesquisa e das ponderações feitas pelos gestores é feita nesta subseção.

Em relação à compreensão do processo de gestão do desempenho questionou-se aos gestores: 1) se estes atores tinham conhecimento acerca dos objetivos da avaliação de desempenho; 2) se o processo de avaliação de desempenho possui regras claras e etapas de fácil operacionalização; e 3) se os significados das competências avaliadas nos servidores eram conhecidos por eles. Os gráficos 1, 2 e 3 mostram os resultados encontrados.

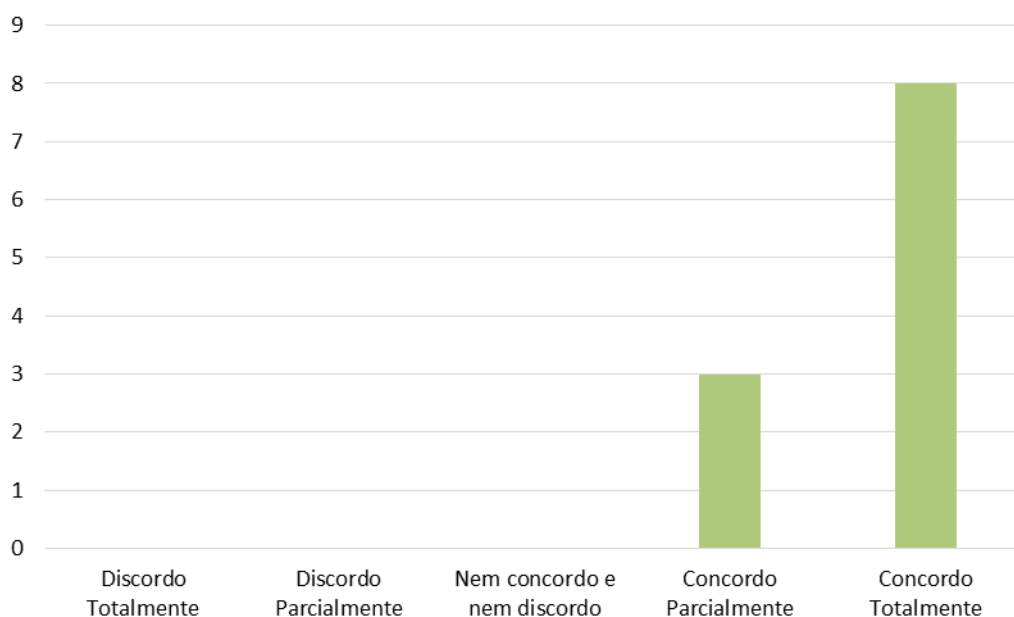
Gráfico 1: Conhecimento dos gestores acerca dos objetivos da Avaliação de Desempenho.



Fonte: Elaboração própria.

Nota-se com o gráfico 1 que todos os respondentes alegam ter conhecimento acerca dos objetivos da avaliação de desempenho, sendo que, destes gestores, mais de 80% demonstra ter pleno conhecimento de tais objetivos.

Gráfico 2: Conhecimentos dos gestores acerca do significado das competências avaliadas nos servidores.

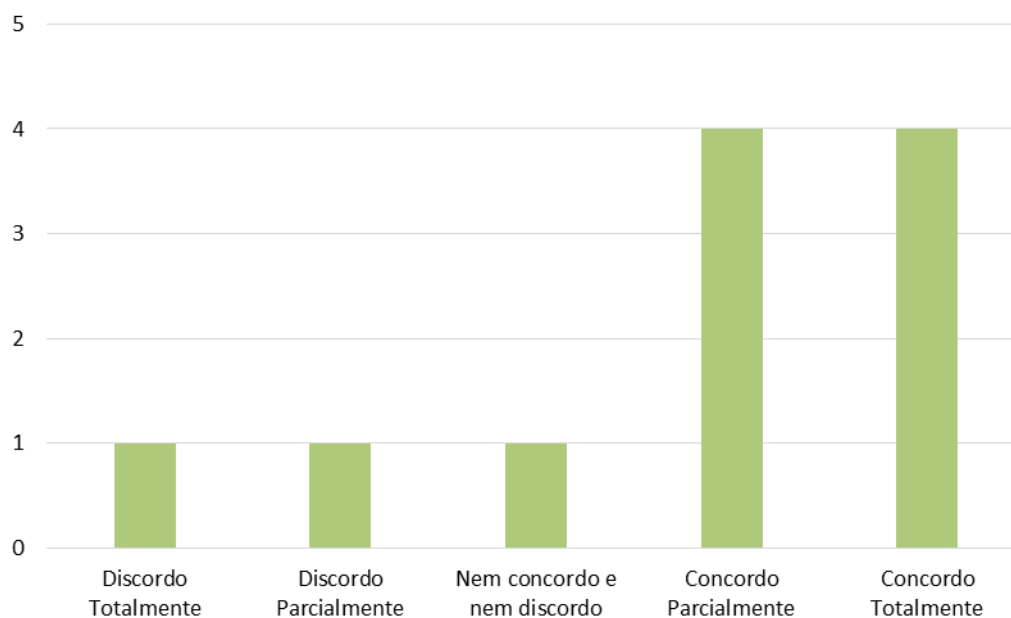


Fonte: Elaboração própria.

Sobre o conhecimento dos gestores acerca das competências avaliadas nos servidores, o gráfico 2 ilustra que todos os entrevistados afirmam saber qual o significado de tais competências. Destarte, é possível notar que, dentro da amostra utilizada na pesquisa, nenhum gestor declara desconhecer os objetivos da avaliação de desempenho ou o significado das competências utilizadas para avaliar seus servidores. Nota-se que a maioria destes gestores considera ter total conhecimento destes aspectos.

No que tange as regras e etapas da avaliação de desempenho, o gráfico 3 mostra que a maioria dos respondentes considera claras as regras da avaliação de desempenho e fáceis as suas etapas de operacionalização.

Gráfico 3: Clareza das regras da avaliação de desempenho e facilidade de suas etapas de operacionalização.



Fonte: Elaboração própria.

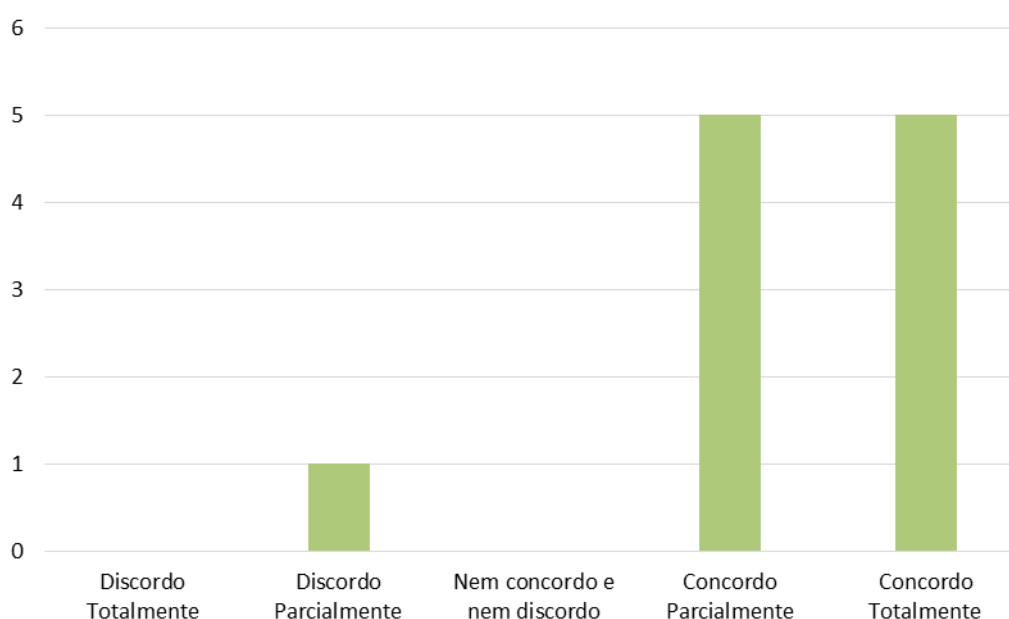
Não obstante o posicionamento da maioria sobre as regras e etapas da avaliação de desempenho, nota-se que no grupo entrevistado existem gestores que não consideram fácil a operacionalização das etapas do processo em questão e, da mesma forma, não acreditam que estejam claras as regras da avaliação. Apesar do posicionamento da maioria, dois gestores discordam de tal afirmativa. Em relação a avaliação de desempenho, a Entrevistada 6 comenta:

Eu acho que ela pode ser um pouco mais simples. Construída ali mesmo, a construção junto com o sujeito (ENTREVISTADA 6, 2017).

No que diz respeito a execução das etapas obrigatórias no processo de gestão do desempenho, quais sejam, o preenchimento do PGDI e os dois acompanhamentos formais durante o ciclo de gestão, tem-se situação distintas.

Quando ao preenchimento do PGDI, dez entre os onze gestores entrevistados declaram registrar as atividades e entregas dos servidores que gerenciam no PGDI, realizando tal ação em conjunto com o servidor e identificando as competências e ações de desenvolvimento recomendadas, conforme ilustra o gráfico 4:

Gráfico 4: Elaboração adequada do PGDI junto aos servidores, com registro de atividades/entregas e identificação de competências e ações de desenvolvimento.



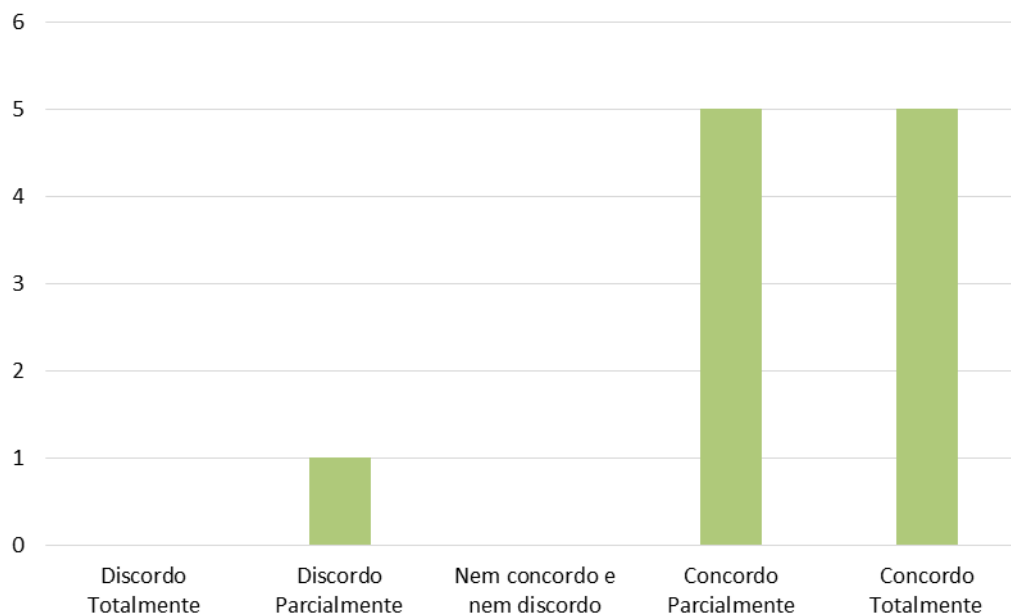
Fonte: Elaboração própria.

Quando aos dois acompanhamentos formais em relação ao acordado na etapa de preenchimento do PGDI, observa-se a partir do gráfico 5 que cinco entre os onze gestores declaram realizar essas etapas obrigatórias. Nota-se que outros cinco gestores concordam parcialmente com tal afirmação e um gestor discorda parcialmente. Infere-se, com isso, que estes últimos não fazem como deveriam esses acompanhamentos formais obrigatórios.

O posicionamento destes gestores, expresso no gráficos 4 e 5, se opõe ao que relata a Entrevistada 1, a qual pontuou que são recorrentes os casos onde o gestor apenas assina o PGDI dos membros de sua equipe, ficando os servidores encarregados de preencher tal formulário.

Da mesma forma, foi apontado pelas entrevistadas da área central que os dois acompanhamentos formais obrigatórios muitas vezes não são feitos pelos gestores.

