



**ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO**  
**PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Thiago Augusto Schmidt de Melo**

**AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO E A ESTABILIDADE: estudo de caso  
nas administrações dos municípios de Campo Belo e Belo Horizonte em Minas Gerais**

**Belo Horizonte**  
**2023**

Thiago Augusto Schmidt de Melo

**AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO E A ESTABILIDADE: estudo de caso nas administrações dos municípios de Campo Belo e Belo Horizonte em Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Kamila Pagel de Oliveira  
Coorientador: Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz.

Belo Horizonte  
2023

M528a Melo, Thiago Augusto Schmidt de.  
Avaliação especial de desempenho e a estabilidade: estudo de caso nas administrações dos municípios de Campo Belo e Belo Horizonte em Minas Gerais [manuscrito] / Thiago Augusto Schmidt de Melo. – 2023.  
[11], 127 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2023.

Orientadora: Kamila Pagel de Oliveira  
Coorientador: Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Bibliografia: f. 118-126

1. Avaliação de Desempenho. 2. Estabilidade no Emprego. 3. Administração de Pessoal – Belo Horizonte (MG). 4. Administração de Pessoal – Campo Belo (MG). I. Oliveira, Kamila Pagel de. III. Título.

CDU 658.3.018 (815.1)

## ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
TURMA M-2021/2023

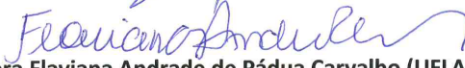
Aos trinta e um de março de dois mil e vinte e três, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “**AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO E A ESTABILIDADE: estudo de caso nas administrações dos municípios de Campo Belo e Belo Horizonte em Minas Gerais**”, elaborada por **THIAGO AUGUSTO SCHMIDT DE MELO**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutora Kamila Pagel de Oliveira (FJP), - Orientadora, Doutor Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) – Coorientador, Doutora Flaviana Andrade de Pádua Carvalho (UFLA) – Avaliadora e Doutor Sandro Trescastro Bergue (ESGS/TCERS) Avaliador. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



Doutora Kamila Pagel de Oliveira (FJP) – Orientador




Doutor Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) – Coorientador



Doutora Flaviana Andrade de Pádua Carvalho (UFLA) – Avaliadora

Doutor Sandro Trescastro Bergue (ESGS/TCERS) – Avaliador

Documento assinado digitalmente  
 SANDRO TRESCASTRO BERGUE  
Data: 03/04/2023 08:55:33-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pelo dom da vida e pela manutenção da saúde.

Às agências financiadoras, CAPES e FAPEMIG, pelo auxílio no desenvolvimento da pesquisa.

Agradeço à Escola de Governo, da Fundação João Pinheiro, por investir no ensino público de qualidade e dedicar seus esforços na capacitação e desenvolvimento de uma Administração Pública cada vez mais moderna, eficiente, qualificada e inclusiva.

Aos professores Kamila Pagel e Marcus Vinicius pelas preciosas orientações e sugestões dadas durante todo o trabalho, que foram fundamentais para se chegar até aqui.

A todos os entrevistados pela disponibilidade e colaboração.

À Lívia pela inspiração e pelo exemplo acadêmico.

## **EPIÍGRAFE**

[...] Capacitemo-nos de que o estudo reclama esforço de equipe. E a vida em equipe é disciplina produtiva, com esquecimento de nós mesmos, em favor de todos.

Destacar a obra e olvidar-nos.

Compreender que realização e educação solicitam entendimento e apoio mútuo.

Associarmo-nos sem a pretensão de comando.

Aceitar as opiniões claramente melhores que as nossas; resignarmo-nos a não ser pessoa providencial.

Em hipótese alguma, admitir-nos num conjunto de heróis e sim num agrupamento de criaturas humanas, em que experiências difíceis podem ocorrer a qualquer momento. Nunca menosprezar os outros, por maiores as complicações que apresentem. Por outro lado, aceitar com sinceridade e bom humor as críticas que outros nos enderecem. Esquecer as velhas teclas da maldição aos perversos, da sociedade corrompida, da humanidade a caminho do abismo ou do tudo deve ser feito como os guias determinaram. Não subestimar o perigo do mal, todavia, procurar o bem acima de tudo e favorecer-lhe a influência; não ignorar os erros da coletividade terrestre, mas identificar-lhe os benefícios e auxiliá-la no aprimoramento preciso; não cerrar os olhos aos enganos da Humanidade, contudo, reconhecer que o progresso é lei e colaborar com o progresso, em todas as circunstâncias; não fugir ao agradecimento devido aos benfeitores e amigos desencarnados, entretanto, não abdicar do raciocínio próprio e nem desertar da responsabilidade pessoal a pretexto de humildade e gratidão para com eles. [...]

Estudar para aprender. Aprender para trabalhar. Trabalhar para servir sempre mais.

Estude e viva.

André Luiz, psicografia Chico Xavier, do livro “Estude e Viva”

## RESUMO

O trabalho traz como temática central a gestão de pessoas no setor público, com enfoque no instituto da estabilidade e na avaliação especial de desempenho no âmbito de dois municípios mineiros. O objetivo da pesquisa é analisar o processo de avaliação especial de desempenho do servidor público durante o estágio probatório, sob a perspectiva de lhe conferir a estabilidade prevista em lei. Inicia-se fazendo uma abordagem acerca da estabilidade e do desafio de se avaliar o servidor público. Na sequência são feitas algumas considerações sobre os debates políticos mais recentes sobre o tema, trazendo-se ainda conceitos gerais, origem histórica da estabilidade e sua previsão na Constituição Federal. Logo após, adentra-se nos instrumentos legais previstos na Constituição Federal que permitem e direcionam a avaliação do servidor público, com enfoque maior na avaliação especial de desempenho. Esta é ainda trabalhada à luz da gestão de desempenho no âmbito público, apresentado alguns apontamentos feitos pela literatura sobre o ato de se avaliar o servidor. A metodologia se pauta num estudo de caso, dando-se uma abordagem mais empírica para a pesquisa, estudando-se a avaliação especial de desempenho em dois municípios mineiros – Campo Belo e Belo Horizonte. São analisadas as normas municipais de ambos, que regulam a avaliação no curso do estágio probatório, descrevendo-se de forma comparativa como se dá a avaliação de desempenho em cada prefeitura. Foram entrevistados nove servidores públicos em cada localidade, destacando-se os pontos positivos e negativos apresentados pelos entrevistados durante o processo de avaliação. Encontrou-se algumas distinções nos processos de avaliação em cada local, não obstante as queixas e falas dos entrevistados terem se aproximado, no que tange as impressões sobre a avaliação especial de desempenho. Conclui-se afirmando que o instituto da estabilidade, por si, não gera obstáculos para o bom funcionamento do serviço público, mas sim uma ausência ou deficiência de uma gestão de pessoas, materializada, neste trabalho, pela carência de uma avaliação especial de desempenho mais concreta e fidedigna.

**Palavras chaves:** Administração Pública; Gestão de Pessoas; Estabilidade; Avaliação Especial de Desempenho; Gestão Municipal.

## ABSTRACT

This research aims to analyze people management in the public sector, with a focus on the institute of stability and on the special evaluation of performance within the scope of two municipalities in Minas Gerais. The objective of the research is to analyze the process of special performance evaluation of public servants during the probationary period, from the perspective of giving them the stability provided by law. It begins by analyzing the stability and the challenge of evaluating public servants. Afterward, some considerations are made about the most recent political debates on the subject, bringing up general concepts, the historical origin of stability, and its provision in the Federal Constitution. Soon after, it enters into the legal instruments provided for in the Federal Constitution that allow and direct the evaluation of public servants, with a greater focus on the special performance evaluation. This is still worked on in the light of performance management in the public sphere, presenting some notes made by the literature on the act of evaluating the public servant. The methodology is based on a case study, giving a more empirical approach to the research, studying the special performance evaluation in two municipalities in Minas Gerais – Campo Belo and Belo Horizonte. The municipal norms of both, which regulate the evaluation during the probationary period, are analyzed, describing in a comparative way how the performance evaluation takes place in each city hall. Nine civil servants were interviewed in each location, highlighting the positive and negative points presented by the interviewees during the evaluation process. Some distinctions were found in the evaluation processes in each location, despite the similarities among the complaints and speeches of the interviewees, regarding their impressions of the special performance evaluation. It concludes by stating that the institute of stability, by itself, does not create obstacles to the proper functioning of the public service, but rather an absence or deficiency in people management, reified, in this work, by the lack of a more specific, concrete and reliable performance evaluation.

**Key words:** People management; Employment Stability; Performance Evaluation; Public Administration; Municipal Management.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Alterações legais na Estabilidade no serviço público brasileiro .....	26
Figura 2 – Gestão de Desempenho e Avaliação de Desempenho .....	49
Figura 3 – Recorte da Cartilha de Belo Horizonte - Avaliação de Desempenho .....	79
Figura 4 – Recorte da Cartilha de Belo Horizonte – Feedback .....	80
Figura 5 – Recorte da Cartilha de Belo Horizonte – Feedback – Gestor .....	81
Figura 6 – Recorte da Cartilha de Belo Horizonte – Feedback – Servidor .....	82

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Etapas percorridas pelo servidor público até a estabilidade, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 .....	34
Quadro 2 – Documentos analisados .....	65
Quadro 3 – Perspectivas das entrevistas realizadas .....	66
Quadro 4 – Critérios Avaliativos Utilizados por Município .....	83
Quadro 5 – Detalhamento da Avaliação Especial de Desempenho e das Comissões de Avaliação: como é formada a comissão de avaliação; quantos membros ela possui; qual critério para aprovação na AED; e alguns pontos de destaque da AED .....	84

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AED – Avaliação Especial de Desempenho

AI – Ato Institucional

APD – Avaliação Periódica de Desempenho

BH – Belo Horizonte

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

COVID-19 – Coronavírus 2019

EPP-SP – Especialista de Políticas Públicas do Estado de São Paulo

FGV – Fundação Getúlio Vargas

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

RH – Recursos Humanos

SAD – Sistema de Avaliação de Desempenho

SMPOG – Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	17
<b>2.1 Gestão de Pessoas: perspectivas acerca da Estabilidade e da Avaliação do Servidor Público</b> .....	17
<b>2.2 A Gestão de Pessoas e a Estabilidade</b> .....	20
<i>2.2.1 Estabilidade: conceitos e reflexões</i> .....	20
<i>2.2.2 Origem Histórica da Estabilidade no Brasil</i> .....	24
<b>2.3 A Gestão de Pessoas e a Avaliação de Desempenho</b> .....	32
<i>2.3.1 A Avaliação de Desempenho na Constituição Federal: instrumentos previstos</i> .....	32
<i>2.3.2 Avaliação Especial de Desempenho (AED)</i> .....	35
<i>2.3.3 Avaliação Periódica de Desempenho (APD)</i> .....	36
<b>2.4 Avaliação de Desempenho e a Estabilidade na Constituição Federal: outras reflexões e apontamentos</b> .....	38
<i>2.4.1 Gestão de Desempenho e Avaliação de Desempenho: possibilidades para o setor público</i> .....	45
<b>3 ESTUDO DE CASO: A AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO NOS MUNICÍPIOS DE CAMPO BELO E BELO HORIZONTE</b> .....	63
<b>3.1 Abordagem, Ambiência e Método</b> .....	63
<b>3.2 A Avaliação Especial de Desempenho em Campo Belo e Belo Horizonte: análise das normas</b> .....	71
<b>3.3 Avaliação Especial de Desempenho em Campo Belo e Belo Horizonte: percepção dos gestores, avaliadores e avaliados</b> .....	87
<i>3.3.1 Percepção dos Gestores e Avaliadores acerca da Avaliação Especial de Desempenho</i> .....	87
<i>3.3.1.1 Características da Avaliação Especial de Desempenho</i> .....	88
<i>3.3.1.2 Lacunas e Pontos Negativos da Avaliação Especial de Desempenho</i> .....	89
<i>3.3.1.3 Pontos Fortes e Positivos da Avaliação Especial de Desempenho</i> .....	96
<i>3.3.2 Percepção dos Avaliados acerca da Avaliação Especial de Desempenho</i> .....	101