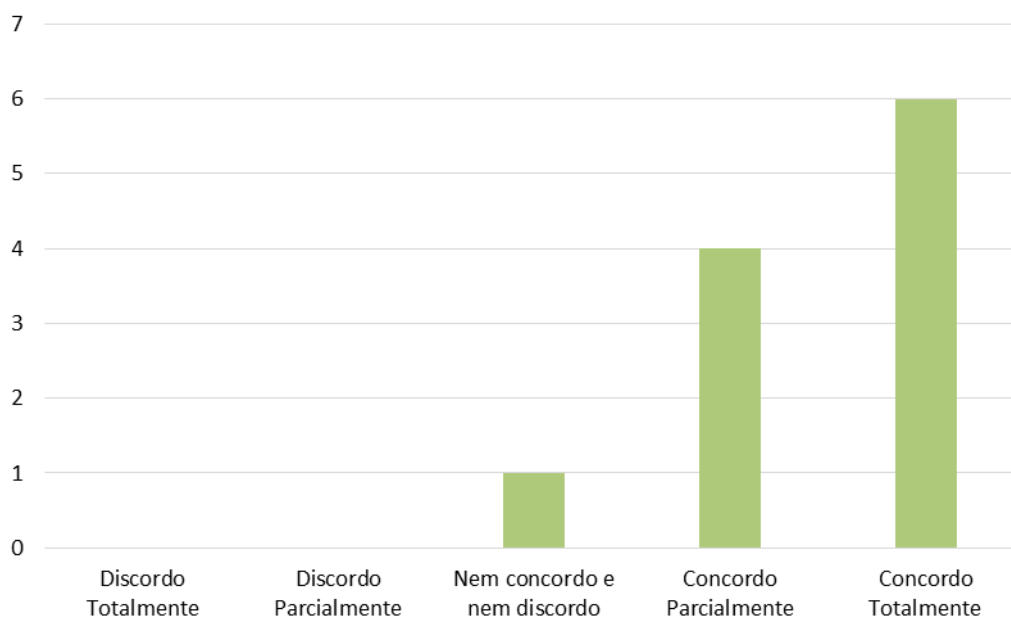
Gráfico 5: Realização de dois acompanhamentos formais e obrigatórios durante o ciclo de avaliação.



Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito aos *feedbacks* não formais sobre o desempenho, é possível notar que dez entre os onze respondentes concordam que dão retorno aos seus servidores sobre o desempenho durante o ciclo de gestão, assim como mostra o gráfico 6:

Gráfico 6: Feedback (retorno) constante aos servidores sobre seu desempenho durante o ciclo de avaliação.

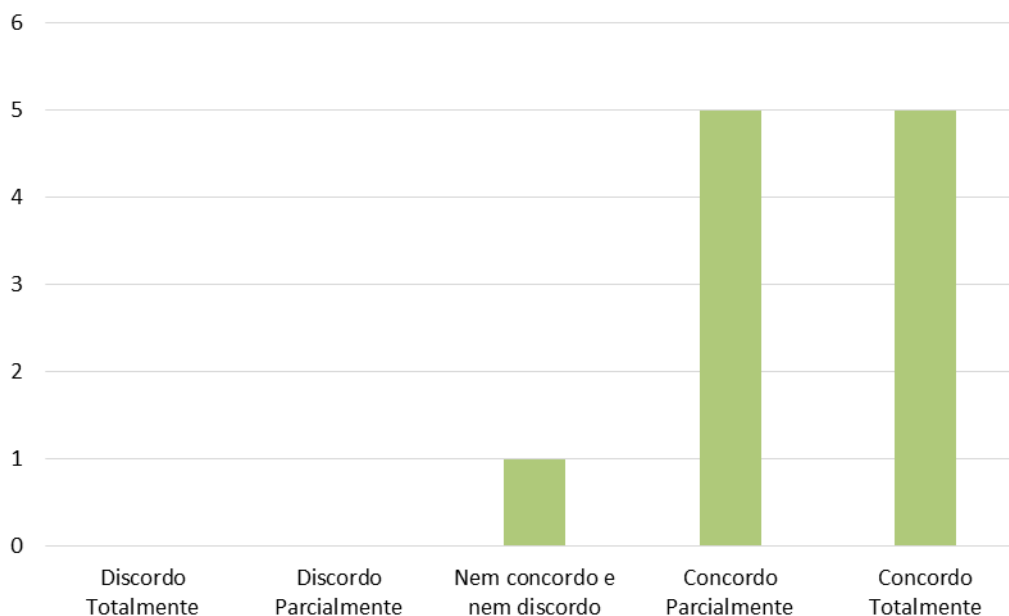


Fonte: Elaboração própria.

A diferença de resposta existente em relação à última e à penúltima afirmações pode significar que a realização do *feedback* formal pode ser mais difícil para o gestor.

Em relação ao comprometimento dos gestores com o processo de gestão do desempenho, aspecto reiteradamente citado nas entrevistas feitas com os membros da área central, nota-se que a grande maioria dos entrevistados diz se comprometer com o processo de avaliação de desempenho, cumprindo prazos e destinando tempo suficiente para a adequada realização das etapas, o que pode ser visualizado no gráfico 7:

Gráfico 7: Comprometimento com o processo de avaliação de desempenho dos servidores e cumprimento de prazos determinados.

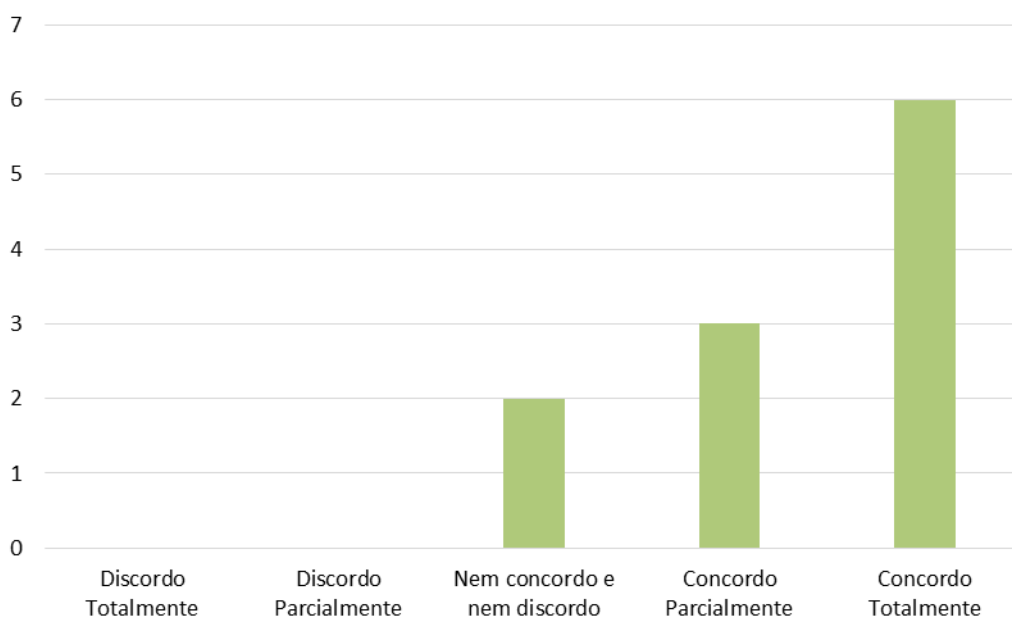


Fonte: Elaboração própria.

Esse dado contrapõe-se às declarações das entrevistadas da área central em relação a atuação dos gestores no processo de gestão do desempenho. Não obstante a avaliação de sua própria conduta no processo em questão, é possível perceber que alguns entrevistados apontam a falta de comprometimento de outros gestores do estado. Segundo relato do Entrevistado 4, resultados melhores seriam alcançados se os gestores se dedicassem mais à gestão do desempenho, independentemente de qualquer outro fator. No mesmo sentido, o Entrevistado 5 pontua a centralidade da figura do gestor neste processo e critica a postura passiva de alguns gestores do estado.

No que diz respeito a realização da avaliação a partir das informações descritas no PGDI de cada servidor, apenas seis entrevistados declaram concordar totalmente que fazem a avaliação dos servidores utilizando como base o formulário PGDI e outros três gestores concordam parcialmente com a afirmação, assim como exposto no gráfico 8:

Gráfico 8: Realização da avaliação de desempenho utilizando como base as informações registradas no PGDI.



Fonte: Elaboração própria.

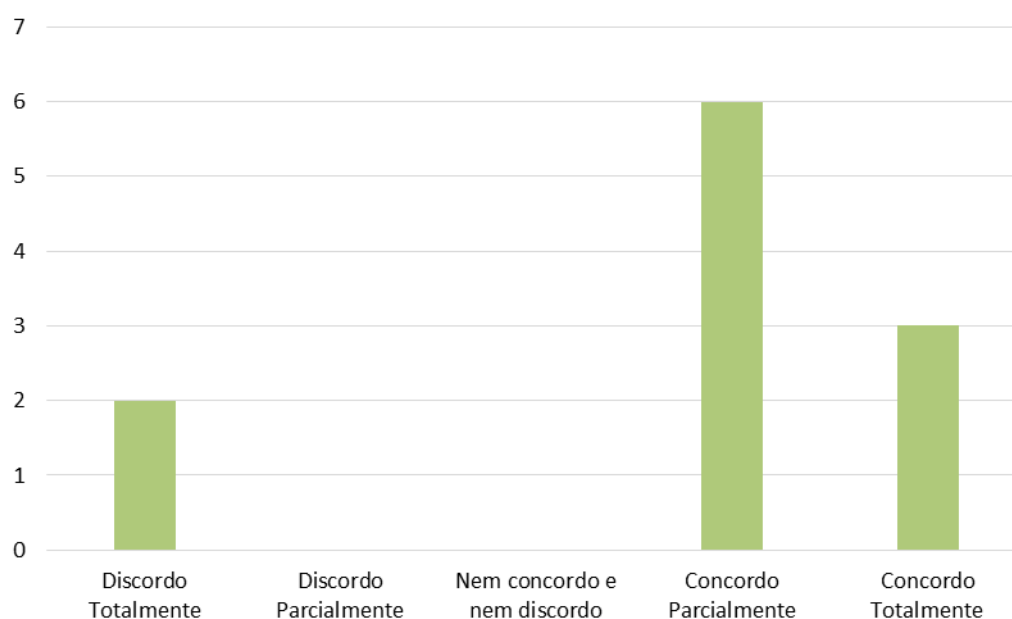
O preenchimento do PGDI, assim como a realização da avaliação de desempenho com base nas atividades e entregas descritas em tal formulário, são aspectos fundamentais para o alcance de efetividade no processo de gestão do desempenho. Ademais, assim como visto anteriormente, existem casos onde o servidor contesta a nota atribuída a ele na avaliação de desempenho em função da inexistência do PGDI.

Nesta investigação, procurou-se saber, também, se a rotina de trabalho das equipes dificulta a realização das etapas de gestão do desempenho. Conforme observado no gráfico 9, a maioria dos gestores concorda com a afirmativa colocada, o que demonstra que, por vezes, a rotina pode ser um fator dificultador no processo de gestão do desempenho. As Entrevistadas 6 e 7 declararam expressamente que o volume de atividades em suas diretorias não permite que todas as etapas do processo sejam executadas.

Destarte, questiona-se: o planejamento do gestor em relação a realização das etapas da gestão do desempenho poderia viabilizar a execução destas sem que houvesse prejuízo no trabalho da equipe? Não é objetivo do presente trabalho responder a esta questão, mas

considera-se importante a conscientização dos gestores públicos do estado de Minas Gerais acerca de tal reflexão.

Gráfico 9: Dificuldade em realizar as etapas do processo de avaliação do desempenho (preenchimento do PGDI, realização dos acompanhamentos e da avaliação, notificação do servidor, dentre outros) em razão da intensa rotina de trabalho.



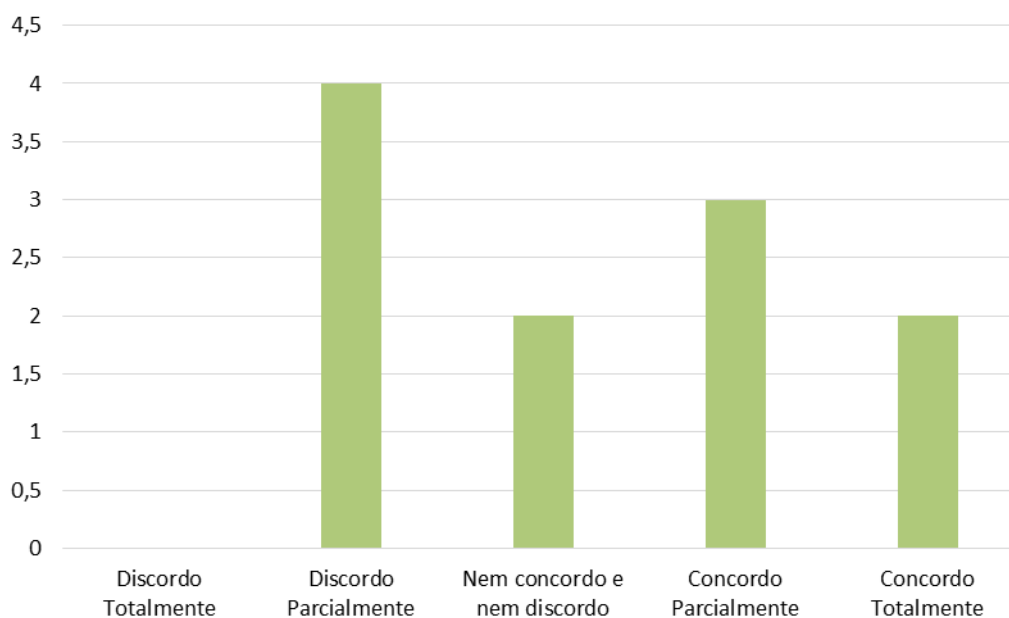
Fonte: Elaboração própria.