<i>3.3.2.1 Características, Lacunas e Pontos Negativos da Avaliação Especial de Desempenho</i>	<i>102</i>
<i>3.3.2.2 Pontos Fortes e Positivos da Avaliação Especial de Desempenho</i>	<i>109</i>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>112</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>118</b>
<b>ANEXO A – Roteiro semiestruturado de entrevista</b>	<b>127</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A gestão de pessoas é um desafio em qualquer organização. Lidar com o ser humano, nas suas múltiplas acepções, envolve o esforço de profissionais capacitados e de organizações que tenham como escopo o desenvolvimento do seu corpo técnico e consciência da necessidade do seu aperfeiçoamento contínuo. O estudo da gestão de pessoas é necessário na medida em que trabalha com os recursos humanos que é um dos maiores ativos, se não o maior, que uma organização possui. Tal raciocínio é aplicável nos mais diferentes níveis de organização e gestão, seja na esfera privada, seja na pública.

Não obstante, a literatura que aprofunda o estudo da gestão de pessoas na administração pública ainda é incipiente e há muito a se compreender, sobretudo no âmbito brasileiro. Os desdobramentos e reflexões no âmbito público possuem particularidades que merecem atenção e uma análise mais acurada, como é o caso do instituto da estabilidade e das formas de se avaliar o servidor público (SILVA, 2021; BERGUE *et al* 2010; MAIA, 2021; OCDE, 2010).

O instituto da estabilidade, fruto de debates recentes em face da Reforma Administrativa proposta (PEC 32 de 2020), atrai a atenção por suas peculiaridades técnicas e suas consequências práticas. A garantia de emprego atrelada à imagem da estabilidade – de que dificilmente o servidor público é demitido – fomentam os debates sobre seus desdobramentos, mudanças e críticas. Dentre esses debates mais recentes, um deles diz respeito ao proposto pela PEC 32/2020, num movimento tendente à extinção da estabilidade conforme previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), restringindo-a a cargos típicos de Estado (SECCHI *et al*, 2020). Em que pese a mudança de governo no início de 2023, com um eventual arquivamento da PEC, o tema está latente; adormecido, mas não esquecido. Por isso deve ser enfrentado e estudado.

Não obstante tal proposta, será visto no decorrer do trabalho, que a estabilidade já foi sim afastada do serviço público. Na verdade, foi suspensa por quase quinze anos, durante o período do governo militar, em que os Atos Institucionais 1, 2 e 5 suspenderam a estabilidade e diversas outras normas que envolviam o servidor público entre os anos de 1964 e 1978 (BRASIL, 1964; 1965; 1968; 1979). Logo, a proposta apresentada pela PEC 32/2020 não é uma novidade, tampouco uma coincidência ideológica ou política, tendo sido, este, um dos achados da dissertação.

Do ponto de vista acadêmico, os debates sobre o instituto são diversos e não são recentes. Há aqueles que defendem a sua manutenção, sob argumentos variados, como a

garantia da qualidade do serviço público, da proteção da burocracia em si, bem como da defesa da independência funcional do servidor e do aparelho estatal, em que pese tecerem críticas sobre o modelo atual de gestão de pessoas no setor público (ABRUCIO, 2007; BERGUE, 2010; RABELO, 2011; NEIVA, 2020). Por sua vez, há os que defendam a extinção da estabilidade da área pública pelo fato de a enxergarem como obstáculo à eficiência do serviço público, sendo um empecilho a uma gestão pública flexível, além de ser uma garantia / privilégio desproporcional e descabido nos tempos atuais (BRASIL, 1995; BARBOSA, 1996; BRASIL, 2020).

O instituto da estabilidade é um dos elementos que devem compor uma análise da gestão de pessoas na seara pública, mas não só. Trabalhar a sua gênese, o processo de formação e condução do estágio probatório, seus desdobramentos e concretudes é essencial para compreender não só a estabilidade, mas, sobretudo, a gestão de pessoas dentro da área pública.

As críticas direcionadas ao instituto da estabilidade, feitas tanto pelas justificativas apresentadas pela PEC 32/2020 ou por parte da literatura (BRASIL, 1995; BARBOSA, 1996), pouco enfrentam o real obstáculo ainda carente de desenvolvimento no setor público: uma gestão de pessoas estruturada e pautada no desempenho dentro do serviço público, que vá além da gestão de pessoas operacional, sobretudo se considerarmos as realidades da administração pública municipal (CRUZ, 2014). Por isso, dentre as diversas possibilidades que se desdobram na gestão de pessoas na esfera pública, esse trabalho desenvolve algumas ideias acerca da aplicação da gestão de desempenho no serviço público, atrelando-se, a ela, a avaliação especial de desempenho – aplicada no curso do estágio probatório.

É preciso pensar e estruturar a gestão de pessoas na área pública de maneira abrangente e não só operacional, frisa-se novamente. Gerir o servidor engloba pensar nos processos e mecanismos de seleção, de entrada e recepção, dentre eles, o concurso público; de avaliação durante o estágio probatório para aquisição da estabilidade; do pós estabilidade (como a avaliação periódica de desempenho); da alocação do servidor conforme as suas peculiaridades e potencialidades; de *feedbacks* contínuos e integrados entre avaliadores, avaliados e gestores; da comunicação entre gestores de diferentes pastas que estão interligas e são interdependentes... Enfim, de se gerir o indivíduo como um todo, em sua integralidade e potencialidade, buscando desenvolver os Recursos Humanos como sendo, de fato, “humanos”.

Assim, em face dessas múltiplas possibilidades de análise da gestão de pessoas na área pública, por necessidade de se limitar a pesquisa, o enfoque se dará na análise do instituto da

estabilidade, inspirado pela proposta da Reforma Administrativa mais recente – a PEC 32/2020 – e os debates gerados em seu entorno e, sobretudo, acerca da avaliação especial de desempenho.

Destaca-se que se desenvolve o instituto da estabilidade dando atenção especial à sua formação, mais especificamente ao período anterior a ela, desenvolvendo-se um dos elementos presentes durante o estágio probatório: a avaliação especial de desempenho (AED). Justifica-se. As críticas direcionadas à estabilidade, muitas das vezes, ignoram o seu processo antecedente, que é essencial para se compreender o servidor público recém-concursado, além de ser um período obrigatório por lei em todo setor público e com um lapso temporal significativo – dura três anos (BRASIL, 1988).

Todos estes elementos trazem uma importância significativa para avaliação especial de desempenho: é um processo avaliativo obrigatório dentro do setor público realizado durante os três anos de estágio probatório do servidor, em todos os entes da federação; é uma ferramenta com grande potencial de desenvolvimento e aplicação, se interpretada e utilizada à luz da gestão de desempenho; possui uma duração temporal significativa, uma vez que em três anos de avaliação se pode ter uma noção significativa do servidor concursado, de suas potencialidades e falhas; e de como integrá-lo à Administração Pública, capacitá-lo, desenvolvê-lo ou, mesmo, se necessário for, exonera-lo do serviço público. Todos esses apontamentos antecedem à aquisição da estabilidade e, portanto, não podem ser ignorados (ABRUCIO, 2007; NEIVA, 2020). Em face disso, este trabalho pretende focar na análise da avaliação especial de desempenho enquanto instrumento antecedente à estabilidade, analisando como este instituto é impactado por aquele.

Não obstante, é oportuno salientar que a avaliação especial de desempenho busca avaliar as capacidades do sujeito para sua estabilização no cargo e, não necessariamente, adquirir pura e simplesmente a estabilidade. A avaliação deve ser utilizada para que o servidor comprove que possa exercer o serviço e, na sequência, tornar-se estável. De forma análoga e comparativa, a avaliação especial de desempenho está para o período de experiência previsto no parágrafo único do art. 445 da Consolidação das Leis Trabalhistas (BRASIL, 1943). Enquanto este dura no máximo 90 dias, aquela dura 3 anos, sendo a AED obrigatória, nos termos do artigo 41 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Essa obrigatoriedade é aplicável a todos os entes da federação – união, estados, distrito federal e municípios. Assim, é comum que os gestores públicos a instituem através de algum

instrumento legal, seja uma lei em si, decreto ou instrução normativa, por exemplo. A Comissão Avaliadora, então, passa a ter o dever de avaliar o indivíduo recém concursado com base no instrumento legal regulador do ente ao qual pertence.

Portanto, a pesquisa foca o estudo da avaliação de desempenho no âmbito municipal, mais especificamente em dois municípios mineiros, por proximidade profissional entre o objeto pesquisado e o pesquisador. Tal enfoque também se justifica pelo fato de que o percentual de Municípios que possuem uma avaliação de desempenho estruturada é relativamente baixo, além de ser comum encontrar uma gestão apenas operacional, afastada do âmbito estratégico da organização (CRUZ, 2014; BERGUE, 2020<sup>a</sup>; NEIVA, 2020; OLIVEIRA, 2021).

Assim, analisa-se a avaliação especial de desempenho realizada durante o período de estágio probatório, inclusive como condição à obtenção da estabilidade, dentro da repartição pública municipal, por ser, atualmente, a única avaliação regulamentada por lei em boa parte dos entes públicos brasileiros (BRASIL, 1988).

Pretende-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: Em que medida a Avaliação Especial de Desempenho (AED) é apta para avaliar o servidor durante o estágio probatório?

A partir disso, o objetivo geral do projeto é analisar o processo de AED do servidor público durante o estágio probatório, sob a perspectiva de lhe conferir a estabilidade prevista em lei. Enquanto objetivos específicos, busca-se:

(1) Analisar como se dá a avaliação especial de desempenho durante o estágio probatório em dois municípios mineiros, apresentando os instrumentos legais e gerências utilizados;

(2) Identificar os processos da avaliação especial de desempenho em cada município pesquisado, investigando como é realizada a AED durante o estágio probatório, seus pontos positivos, suas lacunas e seus pontos críticos, a partir da percepção de avaliadores, gestores e avaliados;

(3) Comparar a Avaliação de Desempenho nos dois municípios pesquisados, investigando seus pontos comuns e suas divergências;

(4) Refletir em que medida o aprimoramento da gestão do desempenho durante o estágio probatório poderia contribuir para uma concessão mais adequada da estabilidade.

Dentre as diversas justificativas para esta pesquisa, citam-se algumas que, num primeiro momento, se destacam: o estudo da avaliação de desempenho no âmbito municipal é carente de

referências e aprofundamentos por parte da academia; em que pese se encontrar atualmente arquivada, os debates da PEC/32 reacenderam o intuito reformista na administração pública; deve-se (re)pensar eventuais mudanças e reformas na esfera pública do ponto de vista acadêmico e prático, analisando-se e comparando realidades sensíveis e diversas, como as dos municípios escolhidos nesse trabalho; há uma incompreensão da AED na esfera municipal, conforme esse trabalho aponta; e, ainda, a AED é um instrumento importante para se gerir a pessoa na esfera pública, devendo ser melhor compreendida e analisada.

Para isso, essa dissertação inicia fazendo uma revisão da literatura referente ao instituto da estabilidade, à luz da gestão de pessoas. São apresentados alguns conceitos e reflexões, bem como apresentada uma análise histórica sobre a estabilidade. Na sequência, introduz-se a avaliação de desempenho, apresentando-a conceitualmente, trabalhando-se, ainda, com os desdobramentos constitucionais trazidos para a gestão de pessoas na esfera pública, dando um enfoque maior na avaliação especial de desempenho, realizada durante o estágio probatório. Por fim, finaliza-se o apanhado teórico com algumas abordagens acerca da gestão de desempenho, estabilidade e avaliação de desempenho.

No capítulo seguinte, adentra-se ao estudo de caso objeto da pesquisa, analisando-se e descrevendo a avaliação especial de desempenho nos municípios de Campo Belo e Belo Horizonte, ambos em Minas Gerais. É feito um apanhado documental das normas que regulam a temática em cada localidade, comparando-as, e, no momento seguinte, apresentam-se as impressões coletadas via entrevistas semiestruturadas acerca da avaliação especial de desempenho em ambas prefeituras, onde foram entrevistados gestores, avaliadores e avaliados, envolvidos com a AED.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Gestão de Pessoas: perspectivas acerca da Estabilidade e da Avaliação do Servidor Público

Avaliar o servidor público talvez seja um dos maiores desafios no âmbito da gestão de pessoas na Administração Pública. E a esse desafio se soma o instituto da estabilidade, que traz para o serviço público elementos próprios, que o distinguem do setor privado. Neiva (2020) discorre acerca da dificuldade que é avaliar a contribuição dos servidores para o ente público ao qual pertencem e, por desdobramento lógico, também para a sociedade. O próprio nome genérico do cargo “servidor público” remete à ação de se servir a coletividade, de se servir a sociedade, trazendo a ideia de um *ethos* público, conforme trabalhado por Oliveira *et al* (2021). Avaliar, portanto, o desempenho do servidor deve perpassar por aquilo que a lei descreve para o cargo que o indivíduo ocupa, mas, também, por uma análise mais abstrata, porém necessária, do ato de se servir ao público, conforme nos traz Machado e Umbelino (2001) e Oliveira *et al* (2021). Além disso,

a crise da burocracia pública e a necessidade de políticas voltadas para a profissionalização dos serviços públicos brasileiros têm sido preocupação e motivo de discussão nas últimas décadas. Faltam ações efetivas na gestão de pessoas, área que deveria ser estratégica numa gestão voltada para resultados com foco nos cidadãos (CRUZ, 2014, p.237).

Em face disso, dentre os diversos desdobramentos da gestão de pessoas no serviço público, é necessário concentrar esforços no quesito avaliativo, legalmente previsto, mas pouco desenvolvido de um modo geral no setor público. Destaca-se que há uma

[...] insuficiência de inteligência de recursos humanos em inúmeras organizações públicas; a desvalorização da atividade-meio de gestão de pessoas em diversos governos; e a ausência de uma política de administração de pessoal, com diretrizes e orientações para essa área funcional, no Estado brasileiro nesta década (MORAES; COELHO, 2018, p. 290).

É necessário se pensar a gestão de pessoas não somente como uma atividade meio, mas como uma área funcional, pois os recursos humanos reverberam por toda a organização, suas lideranças, servidores, que impactam em todo o universo organizacional. Portanto, a integração do RH aos demais processos organizacionais e setoriais é fundamental para que qualquer organização dê certo, seja pública ou privada (NEIVA, 2020).

Muitas vezes o administrar público dialoga com técnicas da esfera privada, sendo margeado pela lei – o princípio da legalidade é o limite de atuação e ação do gestor público. Por mais que se deseje inovar e criar, é necessário obedecer aos ditames legais e aquilo que a lei permita que se faça. Se na esfera privada o indivíduo, em tese, poderia fazer aquilo que a lei não proíbe, na área pública o raciocínio já se inverte e é mais restrito, uma vez que a lei limita o âmbito de ação do servidor público, à luz de uma interpretação teleológica daquilo que a norma traz (CARVALHO FILHO, 2010). Esta limitação, conforme bem trabalha Weber (1963) em sua análise da burocracia e seus reflexos, trata-se de um elemento a mais a ser considerado pelo gestor público ao planejar suas ações. Assim, tendo esse paradigma burocrático como um forte elemento presente na gestão pública é que se pauta as próximas reflexões.

A burocracia gera certas críticas acerca da eficiência e flexibilidade na gestão de pessoas, na análise do seu desempenho e na mobilidade do servidor público (OLIVEIRA, 2020; BARBOSA, 1996). Um dos recentes movimentos de proposta de reforma constitucional, gerado pela PEC 32 de 2020, apresenta, como um dos objetivos, extinguir o instituto da estabilidade para parte significativa dos servidores públicos sob a justificativa de tornar o serviço mais flexível e eficiente. Analisando a gestão de pessoas no setor público, a professora Elaine Neiva aponta que os movimentos reformistas tendem a dar enfoque apenas numa visão fiscalista, tanto do orçamento quanto da atuação estatal (NEIVA, 2020), com ênfase na redução de salários e de servidores. Almeja-se, simplesmente, um resultado econômico-financeiro, olvidando-se dos demais impactos e desdobramentos que grandes reformas e mudanças geram em todo o setor público.

Por isso, aprimorar a gestão de pessoas e as avaliações existentes se mostra fundamental para que alguns obstáculos burocráticos apontados acima sejam sanados ou, ao menos, minorados, configurando-se a burocracia da melhor forma para se atingir os objetivos organizacionais. Neiva (2020) sugere alguns elementos nos quais o desempenho do servidor deve ser avaliado. Pautando-se no resultado almejado, diversos fatores devem ser considerados: o contexto extraorganizacional; a característica da organização; o ambiente de tarefas; e os atributos pessoais. Todos esses fatores, em conjunto, devem ser ponderados ao se avaliar, o que torna a avaliação um ato deveras complexo. As distintas realidades Brasil afora, com suas diversidades regionais, econômicas e organizacionais dos seus milhares de entes federativos, com autonomia própria, tornam a tarefa de se medir o desempenho do servidor público algo complexo.

A tal complexidade é somada a necessidade de se observar o comando legal por parte do gestor público. Aquele que avalia deve se pautar na lei, à luz do princípio da legalidade, insculpido no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A Constituição Federal, enquanto lei maior, é o norte paradigmático das demais, não obstante, cada ente federativo – união, estados e municípios – possa e deva elaborar as suas próprias legislações, desde que inspirados e respeitando a Carta Magna. Assim, os

procedimentos usados para julgar e a ferir se o desempenho do indivíduo atende ao que se espera dele e ao que a organização precisa para alcançar seus resultados e sua sobrevivência são regularmente chamados de **avaliação de desempenho**. Uma das grandes questões subjacentes às propostas de avaliação de desempenho são quais as bases, critérios e parâmetros sociais ou organizacionais serão usados para julgar esse conjunto de comportamentos e ações orientados para resultados. Esses critérios, padrões e parâmetros são socialmente construídos e imbuídos de todos os possíveis vieses de julgamento social. Numa abordagem mais ampla, os sistemas de avaliação de desempenho – SAD – consistem em conjunto de normas e procedimentos que possibilitam o diagnóstico e a gestão de desempenho e fornecem informações para outros sistemas de gestão de pessoas. [...] (NEIVA, 2020, p.4).

Somando-se a isso, a aprovação no estágio probatório, com a conseqüente aquisição da estabilidade, para os servidores estatutários, gera uma sensação coletiva de permanência e estaticidade. Sobretudo quando consideramos que existem entes federados que sequer possuem avaliação de desempenho estruturada, para se avaliar o estágio probatório (CRUZ, 2014). E, mesmo nos locais em que se verifica a existência da avaliação de desempenho, a avaliação não é realizada de forma satisfatória, como sugere a mínima quantidade de exonerações durante e ao final dessa etapa (ORSI; SILVA, 2014).

Além disso, parte da literatura, como Moraes e Coelho (2018) e Oliveira (2020), apontam a estabilidade como obstáculo para se avaliar o servidor público. Seria este instituto um entrave para que o gestor possa bem gerir o servidor, devido aos seus contornos de rigidez, contribuindo fortemente para o contexto descrito no parágrafo anterior. Porém, como dito, a rigidez, muitas das vezes, vem do contorno legal que a lei impõe às atribuições do cargo.

Em face disso, enfrenta-se o tema da gestão de pessoas, com enfoque na avaliação especial de desempenho, enquanto momento antecedente da estabilidade, bem como a própria estabilidade em si, dando-lhes maior amplitude e análise prática e crítica, pois, se o tema se tornou objeto de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 32/2020), necessário maior atenção à respeito, analisando-se a sua gênese, seus contornos e desdobramentos.

## 2.2 A Gestão de Pessoas e a Estabilidade

Nessa seção, apresentam-se conceitos e reflexões que a literatura desenvolve sobre a estabilidade. Com isso, com alguma compreensão e conceituação do tema, passa-se a uma análise sobre a origem histórica da estabilidade no serviço público, sua criação e surgimento no Brasil, bem como seus desdobramentos ao longo da história brasileira.

Na sequência, o texto se desdobra sobre a avaliação de desempenho na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Apresentam-se os dois instrumentos legais constitucionalmente previstos para se avaliar o servidor: a avaliação periódica de desempenho e a avaliação especial de desempenho.

Por fim, finaliza-se o tópico fazendo algumas reflexões sobre a gestão de pessoas e a estabilidade na Constituição Federal, enquanto norma maior do ordenamento brasileiro, com observância obrigatória por todos os entes federados.

### 2.2.1 Estabilidade: conceitos e reflexões

De início, analisa-se o instituto da estabilidade, enquanto elemento integrante da gestão de pessoas na esfera pública. Não obstante, para melhor compreender o tema, seu estudo se divide a partir de alguns conceitos e reflexões e, na sequência, será feita uma breve análise histórica, no contexto brasileiro.

Conceituar algo, nem sempre, é um exercício simples. Todo conceito parte de paradigma(s), olhar(es) e experiência(s), que trazem consigo um acumulado de ideias que se desdobram em múltiplas definições. A partir disso, os conceitos de “estabilidade” são encontrados em mais de uma ciência, conforme apontam Oliveira *et al* (2020). Portanto, é possível encontrar definições acerca dela em diferentes teóricos e estudiosos.

Começando com a ciência do Direito, cita-se Meirelles (2016), que afirma que a estabilidade

é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, tenha transposto o estágio probatório de três anos, após ser submetido a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (MEIRELLES, 2016, p. 449).

Frisa-se que para esse autor a estabilidade é uma “garantia constitucional”. Tal apontamento e destaque é importante de se ter em mente em virtude de reflexões futuras que serão desenvolvidas ao longo dessa dissertação.