Assim como observado com os gráficos 4, 5 e 6, os gestores declaram realizar as etapas da gestão do desempenho de maneira adequada. Não obstante a isso, a maioria dos entrevistados alega que a rotina de trabalho prejudica a realização de tais etapas. Pontua-se aqui a existência de uma certa incoerência em relação ao posicionamento dos gestores, já que nas questões anteriores predomina a percepção de que as etapas do processo são bem cumpridas, realizando um adequado processo de gestão do desempenho.

Em relação a atuação das áreas responsáveis pela divulgação das políticas de RH, procurou-se saber se tais unidades realizam um trabalho efetivo de divulgação do processo de avaliação de desempenho e, também, se são realizadas ações para orientação dos gestores neste processo pelos RH setoriais.

No que diz respeito à divulgação do processo e à realização de ações que expliquem o funcionamento e a importância da avaliação de desempenho, observa-se, conforme gráfico 10, que cinco gestores concordam em alguma medida com a afirmação proposta, enquanto 4 discordam parcialmente desta. Neste ponto, são responsáveis tanto as unidades setoriais de RH, quanto a área central, uma vez que estas duas devem realizar ações que esclareçam os aspectos do processo.

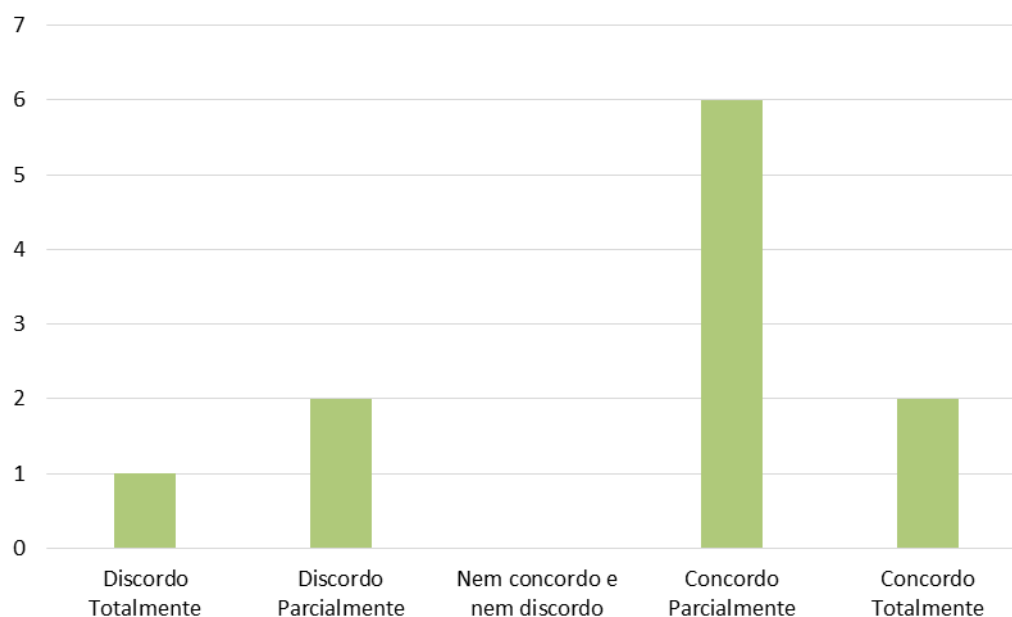
Gráfico 10: O processo de avaliação de desempenho é amplamente divulgado, com ações de sensibilização, divulgação e orientação em relação ao seu funcionamento e sua importância no âmbito do órgão dos gestores entrevistados.



Fonte: Elaboração própria.

Quando questionados sobre a realização de ações de orientação voltadas para os gestores e ao auxílio dos RH setoriais durante o ciclo de gestão, pode-se perceber com o gráfico 11 que os entrevistados concordam, em sua maioria, com a afirmação colocada. Em contraposição a isso, 3 gestores declaram discordar da mesma afirmação.

Gráfico 11: O RH setorial realiza ações de orientação para gestores sobre o processo de avaliação e oferece auxílio durante o ciclo de gestão do desempenho.

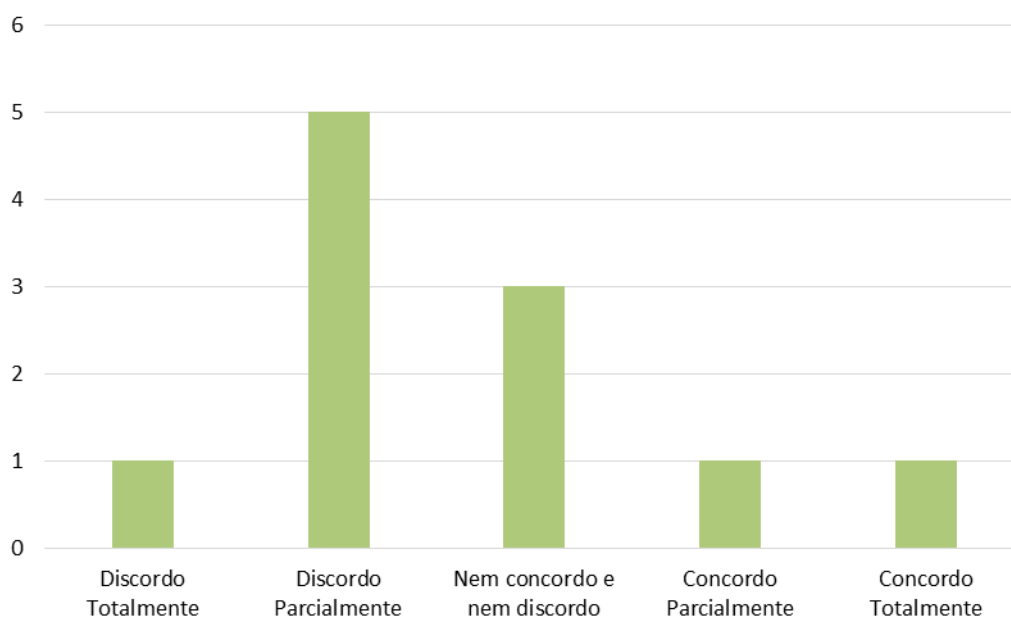


Fonte: Elaboração própria.

Os resultados obtidos com o gráfico 11 confirmam o que foi pontuado pela Entrevistada 1 e exposto anteriormente neste trabalho: existem unidades setoriais de recursos humanos com diversos perfis de atuação. Dessa forma, a elaboração e execução de ações que objetivem o esclarecimento de pontos do processo em observação varia de acordo com o órgão em análise. Esse fato demonstra que a comunicação, assim como pontuado pela Entrevistada 2, deve ser aprimorada neste processo. Ademais, pontua-se que a atuação do gestor é fundamental para que o processo de gestão do desempenho gere resultados efetivos, mas é essencial que as unidades de recursos humanos forneçam a estes atores os recursos necessários para a adequada condução do processo.

Outro ponto considerado relevante é a percepção dos gestores acerca da priorização do processo de gestão do desempenho pela alta administração do órgão em que estão em exercício. O gráfico 12 mostra tal percepção:

Gráfico 12: O processo de avaliação de desempenho tem sido priorizado e apoiado pela alta administração do órgão/entidade dos gestores.



Fonte: Elaboração própria.

Pode-se observar que a maioria dos gestores entrevistados discordam que o processo de avaliação do desempenho tem sido priorizado e apoiado pela alta administração de seu órgão e que somente dois respondentes concordam que essa política vem recebendo atenção dos dirigentes máximos dos órgãos.

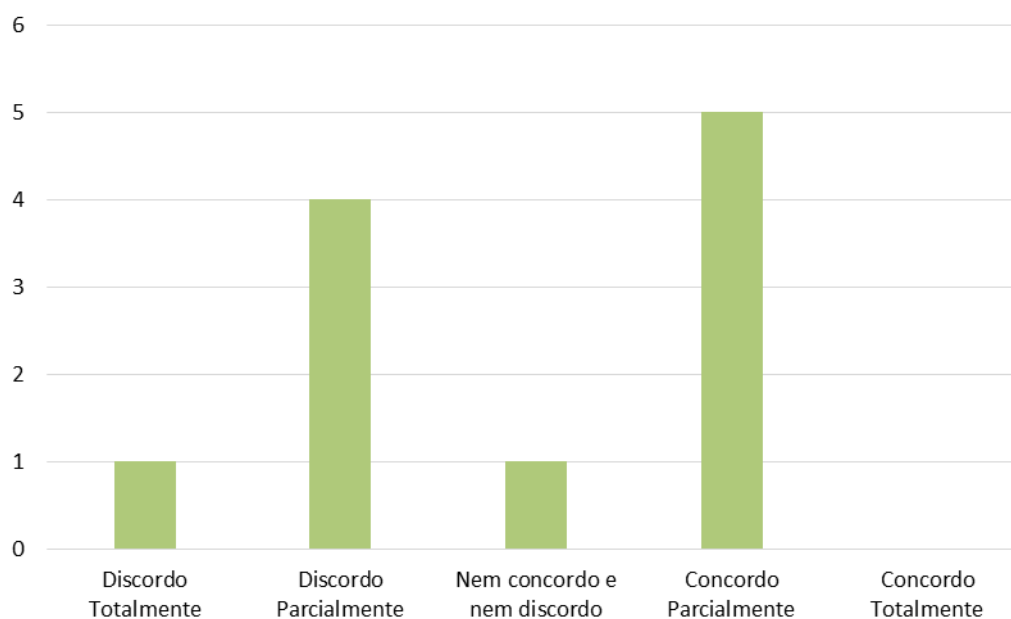
De acordo com o Entrevistado 8, a consciência da alta gestão sobre a importância do processo de gestão do desempenho é fundamental para que resultados efetivos sejam alcançados.

Bergue (2014) define como atores principais na implementação da gestão estratégica de pessoas a alta administração, a área de gestão de pessoas e os líderes em geral. Para mais, assim como ressaltado pelo autor, a execução da gestão estratégica de pessoas no setor público exige, dentre outras dimensões, que a função de gestão de pessoas esteja próxima da alta administração. Por fim, o autor resalta que a definição de um modelo estratégico de gestão de pessoas em organizações públicas só é possível se a alta administração tomar decisões que favoreçam a consolidação de tal modelo.

Destarte, e considerando as contribuições de entrevistada da área central, citadas anteriormente neste trabalho, é urgente a conscientização da alta gestão dos órgãos e entidades da administração pública mineira em relação a importância da gestão de pessoas.

Devido a relevância dos resultados da avaliação de desempenho para servidores, gestores e para a própria administração pública, procurou-se saber se o processo de avaliação é feito somente para o cumprimento de uma exigência legal, em detrimento de ter como finalidade o desenvolvimento do servidor.

Gráfico 13: O processo de avaliação de desempenho acontece para cumprimento de uma formalidade, ao invés de ter como foco o desenvolvimento e a melhoria do desempenho do servidor.



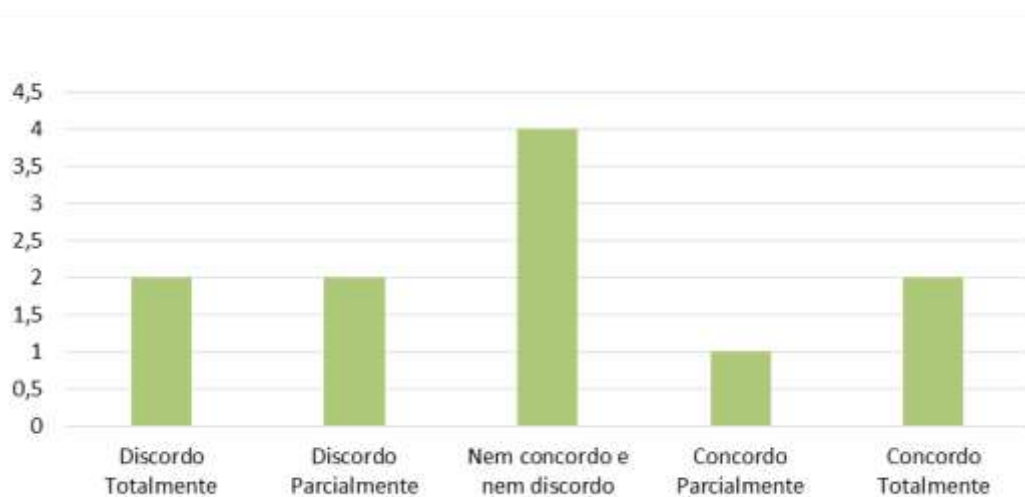
Fonte: Elaboração própria.