Por sua vez, Fernandes (2010, p. 738-739), ao diferenciar os institutos da vitaliciedade e da estabilidade, diz que aquela é uma garantia dos membros da Magistratura e do Ministério Público, apenas, alcançada com dois anos de efetivo exercício, após aprovação em estágio probatório, fazendo-se com que só se perca o cargo após processo judicial transitado em julgado. A estabilidade, por sua vez, também seria uma garantia, porém

é alcançada com três anos de efetivo exercício da atividade (estágio probatório) e deixa assente que o indivíduo (dotado de estabilidade) poder perder o cargo através de decisão em um processo administrativo ou processo judicial transitado em julgado (FERNANDES, 2010, p. 738-739).

Moraes (2009) discorre acerca da estabilidade do servidor público, dizendo que o art. 41 da Constituição Federal consagra a estabilidade do servidor público como sendo uma regra, na qual o servidor, após nomeação para cargo de provimento efetivo, derivado de aprovação em concurso público, tendo efetivamente cumprido três anos de estágio probatório e aprovação em avaliação especial de desempenho será considerado estável. Interessante notar que para Moraes (2009) a estabilidade seria uma “regra”, não a conceituando como uma garantia do servidor.

Válido pontuar brevemente que, juridicamente, “regra” é uma norma de interpretação mais restrita e que postula um preceito determinado. Já a garantia é uma norma que visa resguardar ou proteger um determinado direito (FERNANDES, 2010). Assim, sob o enquadramento de uma “regra”, a estabilidade é vista então como algo a ser cumprido e uma consequência da aprovação no estágio probatório. Não obstante, se conceituada enquanto “garantia”, a estabilidade passa a ser um instituto protetivo do servidor público, uma vez que garantiria o regular exercício do cargo público. Essa proteção, destaca-se, diz respeito ao exercício do cargo público e não da pessoa em si. O intuito da norma não é proteger o indivíduo, *per si*, mas sim o exercício do cargo ocupado e desenvolvido pelo servidor público, para que ele o exerça nos termos da lei.

Assim, o enquadramento conceitual da estabilidade como sendo uma “regra” ou como sendo uma “garantia” influencia na forma de se interpretar o instituto. A hermenêutica por detrás da norma guarda relação direta com a forma com que ela é vista e aplicada e, também, gerida.

Por sua vez, Bergue (2010, p. 29)) afirma que a estabilidade é “objeto de profunda controvérsia”, além de ser uma “garantia constitucional que alcançam os servidores detentores de cargo público aprovados em estágio probatório”.

Abrucio (2007) e Rabelo (2011) afirmam que o surgimento da estabilidade no Brasil serviria como busca para dar à administração pública maiores ares de profissionalismo, aumentando-se a sua eficiência, na medida em que a afasta da pessoalidade, aproximando-a da legalidade e procedimentos padronizados, aptos a diminuir o clientelismo, num modelo weberiano burocrático. Portanto, a estabilidade, para tais autores, seria um instrumento, um meio, para se alcançar o tão sonhado princípio da impessoalidade, positivado no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), inspirando-se nos estudos de Weber (1963). A legalidade, a formalização, a impessoalidade, a estruturação clara de cargos e funções, pautadas numa racionalidade pensada no todo faria da estabilidade, então, um mecanismo para se aumentar a eficiência e a eficácia no setor público.

O instituto da estabilidade surge então com o objetivo de solucionar o problema de rotatividade dos funcionários públicos, devido às trocas de governo, muitas das vezes provocadas por motivos políticos e partidários, que causam um impacto negativo no alcance do interesse público. [...] A estabilidade pretendeu ainda proteger os burocratas de possível corrupção política, deixando-os livres para trabalhar de forma impessoal e, por vezes, ir contra aos interesses políticos para servir ao interesse público (OLIVEIRA *et al*, 2021, p. 288).

Em sentido próximo a tais pensamentos, válido citar Souza (2002) que afirma ser a estabilidade, de fato, um mecanismo, que visa proteger os servidores de ingerências políticas-partidárias e, conseqüentemente, de proteção da sociedade, já que permite uma maior liberdade de atuação dos servidores, segundo as normas, ou uma liberdade vinculada à lei.

Num sentido próximo a esse, Oliveira (2016) nos traz reflexões sobre o instituto, que serviria enquanto instrumento protetivo do servidor, ao afirmar que a

estabilidade, embora esta tenha origem também na necessidade de proteção do servidor público contra eventuais arbitrariedades políticas, esta belece também um *modus operandi* diferenciado. Não se pretende aqui a firmar que a estabilidade é a causa do baixo desempenho dos servidores públicos, tendo em vista que esse problema deveria ser solucionado por uma boa gestão e pela utilização adequada de instrumentos gerenciais, inclusive a própria avaliação de desempenho, mas sim reconhecer que a estabilidade exige que sejam utilizados diferentes instrumentos de motivação dos servidores públicos. Ou seja, pensar de maneira mais reflexiva em políticas de incentivo, carreira e desempenho que sejam condizentes com a maior segurança e garantia de vínculo trazidas pela estabilidade (OLIVEIRA, 2016, p. 209).

Em outro trabalho, Oliveira *et al* (2020, p. 3) afirmam que o instituto nasceu como uma garantia ao servidor público, uma vez que, sendo estável, poderia servir ao interesse público de maneira independente, livre de amarras ou ingerências, seguindo e aplicando a lei. Com isso, atingir-se-ia o proposto por Machado e Umbelino (2001) enquanto função primordial da

administração pública: servir à sociedade. Tais autores seguem o pensamento de que a administração pública se diferencia da privada, justamente por não objetivarem o lucro, logo há um *mínus* público a se atingir, que ultrapassa as esferas de “conchave”, barganhas políticas e favores recíprocos. Em face disso, a gestão pública necessita ter instrumentos protetivos próprios que a afaste, de alguma forma dessa “pessoalidade”, de um “personalismo”, conforme desenvolvido por Holanda (1995), para que o serviço público progrida constantemente, independentemente de quem seja o governo ou de quem esteja no governo.

Wilson (1887) aborda sobre a necessidade de separar as funções burocratas, típicas da administração pública, das funções essencialmente políticas, típicas dos governantes. Para que aquelas funcionem sem entraves, de maneira a atender à coletividade, é necessário que a política não controle o servidor público de maneira clientelista ou particular.

Porém, é válido destacar que essa almejada neutralidade que, em teoria, a estabilidade visa resguardar não é, na prática, observada. Aliás, não existe. Há fortes elementos individuais permeando as ações do servidor no exercício de suas funções e há, também, uma tendência de se politizar a burocracia uma vez que os indivíduos são, em maior ou menor grau, seres políticos, influenciáveis pelo meio. Assim, o “princípio da separação é provavelmente um mito, mas um mito fundador que permite que todos os sistemas políticos ocidentais se modernizem, uma vez que seja útil do ponto de vista funcional” (ROUBAN, 2010, p. 342). Com isso, seja pela nomeação de cargos políticos (cargos em comissão, funções de confiança); seja pela filiação partidária do servidor público; seja por uma atuação sindical; seja pelo fato do servidor ter simpatia ou não com aquele governante que ocupa o cargo político, essa suposta separação nunca esteve totalmente presente.

Assim, a estabilidade, que seria uma proteção, uma garantia, dos servidores para que possam servir à sociedade e não ao político, seria por eles utilizada em prol dos seus próprios interesses. Ao final, os servidores também seriam, em maior ou menor grau, políticos, conforme critica Pacheco (2010), que enxerga o instituto como um “privilégio”. Machado e Umbelino (2001) também fazem tais apontamentos, sendo a estabilidade uma “faca de dois gumes”. Se por um lado é um instrumento protetivo do servidor, também pode ser usada como “instrumento de poder” desse mesmo servidor (SOUZA, 2020). E, ainda,

a além das consequências advindas da possibilidade de politização e excessiva proteção da burocracia, tem-se ainda que a estabilidade pode se tornar uma forma de desmotivação ao trabalho, fazendo com que alguns servidores fiquem acomodados (OLIVEIRA *et al*, 2021, p. 289).

Um crítico da estabilidade, descrevendo-a, então, como um “empecilho” ou “entrave” de se desenvolver uma administração gerencial na administração pública é Bresser Pereira (2014). Seria ela, na verdade, um entrave ao desenvolvimento da administração pública gerencial, por enrijecer o serviço público, acomodando o servidor público em suas funções, desmotivando o trabalho, impedindo a cobrança de resultados e, também, dificultando a gestão de pessoas (PEREIRA, 2014). A estabilidade seria um “privilégio” e, portanto, o melhor a se fazer é eliminá-la da administração pública, aproximando-se com aquilo que a PEC 32/2020 almeja. Num sentido semelhante é o raciocínio de Barbosa (1996) que afirma que a estabilidade cria uma proteção desmedida do servidor público, gerando descompromisso e ausência de um maior desempenho.

Contrapondo-se a esses autores, Neiva (2020) é enfática acerca dessa visão sobre a estabilidade:

Existe uma presunção – evidentemente equivocada como regra geral – de que o servidor público, após a garantia de estabilidade, não teria motivos para apresentar um desempenho satisfatório e não teria compromisso com o alcance dos resultados organizacionais. Aqui cabe uma pergunta: quais fatores afetam o compromisso do servidor público? O compromisso com o bem público e seu alcance não seria suficiente para garantir uma atuação satisfatória nesse contexto profissional? A suposta acomodação com a estabilidade ocorreria em todas as situações? Os problemas de desempenho no setor privado são solucionados com a demissão? Outra grande questão está na presunção de que somente a atuação do servidor público garante a produtividade, a eficiência, eficácia e a efetividade da administração pública. E como já sabemos, a produtividade da instituição pública está sujeita a fatores econômicos, sociais e políticos que a tornam muito diferenciada e complexa (NEIVA, 2020, p. 15).

Assim, em face de tantos conceitos e visões acerca da estabilidade, mostra-se necessário discorrer no tópico seguinte acerca de sua origem histórica em terras brasileiras.

### ***2.2.2 Origem Histórica da Estabilidade no Brasil***

Conhecer a gênese de qualquer instituto auxilia na sua compreensão. Saber o que foi, para analisar o que é e, sobretudo, para se pensar em como será o amanhã são desdobramentos necessários de qualquer análise teórica e crítica. Conforme Xavier (2005), o passado deve ser analisado como um retrovisor de um carro, que o auxilia na condução para frente, sendo observado de tempos em tempos, mas sem perder a atenção do olhar para frente, vendo o que se passou, mas com o enfoque em onde se quer chegar.

O passado é capaz de auxiliar, mas tão só por recurso de informação. Se duvidas disso, reflète no automóvel de que te serves comumente: o retrovisor colabora apenas para

que te esclareças, quanto às advertências da retaguarda, uma vez que necessitas permanecer de atenção concentrada no caminho à frente, com quem se vê inevitavelmente chamado para o futuro (XAVIER, 2005, p. 49).

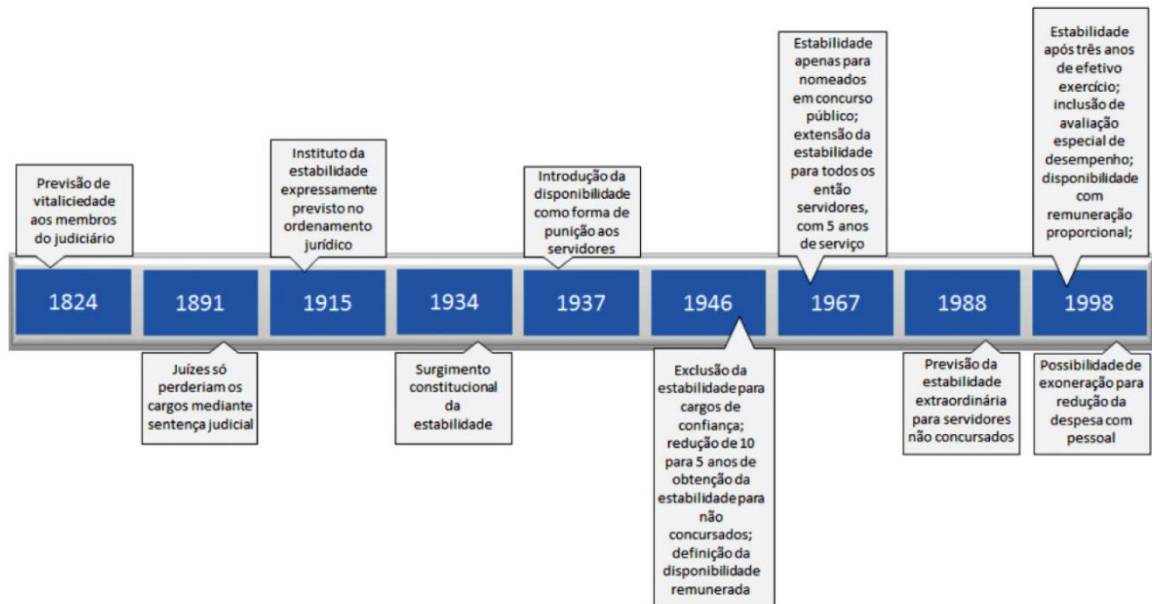
Com base nisso, para que o instituto da estabilidade possa ser bem compreendido não se pode fugir da busca da compreensão de suas origens através de uma análise das Constituições Brasileiras, os seus derivativos primários até se chegar na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Dito isso, frisa-se que a estabilidade não é uma criação do constituinte originário de 1988. A primeira Constituição brasileira a prever o instituto foi a Constituição Federal de 1934 (OLIVEIRA, 2020), com o intuito de inserir na administração pública brasileira um perfil mais burocrático, com o intuito de frear o patrimonialismo dominante que vigia até aquele momento.

Nesse sentido, tal instituto foi inserido com o objetivo de garantir a proteção da burocracia contra interesses políticos, a impessoalidade nas ações dos servidores e a continuidade do serviço público. Tal perspectiva vai ao encontro dos pressupostos da burocracia weberiana e coaduna-se com a perspectiva de separação entre a política e a administração. (OLIVEIRA *et al*, 2020, p. 2).

Abaixo, apresenta-se uma figura desenvolvida por Oliveira *et al* (2020) que bem desenvolve e traça um panorama cronológico acerca da estabilidade desde os anos de 1824 até 1988, estudo que será aqui utilizado, dado seu aprofundamento no tema:

Figura 1 – Alterações legais na Estabilidade no serviço público brasileiro



Fonte: (OLIVEIRA *et al*, 2020)

Constata-se que entre 1824 e 1891, tem-se, na verdade não a estabilidade em si, mas a “vitaliciedade”, conforme narrado anteriormente por FERNANDES (2010) e previsto, atualmente, no artigo 95, inciso I, e art. 128, § 5º, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Trata-se de uma garantia, hoje, prevista somente aos membros da magistratura e do ministério público, mais forte do que a própria estabilidade, uma vez que prevê que a perda de tais cargos só se dará por sentença judicial transitada em julgado. Ou seja, para que um juiz ou promotor perca o cargo é necessária uma sentença judicial que assim o determine, tendo-se esgotado todos os recursos possíveis com o trânsito em julgado final do processo.

Portanto, percebe-se que a origem da estabilidade tem laços estreitos com a vitaliciedade. Esta surge, num primeiro momento, através da Lei Federal 2.924 de 1915, e, depois, com a Constituição de 1934, quando se previa a vitaliciedade aos membros da magistratura e professores de instituições de ensino superior, bem como para os nomeados por concurso para os institutos oficiais; já a estabilidade seria para os servidores públicos de um modo geral, após dois anos, se aprovados em concurso público, ou após dez anos, para os demais servidores (BRASIL, 1934). Segundo nos afirma Pacheco (2010), a positivação da estabilidade do texto constitucional representa um marco na inserção de certas regras do modelo burocrático, como, também, para o acesso ao serviço público através do concurso público.

A Constituição de 1937 restringiu a vitaliciedade somente para os magistrados, já a estabilidade também esteve presente para os demais servidores (BRASIL, 1937). Na sequência, a Constituição brasileira de 1946 voltou a prever a vitaliciedade aos juízes e professores concursados do segundo grau e ensino superior. Assim, a estabilidade ganhou novos contornos, sendo prevista para os servidores municipais, estaduais e federais, em seu art. 23, desde que tivessem pelo menos cinco anos de exercício, e não mais dez, como a de 1934 (BRASIL, 1946). Segundo Oliveira *et al* (2020) a estabilidade assume um caráter gerencial. Além disso,

a Constituição de 1946 apresentou diversas mudanças em relação às cartas anteriores, no que se refere à estabilidade e a outros instrumentos de alguma forma relacionados. O art. 186 estabeleceu que a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar ocorreria mediante concurso (BRASIL, 1946). Nesse momento, então, é que se institui a obrigatoriedade de concurso público no setor público brasileiro, porém, restrita ao primeiro ingresso, sendo possível mudar de cargo público sem que houvesse a realização de um novo concurso.

No que se refere à estabilidade, o art. 188 da Constituição de 1946, estabelece que passa a ser estável, depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso, o que antes se dava após dez anos de exercício, além de excluir o benefício da estabilidade dos cargos de confiança e dos de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1946). Percebe-se que ao mesmo tempo em que a Constituição de 1946 restringe a concessão da estabilidade, não a concedendo a ocupantes de cargo de confiança, acaba por ampliar o benefício, reduzindo o tempo de aquisição para os funcionários ingressantes sem concurso público (OLIVEIRA *et al*, 2020, p. 5).

Por sua vez, chama-se atenção para o Ato Institucional nº 1 de 1964 (BRASIL, 1964), que não foi analisado por Oliveira *et al* (2020) em seu estudo sobre a origem histórica acerca da estabilidade e sua evolução ao longo do tempo. Este ato não instituiu uma nova Constituição Federal, mas apenas alterou a, então vigente, de 1946. O AI 1, de forma análoga, foi uma Emenda à Constituição de 1964, com um viés autoritário e não democrático.

Oriundo do regime ditatorial, o ato supracitado suspendeu a vitaliciedade e a estabilidade de todos os servidores pelo prazo de 6 (seis) meses, em seu art. 7º (BRASIL, 1946). Chama-se atenção para tal fato, uma vez que, não coincidentemente, ao se instituir uma ditadura governamental, no primeiro ato institucional emanado pelo governo militar, buscou se alterar a Constituição Federal de 1946, então vigente. E um dos objetivos emanados dessa ação foi a de suspender de imediato a vitaliciedade e estabilidade de todos os servidores públicos.

Essa medida nos leva a inferir que instituições fortes, com servidores estáveis, não são interessantes para a implantação de governos autoritários. Tal fato histórico nos permite afirmar que um governo que almeja comandar com maior centralização decisória, sem intervenções ou controle de seus atos, busca enfraquecer as instituições públicas e, conseqüentemente, para isso,

como no caso, retirou-se a estabilidade e a vitaliciedade dos servidores públicos pelo prazo de seis meses.

Em tempos como os atuais, em que se assiste membros eleitos democraticamente flertarem com a volta do regime militar, é válido se recordar a forma pela qual o regime ditatorial atuava, copiando-se, na íntegra, os dois parágrafos iniciais do art. 7º, do Ato Institucional nº 1:

Art. 7º - Ficam suspensas, por seis (6) meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade.

§ 1º - Mediante investigação sumária, no prazo fixado neste artigo, os titulares dessas garantias poderão ser demitidos ou dispensados, ou ainda, com vencimentos e as vantagens proporcionais ao tempo de serviço, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados, mediante atos do Comando Supremo da Revolução até a posse do Presidente da República e, depois da sua posse, por decreto presidencial ou, em se tratando de servidores estaduais, por decreto do governo do Estado, desde que tenham tentado contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração pública, sem prejuízo das sanções penais a que estejam sujeitos.

§ 2º - Ficam sujeitos às mesmas sanções os servidores municipais. Neste caso, a sanção prevista no § 1º lhes será aplicada por decreto do Governador do Estado, mediante proposta do Prefeito municipal (BRASIL, 1964).

Interessante destacar que o Ato Institucional nº 1 definiu a estabilidade como uma garantia do servidor público no exercício do seu cargo. Não obstante, a estabilidade e vitaliciedade dos servidores foi suspensa, como visto, sendo objeto de intervenção no primeiro ato emanado da ditadura militar.

Transcorrido os seis meses os institutos supracitados voltariam a valer, porém não por muito tempo. No ano seguinte, em 27 de outubro de 1965, com a edição do Ato Institucional nº 2, o governo militar suspendeu novamente as garantias constitucionais da vitaliciedade, da estabilidade e, também, da inamovibilidade. Dessa vez, ao contrário do AI-1 em que a suspensão foi pelo prazo de seis meses, no AI-2 a suspensão foi por tempo indeterminado, mantendo-se vigente, ainda, a Constituição de 1946. Nos termos literais do dispositivo:

Art. 14 – Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por tempo certo. Parágrafo único – Ouvido o Conselho de Segurança Nacional, os titulares dessas garantias poderão ser demitidos, removidos ou dispensados, ou, ainda, com os vencimentos e as vantagens proporcionais ao tempo de serviço, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados, desde que demonstrem incompatibilidade com os objetivos da Revolução (BRASIL, 1965).

Passando-se, então, cerca de três anos do regime militar, uma nova Constituição, a de 1967, passou a prever novamente a estabilidade, vinculando-a à necessidade de ser aprovado

em concurso público. Já a vitaliciedade passou a ser exclusiva de magistrados, membros de tribunais superiores e militares, oficiais de justiça, professores catedráticos, membros de tribunais de contas (BRASIL, 1967).

Não obstante a “volta” da estabilidade em 1967, tal fato não durou muito tempo, pois, no ano seguinte, em 13 de dezembro de 1968, o Ato Institucional nº 5, considerado o Ato Institucional mais repressivo da ditadura militar (MARINHO, 2020), em que uma série de direitos foram supridos, suspendeu-se, uma vez mais, a vitaliciedade e a estabilidade e, desta vez, os poderes do Presidente foram ampliados. Além do âmbito federal, o parágrafo segundo do art. 6º, do AI-5, passou a permitir que o Presidente intervisse, além da união, nos estados, distrito federal, territórios e municípios, seja na administração direta, seja na indireta, autorizando a demissão de servidores de todos os entes federativos mediante decreto:

**Art. 6º - Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de: vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade**, bem como a de exercício em funções por prazo certo.

**§ 1º - O Presidente da República poderá mediante decreto, demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares das garantias referidas neste artigo**, assim como empregado de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares, assegurados, quando for o caso, os vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço.