Observa-se com o gráfico 13 que os gestores têm opiniões difusas: cinco gestores discordam que o processo de avaliação seja feito apenas para que seja cumprida uma formalidade, enquanto outros cinco concordam parcialmente que a avaliação de desempenho seja feita pró-forma.

Considerando a importância dos resultados desse processo para as organizações e seus indivíduos, deve-se vislumbrar que todos, ou pelo menos a maioria dos gestores acreditem que a avaliação de desempenho seja feita com o foco no desenvolvimento do servidor e na melhora de seu desempenho.

Outra questão relevante atinente ao tema é saber se o modelo de gestão do desempenho utilizado hoje é adequado a realidade de trabalho dos servidores.

Gráfico 14: Adequação do modelo de competências à realidade do órgão/entidade.



Fonte: Elaboração própria.

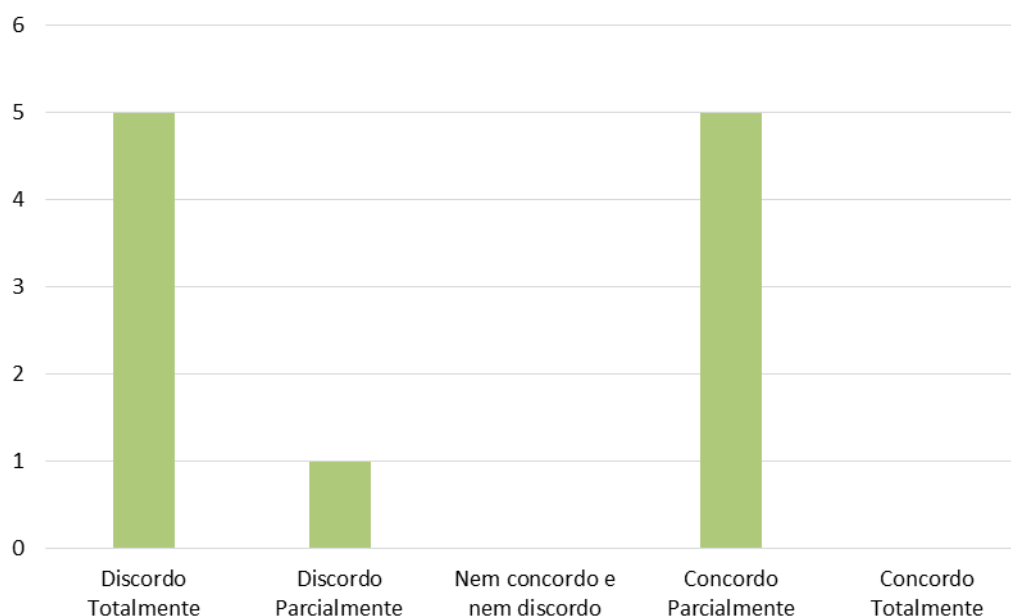
Apesar de boa parte dos entrevistados se mostrarem neutros, nota-se opiniões muito difusas em relação ao assunto. Três gestores declaram que o modelo de competências está adequado a realidade de trabalho de seus servidores. No entanto, quatro servidores discordam que o modelo por competências é adequado a realidade de trabalho de sua equipe.

Os Entrevistados 4, 6, 7, 8, 9 e 11 pontuam que o modelo de competências não é capaz de refletir o trabalho executado por todos os servidores, estando restrito a um tipo de comportamento. As entrevistadas da área central, assim como visto anteriormente, também pontuam que a avaliação por competências não vem se mostrando adequada a todo e qualquer servidor do estado. A Entrevistada 1 ressalta que o modelo de competências é mais adequado a uma rotina administrativa.

Tudo isso ponto, ressalta-se a necessidade de estudo e adequação do modelo para que este seja capaz de refletir, de fato, o desempenho dos servidores avaliados.

Tendo em vista as colocações das entrevistadas da área central acerca da atribuição de notas superestimadas pelos gestores, procurou-se saber na pesquisa se os entrevistados da SEPLAG e FJP atribuem notas altas a fim de evitar qualquer tipo de indisposição com os avaliados.

Gráfico 15: Atribuição de notas superestimadas a fim de evitar qualquer tipo de indisposição e/ou constrangimento com os avaliados.

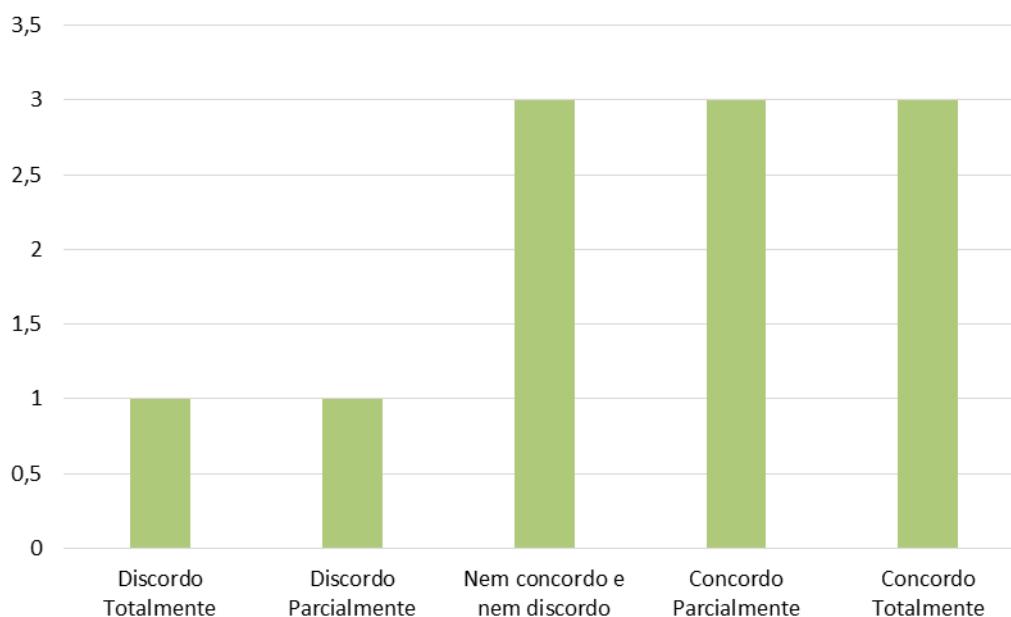


Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que seis gestores discordam que optam por notas mais altas para evitar constrangimentos com seus avaliados e, por outro lado, cinco gestores concordam que fazem isso em alguma medida.

Buscando complementar essa análise, perguntou-se se as notas da avaliação correspondem ao real desempenho dos servidores, o que pode ser observado no gráfico 16:

Gráfico 16: As notas das avaliações correspondem ao real desempenho dos servidores.

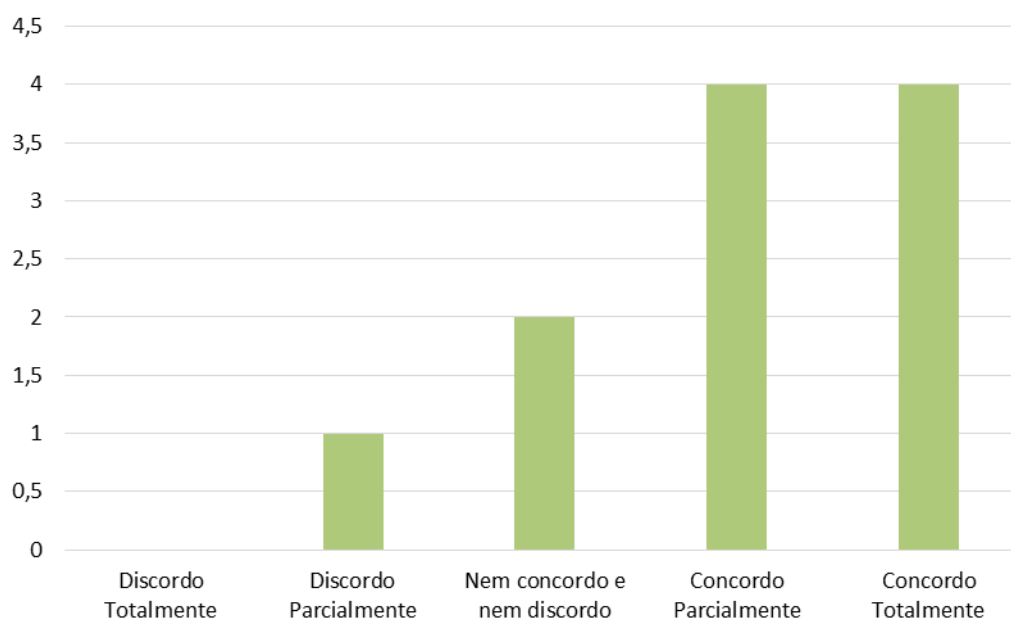


Fonte: Elaboração própria.

As respostas neste ponto mostram que a maioria dos entrevistados concorda que as notas da avaliação correspondem ao real desempenho do servidor, o que demonstra grande contraste com as colocações feitas por servidoras da área central, as quais acreditam que grande parte das notas são superestimadas por razões diversas.

Ainda com intuito de comparar as opiniões dos gestores com as respostas recebidas por membros da área central, perguntou-se se o resultado da avaliação de desempenho realmente mostra a diferença de desempenho dos membros das equipes dos entrevistados.

Gráfico 17: O resultado da avaliação de desempenho mostra a diferença de desempenho dos servidores avaliados pelos gestores entrevistados.



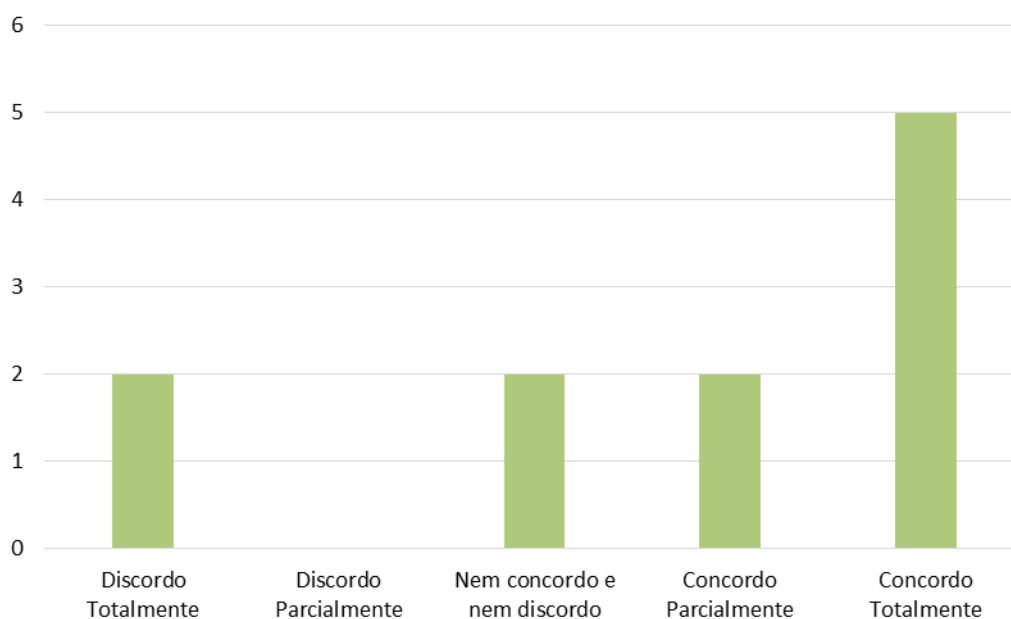
Fonte: Elaboração própria.

Pode-se perceber com o gráfico 17 outro contraste entre as colocações da área central e a percepção dos gestores. Oito gestores concordam em alguma medida que as notas da avaliação de desempenho realmente mostram a diferença de desempenho dos membros de suas equipes.

O tamanho do grupo no qual foi feita a pesquisa não permite generalizar este comportamento para todos os gestores do estado e, sendo assim, ressalta-se novamente as colocações da Entrevistada 1, a qual relata que em grande parte das vezes os resultados da avaliação de desempenho não são elementos diferenciadores do desempenho. Para mais, reforça-se que, não raro, a percepção das pessoas em relação à avaliação de desempenho é que à maioria dos avaliados são atribuídas notas altas.

Não obstante as respostas dadas pelos gestores para as últimas afirmativas, o gráfico 18 mostra que sete entrevistados concordam que a utilização da nota da avaliação na composição da remuneração variável contribui para que notas mais altas sejam atribuídas aos servidores, sendo que cinco destes concordam totalmente com a afirmativa:

Gráfico 18: A utilização da avaliação de desempenho na composição da remuneração variável contribui para que sejam atribuídas notas altas na avaliação de desempenho.



Fonte: Elaboração própria.

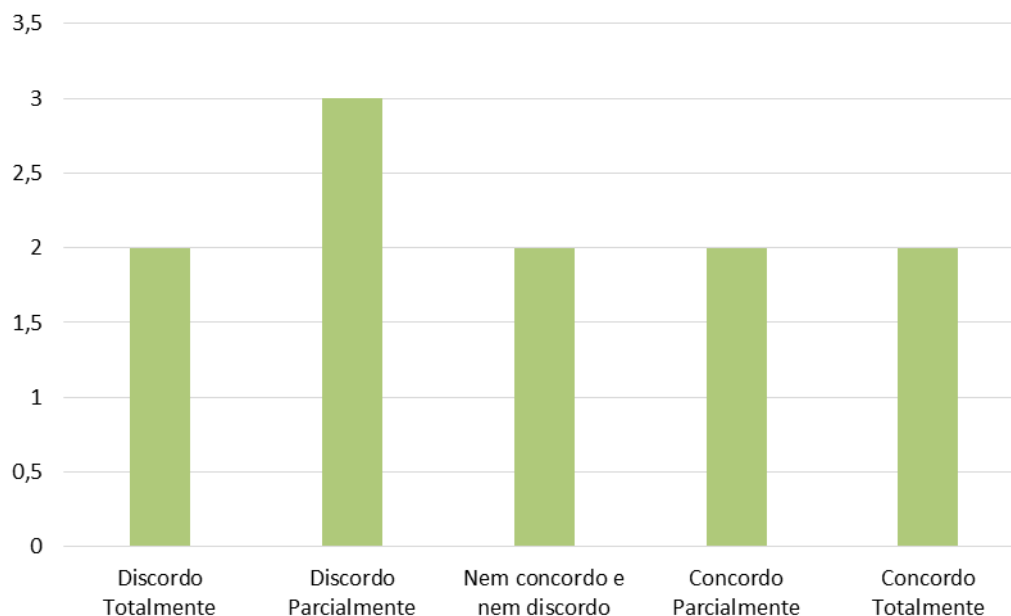
Destarte, percebe-se que a maioria do grupo observado concorda que há uma distorção das notas da avaliação do estado, a qual se justifica no receio do gestor em prejudicar o servidor financeiramente. De acordo com a Entrevistada 10

a questão do atrelamento da nota ao salário realmente contribui para a distorção da nota porque a gente eleva o valor da nota (...) porque a gente não quer prejudicar o servidor (ENTREVISTADA 10).

Em contraste a esta colocação, o Entrevistado 5 considera importante que o gestor se conscientize da importância da avaliação e não atribua ao servidor uma nota que ele não merece.

Quanto a utilização dos resultados da avaliação de desempenho, buscou-se saber se os gestores consideram que as notas da avaliação são realmente usadas para realização de ações de gestão de pessoas, como progressão e promoção, capacitação, entre outros.

Gráfico 19: utilização efetiva dos resultados da avaliação de desempenho para as ações de gestão de pessoas (progressão e promoção, capacitação, adicional de desempenho e gratificações, dentre outros).



Fonte: Elaboração própria.

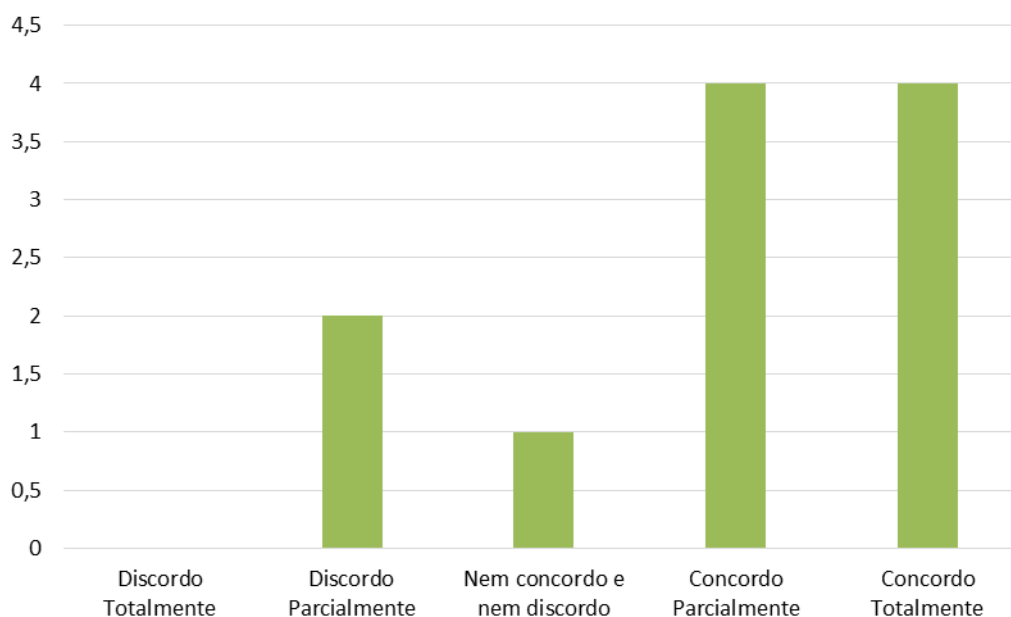
Nota-se que apenas quatro gestores consideram que as notas da avaliação são de fato utilizadas para ações de gestão de pessoas. Em relação a isso, o Entrevistado 12 pontua:

a avaliação não é utilizada como ponto de partida pro desenvolvimento do servidor, e eu acho isso muito prejudicial. Eu acho que a gente perde uma oportunidade muito grande, isso já aconteceu em momentos anteriores, de maneira muito incipiente, mas isso não acontece hoje (ENTREVISTADO 12).

Posto isto, e resgatando a fala da Entrevistada 1, a qual pontuou que as notas muito semelhantes não diferenciam o desempenho dos servidores e que, portanto, a área central fica limitada para elaborar ações de desenvolvimento, depreende-se que a avaliação de desempenho pode gerar resultados mais efetivos do que vem apresentando em relação ao desenvolvimento dos servidores do estado.

Considerando que a gestão do desempenho passou por diversas mudanças ao longo dos anos, buscou-se saber se os gestores entrevistados consideram que houve melhoras no processo de avaliação de desempenho desde sua implementação.

Gráfico 20: Houve melhora no processo de avaliação de desempenho desde sua implementação.

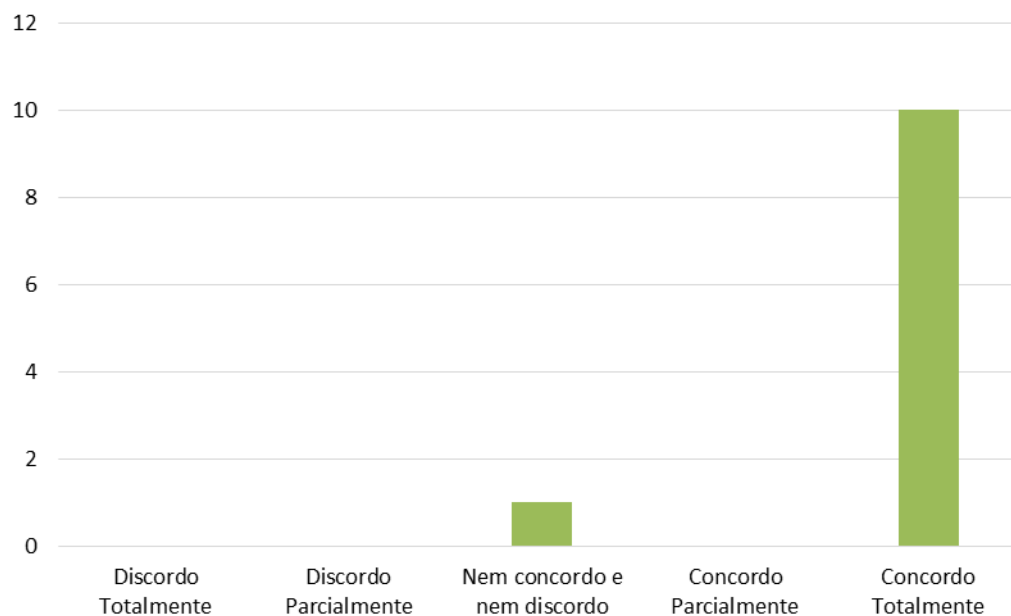


Fonte: Elaboração própria.

Entre os onze gestores, oito consideram que o processo de gestão do desempenho melhorou desde sua implementação.

Não obstante a isso, assim como pode ser observado no gráfico 21, dez entre os onze entrevistados consideram a avaliação de desempenho importante, mas acreditam que ainda existam pontos no processo que podem ser aprimorados para que os objetivos propostos sejam alcançados efetivamente.

Gráfico 21: Potencial de mudança no processo de gestão de desempenho.



Fonte: Elaboração própria.

Mesmo em face de respostas positivas quanto a compreensão e condução do processo de gestão do desempenho, 90% dos gestores entrevistados concordaram totalmente que existem pontos a serem melhorados no processo de avaliação de desempenho, perguntou-se aos respondentes quais mudanças podem ser aplicadas ao processo ou ao modelo de gestão para torna-lo mais efetivo.

As respostas ao questionamento feito são colocadas na próxima seção, onde estão, também, as considerações das entrevistadas da área central em relação às possibilidades de mudança nos elementos que compõem a gestão do desempenho.

A partir de todas as informações obtidas com as entrevistas feitas junto aos membros da área central e com os questionários aplicados aos gestores, percebe-se que existem diferentes percepções em relação a atuação do gestor no processo de gestão do desempenho e a efetividade do processo em si.

Enquanto as entrevistadas 1 e 2 apontam a atuação do gestor como uma das maiores disfunções da gestão do desempenho, nota-se que os gestores entrevistados se posicionam

positivamente em relação a execução das etapas do processo. Por outro lado, as respostas dos gestores demonstram que estes atores consideram o modelo e a atuação das unidades de recursos humanos em relação a divulgação do processo os problemas da gestão do desempenho.

Tem-se então a seguinte situação: a área central aponta a atuação do gestor como uma grande disfunção do processo de gestão do desempenho, enquanto o gestor considera que os problemas se devem a fatores externos. Destarte, refletindo sobre o que significam estes posicionamentos contraditórios, algumas hipóteses são levantadas:

1) Pode-se pensar que estes atores, buscando isentar-se de responsabilidade, culpam uns aos outros, o que demonstra a falta de um alinhamento de expectativas;

2) Pode-se considerar, também, que tanto gestores quanto a área central de recursos humanos vem se esforçando para que a gestão do desempenho gere resultados efetivos, mas o problema maior concentra-se nas etapas que compõem este processo.

Ressalta-se que não existem insumos nesta pesquisa que permitam a confirmação ou refutação dessas hipóteses. Não obstante a isso, considera-se fundamental fazer esse tipo de reflexão, a qual pode ser complementada por outros trabalhos acadêmicos que objetivem a confirmação de quais problemas atinentes a gestão do desempenho impedem a geração de resultados efetivos para a gestão de pessoas do estado.

6.3 Possibilidades de mudança na gestão do desempenho do estado de Minas Gerais

A presente subseção tem como objetivo expor e analisar as possibilidades de mudanças propostas ao processo de gestão de desempenho de Minas Gerais, pela área central de recursos humanos e pelos gestores entrevistados nesta pesquisa. Para tanto, foi criado um quadro comparativo que traz as possibilidades de mudança apontadas e mostra quais itens são citados por estes atores.

Quadro 1: Quando comparativo sobre as possibilidades de mudança na gestão do desempenho em Minas Gerai.

	Possibilidades de mudança	Área Central	Gestores
1	Atuar na preparação dos gestores.	x	X
2	Preparar e instrumentalizar as unidades de recursos humanos setoriais.	x	X
3	Aumentar o número de ações de sensibilização junto aos gestores.		X
4	Fazer revisão do modelo por competências.	x	X
5	Adequar o modelo de gestão do desempenho aos cargos e servidores que não têm suas rotinas de trabalho bem representadas no modelo por competências.	x	X
6	(Re) Incluir critérios como pontualidade e assiduidade na avaliação de desempenho.		X
7	Aprimorar o formulário PGDI.	x	
8	Simplificar o processo de avaliação de desempenho.		X
9	Tornar menos burocrático o processo que desqualifica o servidor para o serviço público.		X
10	Utilizar a avaliação como um instrumento efetivo para o desenvolvimento do servidor.		X
11	Rever a utilização das notas da avaliação de desempenho na composição da remuneração variável.		X
12	Alinhar a política de gestão de pessoas com os objetivos estratégicos e organizacionais.	x	X
13	Comprometimento da alta gestão com a avaliação de desempenho.	x	X

14	Desdobrar metas institucionais em metas individuais.		X
15	Rever a não consideração do período de licença maternidade para a avaliação de desempenho.		X
16	Criar uma instância revisora das notas da avaliação.	x	
17	Rever a atuação das comissões de avaliação.	x	
18	Estabelecer monitoramento do processo de gestão do desempenho.	x	

Fonte: Elaboração própria.