**§ 2º - O disposto neste artigo e seu § 1º aplica-se, também, nos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios** (grifos nosso) (BRASIL, 1968).

Assim, analisando-se os Atos Institucionais emanados durante o governo militar, dos cinco primeiros, em três deles, AI-1, AI-2 e AI-5, a estabilidade foi objeto de supressão por parte do Estado. Interessante se frisar, também, que o governo militar até tentou restabelecer a estabilidade na constituição de 1967. Porém, essa tentativa durou pouco, pois, no ano seguinte, a estabilidade foi suspensa novamente pelo AI-5 que se manteve vigente até o fim de 1978, quando a Emenda Constitucional nº 11 de 1978 restabeleceu a vigência da Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1978).

Nesse contexto, de 1964 a 1978, praticamente por quase 14 (quatorze) anos a estabilidade foi suspensa, com a exceção de poucos meses entre 1964 e 1965 e entre 1967 e 1968, quando, em teoria, a estabilidade se manteve valendo por brechas legais no AI-1 e em decorrência da vigência da Constituição de 1967, logo suspensa pelo AI-5, em 1968. Portanto, por todos esses anos, os servidores públicos não tiveram a estabilidade como garantia do cargo. Em face disso, algumas considerações devem ser feitas.

A primeira delas é que esse período deve ser melhor estudado, sobretudo no âmbito da administração pública. Uma pesquisa mais aprofundada acerca da eficiência, desempenho e da gestão de pessoas dos servidores públicos entre 1964 e 1978 merece ser desenvolvida, seja através de uma revisão bibliográfica mais detalhada da época, seja através da análise de dados quantitativos acessíveis e disponíveis. Tal sugestão se dá pelo fato de que uma corrente administrativa afirma que a estabilidade no setor público é um entrave, um empecilho, ao desempenho eficiente do setor público e à gestão de pessoas. Nas palavras do ex-Ministro da Economia Paulo Guedes, na justificativa da apresentação da PEC 32:

**Com vistas à garantia de eficiência da gestão pública**, os servidores estáveis ocupantes de cargo típico de Estado só poderão perder o cargo público em virtude de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; mediante processo administrativo, assegurado ao servidor ampla defesa; ou mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa (grifo nosso) (BRASIL, 2020).

Além disso, uma segunda consideração que se deve fazer é a respeito das coincidências supressivas da estabilidade apontadas durante o regime militar, com os Atos Institucionais de nº 1, 2 e 5, e com a busca da PEC 32/2020 em suprimir a estabilidade de boa parte dos servidores públicos, restringindo-a apenas aos “cargos típicos de Estado”. Dos cinco vínculos dos servidores públicos com o Estado que a PEC propõe, somente em um deles a estabilidade estará presente. Nos demais não. Essa aproximação ideológica, obviamente, não se mostra um mero acaso.

E aí, questiona-se: a supressão da estabilidade no serviço público interessa a quem?

Com base nessa breve análise, à luz dos Atos Institucionais de nº 1, 2 e 5, podemos afirmar que naquele momento o afastamento de diversas garantias constitucionais, dentre elas a estabilidade, deu-se margem à interferência direta do governo em face dos servidores, possibilitando-se demissões sumárias. Se a história nos aponta nesse sentido, há de se, ao menos, refletir com qual intuito, nos tempos atuais, novamente se trabalha para suprimir a estabilidade de parte significativa dos cargos públicos, sem um estudo mais aprofundado das consequências dessa ação para a administração pública.

Por fim, frisa-se que tal análise do governo militar não estava nos objetivos iniciais deste estudo, não obstante, com a evolução das pesquisas sobre a estabilidade e a gestão de pessoas, analisando os períodos supracitados, somando-se ao contexto atual em que vivemos, de um flerte por parte dos governantes e de parcela da população pela volta de um regime militar, tais

apontamento se fazem necessários e oportunos, justificando-se, assim, o enveredamento em tal área.

Na sequência da análise histórica, como dito, em 1º de janeiro de 1979 (BRASIL, 1978) a Constituição de 1967 voltou a vigor e, junto com ela, a estabilidade dos servidores públicos. Esta pesquisa não encontrou novos registros de supressão desse instituto entre 1979 e 1988, porém, dado o contexto narrado, não se afasta a possibilidade de algum fato histórico ter passado despercebido por este estudo.

Chegando-se em 1988, com a retomada do regime democrático, promulga-se a Constituição Federal de 1988. A vitaliciedade, então, passa a ser restrita aos membros da magistratura e do ministério público, e já para os demais servidores públicos, aprovados em concurso público, estes se tornam estáveis nos termos do art. 41 (BRASIL, 1988), que foi alterado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, tendo-se a seguinte redação atual vigente:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.  
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:  
I – em virtude de sentença judicial transitada em julgado;  
II – mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;  
III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (BRASIL, 1998).

Já os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 19 (BRASIL, 1988), conferiu aos servidores não concursados o direito de adquirir a estabilidade se já estivessem em exercício há pelo menos cinco anos contínuos na data da promulgação da Constituição de 1988.

Verifica-se, assim, que a última alteração do tema na Constituição Federal se deu em 1998, que nas palavras de Oliveira *et al* (2020) objetivou-se implementar

uma Reforma gerencial no Brasil, formalizada pelo PDRAE, publicado em 1995. Tal mudança fez parte da tentativa de substituir a administração burocrática e instituir a administração gerencial, inspirada em elementos do setor privado, como a definição de metas e busca por resultados. A reforma foi executada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

No que diz respeito à estabilidade, havia a percepção de que “a rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço e dificulta a cobrança de trabalho” (BRASIL, 1995, p. 27).

Nesse documento, teve-se a alteração do artigo 41 da CF/88, condicionando a aquisição da estabilidade após três anos de efetivo exercício, e não mais a dois anos, para os servidores nomeados para cargo efetivo em virtude de concurso público (BRASIL, 1998). (...)

Além disso, inclui-se no texto constitucional, em seu artigo 41, §4, a obrigatoriedade de uma avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade, que deveria ser regulamentada em legislação específica (OLIVEIRA *et al*, 2020, p. 7).

Dessa forma, constata-se que a estabilidade tem variado ao longo do tempo e das Constituições. Nascendo, à princípio, apenas o instituto da vitaliciedade, que vai se desdobrar na estabilidade, numa tentativa de se burocratizar o regime institucional do serviço público brasileiro. Varia-se, ao longo do tempo, o lapso temporal para sua aquisição e sua vinculação ou não com o concurso público. Chama-se atenção para sua suspensão durante a instauração do regime militar em 1964, algo que vai impactar e nos fazer refletir sobre os porquês de não se querer um servidor público estável em tempos de repressão. Já em 1988 a Constituição não inova tanto em comparação com a de 1967, porém em 1998, com a Emenda Constitucional nº 19, a Carta Magna passa a prever mecanismos instrumentais de gestão de pessoas, que são analisados no decorrer deste estudo.

### **2.3 A Gestão de Pessoas e a Avaliação de Desempenho**

A gestão de pessoas no setor público é trabalhada nesse capítulo sob o enfoque da avaliação de desempenho, que é um dos instrumentos possíveis de serem utilizados como forma de se gerir e avaliar a pessoa.

Descreve-se sobre os dispositivos legais previstos na Constituição Federal de 1988 para se avaliar o servidor público, seguido da análise da avaliação especial de desempenho, instrumento de avaliação obrigatório a ser aplicado a todos os servidores que estejam em estágio probatório, finalizando-se com breve explicação sobre a avaliação periódica de desempenho, que é o instrumento legal para se avaliar o servidor estável, já aprovado no estágio probatório.

#### ***2.3.1 A Avaliação de Desempenho na Constituição Federal: instrumentos previstos***

De início, chama-se novamente a atenção ao princípio da legalidade que norteia a Administração Pública, que, conforme assevera Bernardes (2010), é um princípio basilar, positivado no art. 37 da Constituição Federal, que determina que os atos de gestão praticados pelo administrador público devem estar previstos ou, ao menos, derivar-se da lei. No caso, nada impedindo que leis dos estados e dos municípios também regulem o tema, conforme as suas

necessidades e peculiaridades. Aliás, isto seria recomendável, uma vez que a Constituição Federal traça panoramas, a serem adequados pelos entes federativos, de acordo com suas características próprias.

Dois institutos afetam a gestão de pessoas no setor público, previstos no artigo 41 da Constituição Federal de 1988, com destaques nosso:

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

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

I – em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II – mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

**III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.**

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

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

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

Percebe-se que há dois tipos de avaliação trazidas pela Constituição que o servidor será submetido: uma para adquirir a estabilidade e ser aprovado no estágio probatório, após aprovação em concurso público, de cunho obrigatório – a **avaliação especial de desempenho (AED)**; outra, de viés facultativo, como meio para que o servidor possa perder o cargo após a aquisição da estabilidade – a **avaliação periódica de desempenho (APD)**. Aquela se faz nos primeiros três anos de exercício do cargo público, esta se faz com o servidor já estável. Ambas as avaliações trariam ao setor público ares de eficiência, se bem aplicadas, materializando, em partes, o pensamento gerencial uma vez que

o princípio da eficiência está no cerne da introdução e admissão da avaliação de desempenho, pois é o instrumento gerencial que permitiria descobertas e potencialidades, identificados desempenhos insatisfatórios e realiza das ações para aprimorar o desempenho de servidores públicos. A partir da identificação de pontos fortes e fracos no desempenho, seria possível que esses resultados subsidiassem

seleções, recrutamento e programas de treinamentos, bem como premiações aqueles que se destacassem no cumprimento de suas atividades (NEIVA, 2020, p. 15).

Assim, esses dois instrumentos permitem avaliar o servidor público sob a perspectiva da gestão de pessoas, uma vez que a

avaliação de desempenho é uma das ferramentas utilizadas para aferição de mérito e visa aperfeiçoar a prestação de serviços externos e internos, democratizar o ambiente de trabalho, instituir novas práticas na gestão de pessoas, otimizar os processos de gestão na área de recursos humanos, identificar as limitações do sistema organizacional (individual, institucional e de atendimento à população) e subsidiar o planejamento de contratação de pessoal (CRUZ, 2014, p. 239).

Assim, se bem aplicados, permitiriam gerir o servidor público, (re)avaliá-lo, (re)alocá-lo, capacitá-lo e, se necessário, exonera-lo. Portanto, pensar a avaliação no setor público se mostra fundamental, dada a precariedade constatada nesse quesito dentro da administração pública como um todo. Moraes e Coelho (2018) narram bem essa precariedade, mais especificamente ao fazerem um estudo de caso da carreira de EPP-SP (especialista de políticas públicas do Estado de São Paulo). Esses autores estudaram vários procedimentos relacionados à gestão de pessoas, dentre eles a avaliação de desempenho nesta carreira, após o primeiro concurso realizado no órgão em 2009 e constataram a ineficácia da avaliação ao não ser bem utilizada na análise do estágio probatório dos servidores. Cita-se tal caso por ser paradigmático do ponto de vista fático, uma vez que, nem mesmo dentro do Estado da federação mais rico do Brasil, dentro de um órgão que pensa, planeja e executa políticas públicas se conseguiu ter uma avaliação de desempenho satisfatória. Parece um contra senso, porém é um reflexo da necessidade de se (re)pensar e aprofundar as pesquisas sobre a gestão de pessoas e seus institutos avaliativos.