A presente análise é feita agrupando-se algumas possibilidades de mudança apontadas que se referem à mesma temática. As diferentes cores presentes no quadro indicam os grupos de análise selecionados.

Analisa-se em primeiro lugar as mudanças sugeridas atinentes a atuação do gestor no processo de gestão do desempenho e a atuação das unidades setoriais de recursos humanos. Assim como sinalizado, a atuação do gestor é um fator preocupante na condução do processo em estudo. A Entrevistada 1, membro da área central, pontua que não serão efetivas mudanças no processo enquanto não houver uma efetiva e permanente preparação das chefias e afirma:

(...) se a gente tiver esses gestores bem preparados, a implantação de todas as políticas, a política de avaliação, a do desenvolvimento também que depende muito da atuação do gestor, será mais efetiva (ENTREVISTADA 1, 2017).

Nesse sentido, o Entrevistado 4, gestor do estado, ressalta, além dos aprimoramentos necessários no modelo, que é fundamental que o gestor se comprometa mais com o processo. O Entrevistado 5, também gestor, critica profundamente a atuação dos gestores e ressalta:

a modificação tem que partir não do servidor, em certa medida também do servidor, mas principalmente do gestor. Que o gestor deixe de ter, literalmente, (...) pena do servidor quando ele vai fazer esse tipo de avaliação. (...) muitas vezes, a avaliação de desempenho é feita deixando de lado o interesse público e prevalecendo o interesse

privado, seja porque as pessoas têm pena das outras pessoas, porque têm pena de tirar uma gratificação (...) elas perpetuam pessoas que são completamente descapacitadas e desqualificadas para o serviço público por muito tempo por conta de pena (ENTREVISTADO 5, 2017).

Infere-se a partir do exposto que é essencial observar a atuação do gestor na condução da gestão do desempenho e realizar ações que tenham como objetivo conscientizar este ator da sua importância na efetividade do processo.

Em relação às possibilidades de mudança 2 e 3, as quais se relacionam a atuação das unidades de recursos humanos e a realização de ações de sensibilização, novamente observa-se que tanto a área central quando os gestores consideram necessário preparar os RH setoriais quanto à gestão do desempenho. As Entrevistadas 2 e 3 destacam essas unidades como alvo de mudanças e criticam a reatividade observada no RH dos órgãos do estado.

Concordando com este posicionamento, o Entrevistado 12, gestor, comenta o despreparo do RH do seu órgão em relação ao processo e ressalta que, por vezes, é possível perceber que esta unidade não domina nem ao menos os aspectos legais da gestão do desempenho. Para mais, o entrevistado pontua que muitas vezes as orientações que recebe sobre o processo parte da área central, uma vez que sua diretora se encontra próxima à Diretoria Central de Gestão do Desempenho:

As orientações que eu tenho são muito mais da área central porque eu estou próximo aqui da DCGD, a gente está na mesma superintendência, mas em relação à diretoria de recursos humanos, a gente vê muito mais uma orientação procedimental e burocrática: 'Você tem que cadastrar o PGDI, você tem que cadastrar a avaliação até o dia tal'. O foco é no prazo, o foco não é no objetivo da avaliação (ENTREVISTADO 12, 2017).

Para os Entrevistados 4 e 5, deve existir mudança no tocante a realização de mais ações de sensibilização voltadas aos gestores. O Entrevistado 5 pontua:

Eu acho que deveria ter mais ações, principalmente dos responsáveis por essa avaliação, para que eles pudessem deixar essa questão muito mais madura na cabeça dos gestores, porque os gestores ficam muito inseguros de fazer esse tipo de avaliação da maneira correta. Por que? Quando ele faz a avaliação da maneira correta ele cria inimidade, ele cria desconforto, ele passa a ser visto como uma pessoa ruim, e não como uma pessoa que está exercendo a sua função da maneira correta. Então, tem que

ter uma ação muito mais efetiva para que os gestores possam ter esse respaldo e que os servidores entendam que quando você está exercendo essa função de gestor, que você tem que exercê-la no interesse público (ENTREVISTADO 5, 2017).

Em relação ao modelo de gestão do desempenho utilizado no estado de Minas Gerais foram pontuadas cinco possibilidades de mudança. Destacam-se em primeiro lugar duas mudanças apontadas tanto pela área central quanto pelos gestores: a) Fazer revisão do modelo por competências; e b) Adequar o modelo de gestão do desempenho aos cargos e servidores que não têm suas rotinas de trabalho bem representadas no modelo por competências.

Neste sentido, a Entrevistada 1 destaca a descrição e atualização de competências essenciais e gerenciais como uma mudança urgente. Ademais, ressalta que a atualização de tais competências:

foi uma das nossas primeiras propostas em 2015, a gente chegou a fazer o cronograma de atualização, a gente envolveu os RH, íamos fazer uma discussão com a academia. (...) Apresentei para a superintendente, e aí com essa diretriz da consultoria, o trabalho se perdeu (ENTREVISTADA 1, 2017).

Essa reflexão feita demonstra que há a intenção de atualizar e adequar o modelo de avaliação por parte da área central de recursos humanos, mas mostra, também, que o governo atual não apoiou em 2015 essa iniciativa de atualização. Ademais, destaca-se novamente as contribuições de Bergue (2014), o qual aponta que é essencial o envolvimento da alta gestão para a consolidação de mudanças efetivas na gestão de pessoas.

Em relação a este tópico a Entrevistada 3 pontua que considera o modelo excelente, mas este se encontra obsoleto e desatualizado. Para ela:

O ideal de avaliação por competências é estar sempre atualizando, modificando, de acordo com a realidade do que está se passando no contexto. E por questões políticas a gente ainda não conseguiu atualizar essas competências (ENTREVISTADA 3, 2017).

Ademais, nota-se que a Entrevistada 3 reforça a ideia que, por motivos políticos, as revisões e os aperfeiçoamentos pensados para o modelo não foram executados.

É relevante destacar outra colocação feita pela Entrevistada 1, a qual acredita ser

difícil você trabalhar numa lógica de competência se você não trabalha numa lógica de resultado, porque competência, é (...) como se fosse a ponte entre o planejamento e o resultado. Aí tem essa reflexão que a gente tem que fazer, mas sabe quando você não tem contexto para poder fazer esse tipo de reflexão ainda? (ENTREVISTADA 1, 2017).

Muitas foram as considerações dos gestores em relação a possibilidade de revisão do modelo de avaliação por competências. O Entrevistado 9 aponta que:

existe um distanciamento muito grande em relação àquilo que é avaliado para determinado perfil de servidor. (...) Então como o processo hoje é padronizado para todos os servidores que executam qualquer tipo de atividade, eu acho que hoje essa é a principal dificuldade do gestor quando ele tem que realizar a avaliação de desempenho. (...) será que o modelo de competências é aplicável a todo tipo de servidor que executa qualquer tipo de atividade? Eu acho que é este tipo de avaliação que deveria ser feita e que provavelmente poderia tentar se alterar para que a avaliação de desempenho fosse, de fato, corresponde à realidade de trabalho daquele servidor, e não que correspondesse, digamos assim, a uma parte dos servidores (ENTREVISTADO 9, 2017).

A Entrevistada 6, no mesmo sentido, considera que o servidor deve ser avaliado no grau da complexidade que ele está trabalhando, o que não é possível no modelo de competências. Para mais, pontua:

Do jeito que tem a avaliação de desempenho, você tem que adequar aquilo, o que está proposto, com o que você propôs, com a sua necessidade. (...) É difícil, tendo em vista a diversidade de serviço e a diversidade de pessoas que há anos estão aqui e foram escolhidas com outros métodos (ENTREVISTADA 6, 2017).

Corroborando as duas opiniões anteriores, os Entrevistados 8 e 10 que consideram que, para o serviço público, a avaliação de competências não é a mais adequada. A Entrevistada 10 ressalta que enxerga uma preferência dos gestores acerca do modelo utilizado anteriormente, o qual considerava onze critérios na avaliação, conforme explicado anteriormente neste trabalho.

Ainda sobre a revisão e adequação do modelo, o Entrevistado 11 relata dificuldade em expressar as atividades de seus servidores na avaliação de desempenho e comenta:

eu não consigo passar para a avaliação de desempenho realmente o desempenho de cada equipe. Eu acho que as competências descritas ali não são realmente as que eu preciso no dia a dia. Então eu tenho essa dificuldade (ENTREVISTADO 11, 2017).

Em relação a revisão do modelo, o Entrevistado 4 salienta outro aspecto, qual seja, o fato de que o processo, da maneira como está estruturado hoje, é extremamente focado na chefia. De acordo com o entrevistado:

É claro que é uma das pessoas que têm melhor condição para fazer a avaliação, mas eu acho que a gente deveria pensar numa forma de ampliar um pouco essa ênfase. De repente pensar numa possibilidade de alguns colegas, pares da mesma equipe avaliarem o servidor, mesmo que seja uma proporção pequena da nota, para ir melhorando a cultura ao longo do tempo (ENTREVISTADO 4, 2017).

Conclui-se a partir do exposto que o modelo deve ser revisado, na perspectiva da área central e dos gestores, em três aspectos: primeiramente, deve-se atualizar a descrição de competências, para que estas se adequem a necessidade dos servidores; em segundo lugar, é apontada pelos gestores a necessidade de disponibilizar um modelo que seja adequado à realidade de trabalho dos seus servidores, no qual o desempenho das atividades realizadas possa, de fato, ser avaliado; e em terceiro lugar, pontuou-se o grande foco do processo no gestor.

Para mais, refletiu-se sobre a possibilidade de avaliação pelos pares da mesma equipe, o que, segundo Dutra (2012) é recomendado em uma avaliação do comportamento, para a qual, em razão de sua subjetividade, recomenda-se a avaliação por múltiplas fontes.

O segundo ponto em relação ao modelo de avaliação diz respeito a necessária adequação do modelo de gestão do desempenho aos servidores que não têm suas rotinas de trabalho representada no modelo por competências. Neste sentido, a Entrevistada 1 pontua que o formato de avaliação se aplica muito mais a quem atua na área administrativa e ressalta que em relação às áreas finalísticas, o modelo não se encaixa direito. Para ela, uma mudança necessária é:

expandir o mapeamento [de competências técnicas⁸] para carreiras, áreas, funções finalísticas que têm atribuições muito específicas, que não vão entrar no formato de um trabalho administrativo, sabe, de um perfil único. Porque o perfil único está muito mais associado a quem está em área administrativa (ENTREVISTADA 1, 2017).

Na mesma perspectiva, a Entrevistada 2 reflete sobre possíveis ações para que o modelo atenda as pessoas que estão na ponta:

Não sei. Setorializar e tentar entender as rotinas, ainda que macro, (...) atingir aquele servidor da saúde que é plantonista, aquela professora que está atendendo em uma escola rural (ENTREVISTADA 2, 2017).

Apesar das Entrevistadas 1 e 2 concentrarem seu discurso na mudança que deve ser feita para que os trabalhadores das áreas finalísticas, as entrevistas com os gestores, comentadas acima, mostram que o modelo de competências não tem se mostrado capaz de refletir a realidade de trabalho de servidores da área meio também. Infere-se, portanto, que há necessidade de adequar o modelo de uma maneira ampla, alcançando todos aqueles servidores que não veem seu trabalho representado na avaliação de desempenho.

Neste sentido, destaca-se as possibilidades de mudanças identificadas no quadro pelo nº 18, na qual sugere-se o estabelecimento do monitoramento do processo de gestão do desempenho. De acordo com a Entrevistada 1, deve-se monitorar o processo efetivamente, no entanto, ela destaca que isso não é feito atualmente e não há um controle. Segundo relata:

hoje a gente não tem um controle, por exemplo, eu não sei quantos servidores estão sem avaliação em 2016 (ENTREVISTADA 1, 2017).

Ademais, visando compreender como o processo de gestão do desempenho vem sendo realizado, a Entrevistada 1 sugere a criação de indicadores que mostrem os resultados atingidos.

⁸ As competências técnicas abordam aspectos específicos e, na maior parte das vezes, apresenta conteúdo voltado a conhecimento, habilidades e atitudes particulares a processos, unidades, carreiras, dentre outras alternativas

Voltando ao segundo grupo de análise, o qual refere-se às mudanças propostas para o modelo, destaca-se a possibilidade de mudança nº 6, a qual mostra as considerações de alguns gestores em torno da (re) inclusão de critérios como pontualidade e assiduidade na avaliação de desempenho. Trata-se de uma reinclusão porque, assim como mostrado anteriormente, esses critérios já fizeram parte da avaliação de desempenho.

Os Entrevistados 8, 9 e 10 consideram importante a inclusão de tais critérios, para que seja mais fácil avaliar aqueles servidores que não realizam tarefas complexas.

A sétima mudança apontada em relação ao modelo e suas etapas, o aprimoramento do formulário PGDI, partiu da área central. Segundo a Entrevistada 1

O próprio PGDI é um formulário que pode estar em constante aprimoramento (ENTREVISTADA 1, 2017).

A entrevistada não sugeriu como operacionalizar esta mudança ou quais seriam as implicações dela para o processo de gestão do desempenho.

A última mudança deste grupo, sugerida pela Entrevistada 6, é a simplificação do processo de gestão do desempenho. Para ela, esse processo poderia ser mais simples, visto que as rotinas de trabalho impedem que se atribua a cada fase o tempo necessário para a sua adequada execução.

O terceiro grupo, que engloba as mudanças 9, 10 e 11, diz respeito aos encaminhamentos da avaliação de desempenho. Em primeiro lugar sugere-se que o processo percorrido para que se defina o servidor como desqualificado para o serviço público seja menos burocrático. Segundo o Entrevistado 12:

para eu qualificar um servidor como insuficiente ou inapto no estágio probatório é um processo muito burocrático e isso desestimula a caracterização pelos gestores desse baixo desempenho (ENTREVISTADO 12, 2017).

De acordo com o entrevistado, além de toda a questão organizacional, a qual demonstra a existência de um ‘pacto’, onde o gestor parece não atribuir notas ruins por receio de que seu

servidor se torne um dia gestor, e além de existirem mecanismos que atrelam a nota da avaliação à remuneração variável, fator que faz com que o gestor atribua notas altas aos servidores,

a gente também tem que esses mecanismos de identificação de baixo desempenho são muito pouco efetivos e são muito burocráticos, então acaba que, se a pessoa tinha a vontade de detectar, ela encontra muitos empecilhos, muitas dificuldades, e isso quase não acontece (ENTREVISTADO 12, 2017).

Outra mudança sugerida por este gestor, o Entrevistado 12, é a utilização da avaliação como um instrumento efetivo de desenvolvimento do servidor. Segunda relata, os resultados da avaliação não são utilizados como ponto de partida para o desenvolvimento do servidor. Ademais, o gestor considera que as trilhas de desenvolvimento não são suficientes para atender as necessidades de seus servidores. O entrevistado afirma que:

Há poucos meses atrás a gente teve um levantamento das necessidades de treinamento, uma tarefa básica de RH, e eu coloquei as necessidades da minha equipe, por que (...) a minha equipe não precisa de um curso básico (...) A minha equipe o pessoal já precisa de um curso de VBA, não precisa nem de excel avançado porque tudo mundo já sabe. E aí a gente foi simplesmente criticado, isso foi retirado da nossa ação de desenvolvimento, então assim, isso foi desconsiderado (ENTREVISTADO 12, 2017).

O Entrevistado, diretor na área central de recursos humanos, refletiu como seria o tratamento dessas questões em órgãos menos estruturados como a SEPLAG e, para mais, mostrou-se preocupado até mesmo com o seu desenvolvimento como servidor.

A mudança de número 11 traz novamente a este trabalho a questão da utilização das notas da avaliação na composição da remuneração variável. A Entrevistada 10 foi a única entre os gestores a declarar que as notas atribuídas aos servidores são superestimadas em função do impacto financeiro que isso gera e foi a única a sugerir tal mudança. Segundo relata:

Acaba que [a nota] fica entre 80 e 100, né, porque a gente não quer prejudicar o servidor, mas os que tem vinculação direta no salário ainda acaba tendo uma nota ainda maior, acima de 90 (ENTREVISTADA 10).

O quarto grupo de mudanças, composto pelas sugestões número 12, 13 e 14, versa sobre a atuação da alta gestão no processo de gestão do desempenho. Essa temática, já tratada no presente trabalho, demonstra preocupação dos entrevistados no que se refere ao posicionamento dos dirigentes atuais.

Segundo o Entrevistado 12, alguns princípios que baseiam a avaliação por competências não são valorizados pela administração atual. Para ele

o grande problema que a gente tem hoje é que a gente não tem os objetivos estratégicos e organizacionais bem definidos, o que dificulta a atualização das competências, tanto essenciais, quanto técnicas que a gente necessita pro dia a dia, e aí é difícil direcionar o desempenho dos servidores. Então assim, torna o modelo atual, em certos aspectos, um pouco inócuo (ENTREVISTADO 12, 2017).

Neste sentido, o Entrevistado 8 considera que a avaliação de desempenho não é levada a sério pelos dirigentes máximos da organização e aponta como principal motivo de mudança:

a consciência da alta gestão sobre a importância da avaliação de desempenho (ENTREVISTADO 8, 2017).

Em conclusão, e citando o antigo acordo de resultado do estado, o Entrevistado 12 pontua a importância de desdobrar as metas institucionais em metas individuais, o que tornaria mais fácil aferir o desempenho dos servidores, direcionaria as ações de desenvolvimento e funcionaria como uma ferramenta de alinhamento da alta gestão com as políticas de gestão de pessoas.

O último grupo de mudanças traz algumas propostas pontuais. Em primeiro lugar coloca-se uma sugestão de mudança da Entrevistada 10, a qual considera injusto a não contabilização do tempo da licença maternidade no processo de gestão do desempenho. Segundo explica, quando a servidora é afastada para cumprimento da licença maternidade, e não cumpre um mínimo de 150 dias de efetivo exercício, ela não tem a avaliação daquele ano, o que acaba refletindo em seu vencimento. Para a gestora, a licença maternidade, que deveria ser um instrumento de proteção

acaba que virou um instrumento perverso em relação às servidoras gestantes por conta, quando a gente vai na origem, da avaliação de desempenho (ENTREVISTADORA 10, 2017).

Outra possibilidade de mudança, proposta por membro da área central, é a criação de uma instância revisora das notas, para que sejam investigados os casos onde todos os servidores de um órgão, por exemplo, tenham nota 100. Nesta reflexão, a Entrevistada 1 pontua:

Eu penso muito na questão assim: será que seria possível a gente criar uma instância revisora das notas, com uma atuação assim: todos os procuradores estão tirando 100, e a gente ter uma medida para falar assim: não, vamos mudar isso (ENTREVISTADA 1, 2017).

A Entrevistada não aprofundou sua análise quanto à possibilidade proposta, mas considera que a operacionalização disto seria difícil.

Por fim, analisa-se a última possibilidade de mudança não comentada até o momento, na qual a Entrevistada 1 pontua que considera urgente rever a atuação das comissões de avaliação. Segundo relata, além de muitas vezes as comissões serem formadas por pessoas que não conhecem as atividades executadas pelo avaliado, não raro a atuação de tais comissões é *pró forma*, ficando a chefia encarregada de fazer a avaliação do servidor, o que vem gerando conflitos nos órgãos.

Em face de todas essas possibilidades de mudanças, sugeridas por atores responsáveis pela condução do processo de gestão do desempenho, e considerando todas as disfunções, não obstante a avaliação positiva dos gestores questionados, analisada anteriormente.

Inferir-se que o modelo de avaliação de desempenho não vem alcançando efetivamente todos os objetivos aos quais se propõe. Frente a isso, considera-se fundamental para que o processo traga benefícios aos servidores e à própria Administração Pública:

- Envolvimento da alta gestão na definição das políticas de gestão de pessoas, inclusive a gestão do desempenho;

- Conscientização dos gestores acerca dos objetivos da avaliação e da importância de seus resultados para a organização e para o desenvolvimento dos servidores que gerenciam;
- Conscientização dos gestores em relação ao seu papel como gestor de pessoas;
- Adequação do modelo de avaliação de desempenho aos diversos perfis de servidor do estado;
- Instrumentalização das unidades setoriais de RH;
- Elaboração de ações de sensibilização para gestores e servidores acerca da importância do processo de gestão de desempenho;
- Alinhamento das expectativas organizacionais e individuais;
- Monitoramento constante dos resultados das avaliações de desempenho;
- Utilização dos resultados das avaliações de desempenho para o desenvolvimento efetivo dos servidores.

Ademais, ressalta-se que este trabalho não explora todas as disfunções e todas as possibilidades de mudança existentes no processo de gestão do desempenho, mas busca analisar e ponderar os pontos apontados por importantes atores neste processo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivou-se com esta pesquisa a compreensão da gestão do desempenho no estado de Minas Gerais, buscando, para tanto, analisar as disfunções presentes nesse processo, bem como as possibilidades de melhorias.

Analisou-se aqui a avaliação de desempenho, instituída em 2003 pela Lei Complementar nº 71, a qual foi responsável por introduzir no estado a lógica de gestão do desempenho e fortalecer na administração pública mineira um modelo de gestão recursos humanos baseado no sistema meritocrático.

Nota-se com a pesquisa que os objetivos da avaliação de desempenho não são alcançados efetivamente no estado. Disfunções foram apontadas por entrevistados da área central de gestão de pessoas da SEPLAG, sendo as principais: a atuação dos gestores, a atuação das unidades setoriais de recursos humanos, a não priorização de políticas de recursos humanos pelo governo e a distorção da finalidade da avaliação.

No que tange aos gestores das áreas setoriais, não obstante as respostas positivas quanto a compreensão do processo e a execução de suas etapas, onde os gestores demonstraram facilidade em entender e colocar em prática o modelo de gestão do desempenho, dez dos onze gestores entrevistados consideram que o modelo precisa de mudanças e apontaram inadequações do processo durante a fala.

Questionou-se se os gestores não expressaram de fato suas percepções em relação ao processo ou se de fato acreditam que fazem o melhor que podem, uma vez que as respostas destes atores em relação à execução das etapas da gestão de desempenho se contrapõem às considerações feitas pelos representantes da área central, os quais destacaram a atuação dos gestores como uma das principais disfunções do processo.

De qualquer forma, na percepção desses gestores, as principais falhas no processo são a atuação do RH setorial, a não utilização da avaliação de desempenho como um instrumento efetivo para o desenvolvimento do servidor, a inadequação do modelo por competências e o comprometimento da alta gestão em relação à gestão do desempenho.

Quanto às principais mudanças indicadas no intuito de tornar a gestão do desempenho mais efetiva, considerando tanto as contribuições da área central quanto dos gestores tem-se os

seguintes fatores: preparação dos gestores para o processo, instrumentalização das unidades setoriais de recursos humanos, adequação do modelo de competência à realidade de todos os servidores, comprometimento da alta gestão com a gestão do desempenho e alinhamento das políticas de gestão de pessoas aos objetivos organizacionais.

Fica claro que as disfunções apresentadas impedem que a gestão do desempenho alcance efetivamente seus objetivos. Em relação às mudanças sugeridas, considera-se necessário analisar cuidadosamente as sugestões que se referem ao processo, para que a implantação destas seja estudada, evitando que alterações não efetivas sejam feitas no processo ou que esse permaneça com as disfunções apresentadas.

No tocante as possibilidades de mudança que se relacionam à atuação das pessoas, destaca-se que para que as políticas de gestão de pessoas, incluindo a gestão do desempenho, tenham aderência nos órgãos e entidades da administração pública de Minas Gerais é necessário que as pessoas se comprometam de fato com os processos afetos a área, isso porque, não obstante a relevância da gestão do desempenho, comentada pelos entrevistados, foram apontadas falhas em relação à atuação das pessoas.

Ressalta-se, assim como identifica a literatura apresentada no presente trabalho, que é de suma importância que todos os atores envolvidos no processo de gestão de desempenho tenham consciência dos benefícios trazidos pelo acompanhamento sistemático do desempenho. Ademais, confirma-se a ideia que a consolidação da gestão de pessoas estratégica depende da intensidade com que os conceitos se afirmam e são concretizados nas ações dos gestores.

Em relação ao envolvimento das pessoas, constatou-se com a pesquisa que, em Minas Gerais, a atuação de partes fundamentais ao funcionamento da gestão do desempenho – alta administração, a área de gestão de pessoas e os gestores em geral – não tem se mostrado adequada, o que impede o alcance de resultados efetivos. A falta de efetividade pode ser percebida por meio da atribuição de notas altas que não correspondem ao real desempenho dos servidores, não realização de etapas obrigatórias do processo de gestão, da falta de identificação do gestor com a função de gerir pessoas, atuação reativa das unidades setoriais de RH, falta de comprometimento e proatividade dos RH setoriais, entre outros fatores apontados neste trabalho.

Reforça-se aqui a necessidade de uma atuação enfática da alta gestão do estado em relação à gestão do desempenho, para que seja mostrado aos servidores, gestores e demais

indivíduos inseridos na organização que a gestão do desempenho é fundamental para o desenvolvimento das pessoas, para o aperfeiçoamento do trabalho e para a prestação de serviços cada vez melhores para a população.

Em relação a atuação dos gestores, a área central considera o aumento do comprometimento com as etapas da gestão do desempenho fundamental ao alcance de resultados efetivos. Ademais, a preparação dos gestores é uma questão citada de forma enfática pelos entrevistados daquela área, o que demonstra que atuação adequada desses atores depende de outros fatores, como a realização de ações de treinamento.