Em resumo, o quadro abaixo ilustra o processo pelo qual o servidor público efetivo passa ao ingressar na esfera pública, à luz do art. 41 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Quadro 1 – Etapas percorridas pelo servidor público até a estabilidade, conforme previsto na Constituição Federal de 1988

1º) Ingresso: concurso público.	2º) Assunção ao cargo: nomeação e posse.	3º) Início do trabalho: entrada em exercício.	4º) Estágio probatório: início da AED, que dura os três primeiros anos de efetivo exercício.	5º) Aprovação no estágio probatório e aquisição da estabilidade ou reprovação e consequente exoneração.	6º) Servidor estável: aplica-se a avaliação periódica de desempenho.
---------------------------------	--	---	--	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

### ***2.3.2 Avaliação Especial de Desempenho (AED)***

O ato de avaliar alguém é complexo e desafiador. Tal ato ganha contornos ainda mais intrincados quando se passa para a gestão pública, justamente pelas amarras que o sistema normativo foi construído e de como é compreendido. Neiva (2020) chega a afirmar que seria preciso definir um conceito de produtividade no setor público, uma vez que a atuação no serviço público é permeada de inúmeros fatores que o diferenciam dos demais e que, devido à dificuldade de se conceituar e auferir essa produtividade, uma vez que o setor público não está sujeito às mesmas regras e parâmetros do setor privado, os servidores necessitam de critérios próprios de avaliação. Além disso,

outro fator que precisa ser considerado, além da dificuldade de definir graus de produtividade no serviço público, é a natureza predominantemente social das atividades em que o processo de trabalho envolve muitas ações coletivas, orquestradas de maneira simultânea para alcançar objetivos socialmente relevantes, com inegável ganho social a ser identificado. [...] Fatores como uso dos seus potenciais, e a probabilidade percebida de contribuir para os destinos da organização podem ser fatores diretamente associados ao engajamento que este manifesta na execução de sua função e, conseqüentemente, à produtividade do servidor público (NEIVA, 2020, p. 18).

É oportuno salientar que o ato de avaliar não se restringe simplesmente a avaliar ou auferir resultados. A AED é algo mais amplo, sendo a avaliação de resultados uma das possibilidades ou técnicas a serem adotadas, com enfoque no resultado em si. A produtividade não é atributo para se avaliar o desempenho, tampouco a AED. Esta importa na avaliação de como o servidor executa o seu trabalho, como se envolve nas tarefas e atribuições, como se comporta no espaço de trabalho e afins. Portanto, a AED pode transitar ora mais para uma avaliação de competências, ora para uma avaliação de resultados e, em algumas oportunidades, em ambas, conforme a sua estruturação e configuração (NEIVA, 2020). Portanto, os desafios para se avaliar são enormes (VILHENA; MARTINS, 2017).

A AED é uma fase, um ciclo, da gestão, que envolve diversos atos, como planejar, executar, gerir, controlar, fiscalizar e avaliar. A AED reduz um processo mais complexo, dentro de uma gestão de desempenho. Assim, pensar o processo avaliativo é fundamental para que ele se desenvolva e se aprimore, atendendo as expectativas do estágio probatório.

Em face disso, o texto constitucional prevê uma avaliação a ser feita já de início, assim que o servidor é aprovado no concurso público e entra em serviço, enquanto está cumprindo o estágio probatório.

Neiva (2020) nos diz que o dilema na Administração Pública brasileira em avaliar o servidor não é recente, tendo iniciado há mais de três décadas, justamente após o advento da Constituição Federal de 1988, que institui diversos paradigmas a serem seguidos no âmbito público, não obstante, os resultados alcançados vêm sendo questionados. Assim, seria importante os gestores analisarem as iniciativas de avaliação de desempenho pautadas numa melhoria da gestão (CRUZ, 2014), para além da simples visão sancionadora ou de desligamento do cargo. A AED pode e deve ser utilizada como instrumento para suprir lacunas, verificar fragilidades do servidor e capacitá-lo, para melhor aproveitamento do indivíduo, de suas características e potencialidades, como aponta Bergue (2020a), desde que a administração pública não faça de conta que avalia o desempenho do servidor (BERGUE, 2020b, p. 136), dando-se maior seriedade ao processo.

### *2.3.3 Avaliação Periódica de Desempenho (APD)*

Além do que foi apresentado acima, o artigo 41 da Carta Maior prevê um outro tipo de avaliação a ser feita pelos entes públicos aos seus servidores já estáveis e aprovados na AED, que é a avaliação periódica de desempenho. Essa avaliação permitirá que o servidor perca o cargo, caso seja ao final reprovado, desde que assegurada a ampla defesa, devendo ser regulada e instituída por lei complementar (o que dificulta o processo de sua aprovação, por ter uma tramitação mais complicada, dentre as normas infraconstitucionais existentes). De viés facultativo, poucos são os entes da federação que a aplicam. No âmbito da união, sequer existe lei que a regula – há um projeto de lei complementar em tramitação no Senado Federal para instituí-la, arquivado no momento<sup>1</sup> – projeto de lei nº 116 de 2017 – (BRASIL, 2017). Bem como o Projeto de Lei Complementar 539 de 2018 (BRASIL, 2018), na Câmara dos Deputados, que se encontra, também, em fevereiro de 2023, como “arquivado”<sup>2</sup>.

Segundo Neiva (2020), a partir da década de 1980, houve uma mudança em vários países para se pautar a eficiência como característica do serviço público, para além da simples legalidade. No Brasil, a reforma administrativa de 1998 foi um marco nesse sentido, incluindo

---

<sup>1</sup> Projeto de Lei 116/2017 – Situação. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>>. Último acesso em 06/02/2023.

<sup>2</sup> Projeto de Lei Complementar 539/2018 – Situação. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184353>>. Último acesso em 06/02/2023.

a eficiência na administração pública brasileira, alterando-se, inclusive, a Constituição Federal (BRASIL, 1998). Com isso

o princípio da eficiência à gestão pública requer a implantação de métodos de avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos, o que asseguraria à população o direito de questionar a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado [...] O pressuposto adotado é o de que, ao estender a avaliação de desempenho para além dos três anos de estágio probatório, o Estado contribui para que o servidor público esteja sempre motivado, não se acomode e continue comprometido com suas atribuições. (NEIVA, 2020, p. 15).

Válido salientar que no parecer do relator da PEC 32/2020, datado de 23 de setembro de 2021, foi feita a proposta de alteração da PEC para incluir, em um dos artigos, a obrigatoriedade da Avaliação Periódica de Desempenho no serviço público<sup>3</sup>:

Art. 39-A. Será obrigatória a avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos, realizada de forma contínua e com a participação do avaliado. § 1º A avaliação de desempenho de que trata o caput terá as seguintes finalidades, sem prejuízo do disposto no inciso III do § 1º e no § 4º do art. 41: I - aferir a contribuição do desempenho individual do servidor para o alcance dos resultados institucionais do órgão ou entidade; II - possibilitar a valorização e o reconhecimento dos servidores que tenham desempenho superior ao considerado satisfatório, inclusive para fins de promoção ou de progressão na carreira, de nomeação em cargos em comissão e de designação para funções de confiança; III - orientar a adoção de medidas destinadas a elevar desempenho considerado insatisfatório (BRASIL, 2020).

Porém, como este instrumento não está regularizado no âmbito federal, não obstante alguns estados e municípios já terem instrumentos avaliativos positivados para se avaliar o servidor estável, a APD não será objeto de maiores aprofundamentos nesta pesquisa, por não ser o foco do estudo, porém deve ser considerada como uma outra alternativa de se gerir o servidor público e avaliá-lo.

Merece destaque que, conforme pesquisa feita por Oliveira *et al* (2021), entrevistando-se servidores públicos de uma fundação estadual, a maioria (76,86%) dos entrevistados concordaram que uma avaliação de desempenho que possibilite a demissão do servidor por baixo desempenho é o método mais aceito entre os servidores para se enfrentar a ineficiência na administração pública.

---

<sup>3</sup> Parecer do Relator de 23/09/2021 à PEC 32/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>. Última consulta em 01/02/2022.

Em face disso, mostra-se urgente e necessária a regulamentação da APD em todos os níveis da federação. Não obstante, enquanto tal avaliação não é aprovada no âmbito legislativo federal, é possível que a AED, realizada durante o estágio probatório, sirva inicialmente para tal intuito, uma vez que nos três anos iniciais de serviço já se possa ter uma noção acerca do desempenho do servidor ao longo do tempo, do *ethos* público, das suas qualidades e, também, daqueles pontos fracos que podem ser desenvolvidos e aprimorados.

Dessa forma, pode-se dizer que ao mesmo tempo em que a estabilidade é vista como garantidora dos princípios da burocracia weberiana para a qual foi pensada é também mecanismo que garante benefícios individuais que podem inclusive prejudicar o desempenho das funções dos servidores públicos. Neste caso, a possibilidade de flexibilização da estabilidade por meio da avaliação de desempenho torna-se um mecanismo eficaz que mantém a segurança, mas impede a acomodação.

No que se refere às possibilidades de flexibilização, a instituição de um novo tipo de avaliação de desempenho que possibilite a demissão do servidor com baixo desempenho é a opção com a qual os respondentes são mais favoráveis. É provável que tal percepção se relaciona ao fato de que a utilização da avaliação de desempenho seja o meio mais simples e justo de flexibilização da estabilidade, já que mantém a garantia do instituto e, conseqüentemente, dos princípios relacionados a ela, sem, no entanto, deixar de reconhecer a importância do mérito para permanência no serviço público (OLIVEIRA, *et al*, 2021, p. 301).

A partir disso, no capítulo seguinte, trabalhar-se-á com a avaliação de desempenho que é regularizada e obrigatória na administração pública para se adquirir a estabilidade e ser aprovado no estágio probatório, associando-a a uma forma de gestão que poderia potencializar a sua aplicação, qual seja, a gestão de desempenho.

## **2.4 Avaliação de Desempenho e a Estabilidade na Constituição Federal: outras reflexões e apontamentos**

O tratamento dado à estabilidade na Constituição Federal de 1988 passou por mudanças desde a sua promulgação. Em 1998 a redação original do art. 41 foi alterada pela Emenda Constitucional nº 19, alterando-se a redação do *caput* e passando a ter quatro parágrafos:

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

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

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de

origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

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

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (BRASIL, 1998).

Em face dessas alterações, Oliveira *et al* (2020) traz alguns apontamentos:

Atualmente, para a aquisição da estabilidade é necessário o alcance cumulativo dos seguintes requisitos: a) aprovação em concurso; b) investidura em cargo efetivo; c) três anos de efetivo exercício no cargo; d) aprovação da avaliação especial de desempenho.

Por outro lado, conforme preveem os artigos 41 e 169 da Constituição Federal, a perda da estabilidade pode ocorrer mediante os seguintes fatores: a) sentença judicial transitada em julgado; b) processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa ao servidor; c) procedimento de avaliação periódica de desempenho, assegurada ampla defesa; d) necessidade de redução da despesa com pessoal (OLIVEIRA *et al*, 2020, p. 8).