Quanto às unidades setoriais de recursos humanos, tanto a área central quanto os gestores concordam que sua atuação deve ser mais efetiva. São apontadas como mudanças a instrumentalização dessas áreas, para que elas efetivamente auxiliem os gestores na execução das etapas do processo, preparação dos profissionais da área, aumento do comprometimento das unidades setoriais com a gestão do desempenho.

Em conclusão, destaca-se que as falhas encontradas no processo de gestão do desempenho possuem várias causas, relativas ao processo em si, ao modelo eleito pelo estado e à atuação das pessoas envolvidas. Reconhece-se a complexidade da questão e ressalta-se que a análise feita no presente trabalho fica limitada, uma vez que a identificação de todas aquelas causas demanda um trabalho mais profundo e extenso. Enfatiza-se também que a análise foi feita a partir das respostas obtidas junto aos colaboradores, respeitando as contribuições de cada um.

Tudo isso posto, considerando os resultados obtidos neste trabalho, destaca-se que para o alcance de resultados efetivos com a política de gestão do desempenho do estado é necessário: que a alta gestão priorize as políticas de gestão de pessoas; rever e adequar o modelo vigente; conscientizar os gestores sobre a importância dos resultados obtidos com a gestão do desempenho; preparar os gestores para execução das etapas do processo; instrumentalizar as unidades setoriais de recursos humano; aumentar o comprometimento dessas unidades com a gestão do desempenho, visando uma atuação proativa e efetiva.

REFERÊNCIAS

ALVES, A.C.T. et al. **As Reformas em Minas Gerais: Choque de Gestão, Avaliação de Desempenho e Alterações no Trabalho Docente.** In: SEMINÁRIO DA REDE S TRADO, 6, 2006, Rio de Janeiro/RJ.

BERGUE, Sandro Trescastro; PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, Marizaura R. de Souza. **Gestão de Pessoas: Bases Teóricas e Experiências no Setor Público.** Brasília: Enap, 2010.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público.** São Paulo: Atlas, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos: O capital humano das organizações.** 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DIAS, Maria Aparecida Muniz Jorge et al. **CULTURA ORGANIZACIONAL: uma proposta de diagnóstico dos valores do Choque de Gestão e sua incorporação nas Secretarias de Estado de Minas Gerais.** Fundação Getúlio Vargas, Belo Horizonte, 2007.

DIAS, Maria Aparecida Muniz Jorge; RIBEIRO, Luciana Meireles; CHAVES, Lumena Santos; GAMA, Maria Angélica. **Gestão de Pessoas no Governo do Estado de Minas Gerais: panorama histórico e evolutivo a partir da implantação do Choque de Gestão.** In: Congresso Consad De Gestão Pública. Brasília, 2011.

DIAS, Maria Aparecida Muniz Jorge; FRANÇA, Maria Isabel Rolla; GAMA, Maria Angélica. **Trilhas de desenvolvimento de competências: uma proposta de alinhamento entre a gestão do desempenho e a gestão do desenvolvimento dos servidores de Minas Gerais.** In: Congresso Consad De Gestão Pública. Brasília, 2012.

DUTRA, Joel S. **Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna.** São Paulo: Atlas, 2004.

DUTRA, Joel S. **Gestão de pessoas: modelos, processos, tendência e perspectivas.** 1. Ed. – 10. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2012.

FARO, Eduardo Soares da Costa. **A construção do novo modelo de gestão do desempenho por competências no Governo do Estado de Minas Gerais: etapas, metodologia e fatores críticos para o sucesso da implementação.** In: Inovação na gestão pública. Editora Saint Paul, São Paulo, 2012.

FISCHER, A. L. **Um resgate conceitual e histórico dos modelos de gestão de pessoas.** In: FLEURY, M. T. L. (Org.). *As pessoas na organização.* v. 1, p. 11-34. São Paulo: Editora Gente, 2002.

GAETANI, F. **Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses.** Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, 1998

GIL, Antonio Carlos. **Gestão de pessoas: Enfoque nos Papéis Profissionais.** 1 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LONGO, F. **Mérito e Flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público.** São Paulo: FUNDAP, 2007.

MARCONI, N. **Políticas integradas de recursos humanos para o setor público.** Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública. 2003. Disponível em: <<http://www.top.org.ar/Publicac.aspx>> Acesso em 30 de Abril de 2017.

MENDONÇA, José Ricardo Costa de et al. **O downsizing como um processo de mudança organizacional planejada: o caso de uma agência de comunicação.** In: Organizações & Sociedade, v. 5, n. 12, p.97-120, ago. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v5n12/05.pdf>>. Acesso em 13 maio 2017.

MINAS GERAIS. Caderno de Balanços e Perspectivas da Gestão do Desempenho. **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.** Minas Gerais, 2014.

_____. **Decreto nº 44.559, de 29 de junho de 2007.** Regulamenta a Avaliação de Desempenho Individual do servidor estável ocupante de cargo efetivo e do detentor de função pública da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte, 2007.

_____. **Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania: 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais.** 2013.

_____. **Lei n.º 869, de 6 de julho de 1952.** Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG, 1952. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=869&comp=&ano=1952&texto=consolidado>. Acesso em: Acesso em: 10 de maio. 2017.

_____. **Lei Complementar n.º 71, de 30 de julho de 2003.** Institui A Avaliação Periódica De Desempenho Individual. Brasília, DF, 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 30 abri. 2016.

MIRANDA, Amanda Naessa Gonçalves et al. **Mapeamento de competências: perspectivas de evolução do modelo no governo de Minas.** In: Congresso Consad De Gestão Pública. Brasília 2012.

MOTTA, P. M de M. **O estado da arte da gestão pública.** ERA – Revista de Administração de Empresas, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan./fev. 2013.

OLIVEIRA, Kamila Pagel de. **Implementação de políticas de gestão de pessoas do estado de minas gerais: uma análise das políticas avaliação de desempenho individual e certificação ocupacional.** 221 p. Tese (Doutorado) - Belo Horizonte, 2016.

ORSI, A.; SILVA, C. **Gestão do desempenho no setor público: um panorama das dificuldades e alternativas para seu tratamento.** In: Mérito, Desempenho e Resultados. São Paulo, 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 1, n. 47, p. 1-28, maio 1996.

_____. A Reforma Gerencial Do Estado De 1995. **Revista de Administração Pública**, p. 7- 26, Jul/Ago. Rio de Janeiro, 2000.

_____. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA À GERENCIAL. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 1, n. 47, p.1-28, maio 1996.

SAMMARTINO, W. **A Integração do Sistema de Recursos Humanos com as Estratégias Organizacionais.** Tese (Doutorado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

SILVA *et al.* **Avaliação de Desempenho Individual**. In: **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento** / Renata Vilhena ... [et al.]. (Organizadores). - Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006

SOUZA, Vera Lucia de *et al.* **Gestão de Desempenho**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

TEIXEIRA, Hélio Janny; SALOMÃO, Sérgio Mattoso; NASCIMENTO, Fernando. **O mesmismo e outros ismos na gestão de pessoas no setor público**. In: **Mérito, Desempenho e Resultados: ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público**. 1. ed. FIA/USP. São Paulo, 2014.

_____. **Uma leitura da gestão de pessoas sob a perspectiva do mérito, desempenho e resultados**. In: **Mérito, Desempenho e Resultados: ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público**. 1. ed. FIA/USP. São Paulo, 2014.

TOLENTINO, Isabela Gontijo. **A UTILIZAÇÃO DAS NOTAS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS GESTORES PÚBLICOS ENQUANTO INSUMO PARA AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO NO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS**. 77 f. Belo Horizonte, 2014.

VASCONCELOS, I. F. G. **O modelo político e o modelo instrumental de gestão de pessoas: uma análise crítica das contradições discurso-prática na implementação de TI em duas organizações nacionais**. Relatório de pesquisa n. 11/2004. FGV EASP/GVPESQUISA. São Paulo, 2004.

APÊNDICES

Apêndice A: Roteiro Entrevista

1. Quais são as principais disfunções do processo de gestão do desempenho de Minas Gerais? Você poderia elencá-las da mais grave à menos grave?
2. Em sua opinião, as disfunções apontadas são ocasionadas pela política de gestão do desempenho ou são resultado da execução da política pelos atores envolvidos?
3. O processo de gestão do desempenho gera resultados pretendidos para o desenvolvimento do servidor, remuneração e situação na carreira (mobilidade e demissão)? Por quê? Se não, como essa relação poderia ser melhor estabelecida com cada um desses subsistemas?
4. O processo de gestão do desempenho é bem compreendido pelos atores envolvidos? Se não, quais são as dificuldades apresentadas por eles em relação ao processo?
5. Quais mudanças podem ser aplicadas ao processo de gestão do desempenho em Minas Gerais, pensando na superação das disfunções e desafios apresentados?

Apêndice B: Questionário Aplicados Aos Gestores.

(continua)

Questões	1 - Discordo Totalmente	2 - Discordo Parcialmente	3 - Nem concordo e ne discordo	5 - Concordo Parcialmente	6 - Concordo Totalmente
Tenho conhecimento dos objetivos da avaliação de desempenho.					
O processo de avaliação de desempenho possui regras claras e etapas					

de fácil operacionalização.					
As atividades/entregas dos servidores que gerencio são claramente registradas no PGDI por mim, em conjunto com o servidor, com a identificação das competências e ações de desenvolvimento recomendadas.					
Realizo com os servidores que gerencio os dois acompanhamentos formais e obrigatórios em relação ao que foi acordado no PGDI, durante o ciclo de avaliação.					
Forneço constantemente feedback (retorno) sobre o desempenho dos servidores durante o ciclo de avaliação.					
Comprometo-me com o processo de avaliação de desempenho dos servidores, cumprindo os prazos determinados e destinando tempo suficiente para sua adequada realização.					

<p>A intensa rotina de trabalho na minha equipe dificulta a realização das etapas do processo de avaliação de desempenho (preenchimento do PGDI, realização dos acompanhamentos e da avaliação de desempenho, notificação do servidor, dentre outros).</p>					
<p>O processo de avaliação de desempenho acontece para cumprimento de uma formalidade, ao invés de ter como foco o desenvolvimento e a melhoria do desempenho do servidor.</p>					
<p>O processo de avaliação de desempenho é amplamente divulgado, com ações de sensibilização, divulgação e orientação em relação ao seu funcionamento e sua importância dentro do meu órgão/entidade.</p>					
<p>O processo de avaliação de desempenho tem sido priorizado e apoiado pela alta administração do meu órgão/entidade.</p>					

O processo de avaliação de desempenho apresenta uma metodologia estruturada e consistente.					
A Avaliação de Desempenho é utilizada como um instrumento de punição no meu órgão/entidade.					
Tenho conhecimento do que significam as competências avaliadas nos servidores.					
O modelo por competências é adequado à realidade do meu órgão/entidade, permitindo a realização da avaliação de desempenho de forma mais próxima do dia-a-dia de trabalho do servidor.					
Utilizo as informações constantes no PGDI como base para a realização da avaliação de desempenho.					
Prefiro optar por notas mais altas a fim de evitar qualquer tipo de indisposição e/ou constrangimento com os avaliados.					
As notas das avaliações correspondem ao real desempenho dos servidores.					

<p>Os resultados da avaliação de desempenho são utilizados para as ações de gestão de pessoas (progressão e promoção, capacitação, adicional de desempenho e gratificações, dentre outros).</p>					
<p>A utilização da avaliação de desempenho na composição da remuneração variável contribui para que sejam atribuídas notas altas na avaliação de desempenho, a fim de não prejudicar os servidores.</p>					
<p>O resultado da avaliação de desempenho realmente mostra a diferença de desempenho dos membros da minha equipe.</p>					
<p>A implantação do processo de avaliação de desempenho contribuiu para elevar o nível de comprometimento das equipes na realização dos trabalhos.</p>					
<p>O processo de avaliação de desempenho tem alcançado a efetividade desejada ao melhorar continuamente o desempenho dos servidores.</p>					

<p>A implantação do processo de avaliação do desempenho trouxe benefícios significativamente superiores comparados às dificuldades ainda encontradas.</p>					
<p>O RH do meu órgão realiza ações para orientar os gestores sobre o processo de avaliação e oferece auxílio durante todo ciclo de gestão do desempenho.</p>					
<p>Considero a avaliação de desempenho importante, mas acredito que existam pontos no processo que podem ser aprimorados para que os objetivos propostos sejam de fato alcançados.</p>					
<p>o processo de avaliação de desempenho melhorou desde sua implementação.</p>					
<p>Questão aberta: Em sua opinião, a gestão do desempenho requer algum tipo de mudança? Se sim, quais mudanças podem ser aplicadas ao processo ou ao modelo de gestão para torná-lo mais efetivo?</p>					