A perda do cargo público, porém, através da avaliação de desempenho não é a regra, tampouco há registros robustos na literatura sobre a efetiva demissão ao final do estágio probatório por baixo desempenho, ao revés. Em face disso, critica-se a avaliação realizada durante os anos iniciais do recém concursado por sua ineficácia em cumprir aquilo que lhe compete, conforme aponta Moraes e Coelho (2018). Estes autores asseveram que os mecanismos de gestão de pessoas relativos à entrada e permanência no serviço público estão em desintegração: não há alinhamento no desenho e distribuição dos cargos públicos, os processos de recrutamento e concurso público, o desenvolvimento e aplicação da avaliação de desempenho e sua aplicabilidade fática. E por que, então, a avaliação de desempenho seria tão pouco efetiva? Bergue (2020a) apresenta uma resposta a tal questionamento ao afirmar que, em essência, é

porque as chefias não querem se incomodar; temem implicações pessoais e repercussões políticas. A aversão ao conflito potencial inibe a prática do *feedback*, que tende a ser de antemão assumido como uma ofensa. Elementos de ética são transversais ao tratamento desse tema. Uma vez superado esse elemento de fundo cultural, podem assumir proeminência os importantes aspectos de base instrumental, em especial a competência de comunicação (BERGUE, 2020a, p. 324).

Interessante pontuar que Oszlak (2003) afirma que em diversos países latino americanos a estabilidade se dá pelo simples transcurso do tempo, não havendo uma avaliação de desempenho do servidor público. De forma contrária, o Brasil se somaria a outros países como Honduras, Venezuela e Guatemala que aplicam a avaliação. Não obstante, a ínfima quantidade

de demissões observadas durante o estágio probatório, derivadas da avaliação de desempenho dão ao serviço público ares de leniência e descrédito, fazendo com que os servidores e a própria Administração Pública sejam vistos de maneira negativa (ORSI; SILVA, 2014).

Em face disso, observa-se que o vício não se deriva do instituto da estabilidade em si, mas, na verdade, por uma ausência ou precariedade de uma gestão de pessoas que de fato exista e trabalhe dentro da Administração Pública (BERGUE, 2020a).

Se há mecanismos para se avaliar e, se necessário, exonerar o servidor desidioso ou ineficiente, seja durante o estágio probatório, seja após a aquisição da estabilidade, o problema está na aplicação destes mecanismos e nos mecanismos em si. Enquanto não se buscar a estruturação da gestão de pessoas para além dos processos burocráticos (pagamento de pessoal, conferência de horas extras, ligamento e desligamento de contratados temporários etc), os mecanismos relacionados à gestão do servidor durante o seu estágio probatório ficarão defasados. Necessário, portanto, investir na formação gerencial das chefias e do setor responsável pelas avaliações (MACHADO e UMBELINO, 2001). Ferrão e Oliveira (2013) vão nessa linha de raciocínio, ao pontuarem que a eficiência almejada no serviço público, para se equilibrar com a existência da estabilidade, é essencial que haja o bom uso da Avaliação de Desempenho – seja a realizada durante o estágio probatório, seja a realizada após a aquisição da estabilidade.

Citando-se novamente Souza (2002), traz-nos a ideia de que para se avaliar, de fato, seria necessário que a avaliação de desempenho seja legitimada pelos próprios servidores. Nesse sentido, percebe-se a necessidade da confluência de mecanismos diversos e variados.

Dessa forma, percebe-se a importância da utilização de métodos adequados de avaliação de desempenho, superando desafios relacionados a: excesso de paternalismo na concessão das notas; notas elevadas e uniformizadas independentes do desempenho realmente apresentado pelo servidor, dentre outros. Essa, no entanto, constitui uma importante possibilidade de flexibilização, garantindo o direito do servidor, sem precarizar o vínculo com a administração pública (...).

Independente do mecanismo de flexibilização a ser adotado, é essencial que ele seja legítimo por parte dos servidores, e principalmente por parte da sociedade. É fundamental levar em conta como se dará a implementação desse mecanismo, que deve pautar-se não em uma simples imposição legal, mas em um debate profissional e técnico, à respeito das possibilidades de mudança desse benefício. (...) Dessa forma, é necessário adotar mecanismos que garantirão a conscientização dos envolvidos, a internalização das mudanças legais e, conseqüentemente, os resultados esperados de melhoria do serviço público. (...) (OLIVEIRA *et al*, 2020, p. 21).

Em face dessa precariedade, chegou-se ao ano de 2020 com a Proposta de Emenda Constitucional 32, a “PEC da Reforma Administrativa” que busca, novamente, modificar a Estrutura da Administração Pública (a primeira grande reforma administrativa, pós 1988, deu-se em 1998), aproximando-a, ainda mais, da administração gerencial, dando-lhe um viés mais flexível, o que impactaria diretamente na gestão de pessoas na esfera pública. Mesmo após a reforma administrativa de 1998, alguns temas, como a estabilidade, terem permanecido no debate sobre a profissionalização da administração pública (CRUZ, 2014), a sua discussão acadêmica não é suficientemente robusta em face de sua importância prática e política (OLIVEIRA, *et al*, 2021).

Merece destaque o fato de que a PEC 32/2020 propõe em seu texto original criar novos vínculos do servidor público com o ente público, prevendo cinco tipos de vínculos jurídicos com o Estado: (i) vínculo de experiência, (ii) vínculo por prazo determinado, (iii) vínculo por prazo indeterminado (iv) cargos típicos de Estado; e cargo de liderança e assessoramento. No que tange a estabilidade, segundo a PEC, esta ficaria restrita aos servidores que ocuparem cargos típicos de Estado (sem dizer quais são). Os demais cargos passariam a ter um vínculo mais precário, nos termos da justificativa da proposta da emenda que tramita na Mesa da Câmara dos Deputados:

Com vistas à garantia de eficiência da gestão pública, os servidores estáveis ocupantes de cargo típico de Estado só poderão perder o cargo público em virtude de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado; mediante processo administrativo, assegurado a o servidor ampla defesa; ou mediante avaliação periódica de desempenho, na forma da lei, assegurada a ampla defesa. Mesmos critérios serão aplicados aos servidores que já adquiriram estabilidade no serviço público. A gestão de desempenho e as condições de perda dos demais vínculos e cargos públicos serão estabelecidas em lei. Reservar a regulamentação desses temas para lei implica desconstitucionalizar a matéria e conferir maior autonomia ao legislador (BRASIL, 2020).

Dado tais objetivos, em face das justificativas trazidas pela PEC 32, deve-se destacar que a gestão pública e a privada são distintas, em que pese pontos de convergência (ALLISSON, 1997), e que tais diferenças seriam mais importantes que as similitudes, o que obstaria uma tentativa de incorporação de um conjunto de práticas da gestão privada diretamente para o setor público (GUNN, 1996). Esse olhar é importante para se analisar o instituto da estabilidade à luz da gestão de pessoas inserido na administração pública.

Em vista da justificativa apresentada, constata-se que a proposta do reformador constituinte, numa interpretação contrário *sensu*, entende que a estabilidade seria, então, um óbice à garantia da eficiência na gestão pública e, mais precisamente, à gestão de pessoas, uma

vez que ela passa a ser restrita aos cargos típicos de Estado (sem especificar quais seriam, frisa-se, uma vez mais). Todos os demais cargos, de certa forma, teriam uma flexibilidade em seu vínculo jurídico, que se tornaria mais precário, com o intuito alegado de ganho de eficiência, buscando-se afastar de uma estabilidade rígida que, na prática, não gera demissões por baixo desempenho, mas somente em casos de fraude que, ainda assim, são raros (PACHECO *apud* ORSI; SILVA, 2014).

A proposta legislativa de se alterar a Constituição Federal, com o intuito de aumentar o número de cargos sem estabilidade, reduzindo-a aos chamados “cargos de Estado” reacende o debate sobre sua importância dentro do serviço público e eventuais impactos que isso trará. Além disso, essa reflexão também se justifica pois, de modo geral,

a reforma da gestão pública não tem sido um exercício científico onde os programas foram lançados com objetivos definidos, e os resultados foram depois cuidadosamente medidos. Em geral, tem sido um caso de "hit-and-miss", marcado por fortes doutrinas, modas e preferências políticas. Não entramos na atual crise fiscal internacional com receitas de melhoria testadas e comprovadas. Ainda não possuímos uma base sólida de conhecimento (POLLITT, 2013, np).

Além desses apontamentos trazidos por Pollitt (2013), é oportuno salientar ainda que, num contra ponto a esse viés reformista, a própria Constituição Federal prevê instrumentos avaliativos do servidor, como já apresentado: a Avaliação Especial de Desempenho, para a aquisição da estabilidade e a aprovação no estágio probatório; bem como a Avaliação Periódica de Desempenho, para a medição e aferição de um bom desempenho do servidor já estável avaliando-o no cargo que ocupa. Porém, aquela se mostra, em muitos casos, *pro forma*; esta sequer é regulada no âmbito federal. Assim, ao invés de se tentar regular ou melhorar o que já se tem, propõe-se, simplesmente, uma medida mais drástica, eliminando a estabilidade, sem se respaldar num estudo mais aprofundado e detalhado dos impactos da reforma, dos reais problemas da gestão de pessoas no âmbito público e de onde se quer chegar, conforme nos propõe Pollitt (2013).

A discussão sobre mérito e flexibilidade no setor público não é recente e remonta, ao menos, desde a década de 1990 (CRUZ, 2014; OLIVEIRA *et al* 2021). Em que pese essa discussão ter se iniciado há cerca de três décadas,

desde então, pouco se discute a respeito dessa temática tão relevante para o setor público. Apesar de aparecerem na mídia opiniões radicais a respeito deste benefício, sobretudo em momentos em que se atualiza a tramitação de proposições de lei para mudar tal instituto no Congresso, acredita-se que falta um debate acadêmico e democrático sobre o tema [...] (OLIVEIRA *et al*, 2021, p. 300).

Frente a isso, seria a estabilidade, na visão da PEC e de parte da literatura, um óbice a flexibilidade de pessoal. Há uma insatisfação acentuada, tanto na forma de alocação dos indivíduos nos cargos públicos, quanto no arranjo estrutural da administração pública e seus cargos, buscando-se uma agilidade e adaptabilidade conforme a natureza do trabalho, tornando-o mais flexível. Além disso, nota-se que se tem uma tendência em culpabilizar o

servidor público por uma suposta “ausência” de resultados que muitas vezes sequer são dimensionados para avaliar em que medida esses resultados realmente não estão sendo alcançados. Além disso, vários fatores podem contribuir para o não alcance de resultados nas organizações públicas e estes muitas vezes estão além do controle da ação específica de um servidor ou grupo de servidores (NEIVA, 2020, p.22).

Assim, essa indolência vinculada aos servidores públicos, que muitas das vezes é associada unicamente à estabilidade, não deve ser feita, pois seria uma análise reducionista e simplista sobre um tema complexo (BERGUE, 2020a).

Em que pese tais apontamentos, Machado e Umbelino (2001) e Pacheco (2010) afirmam que a estabilidade seria um entrave para a modernização e para a eficiência no setor público.

Em face desse debate, considerando esses flertes do público com o privado, das recentes (2020) e não tão recentes (1998) buscas de reformar ou, ao menos, dar ares da gestão privada à gestão pública, este trabalho se pauta no paradigma de que o **público não é privado**. Acredita-se que não se pode ter o mesmo olhar, a mesma visão e os mesmos objetivos de uma administração privada na seara pública, em que pese ser possível o diálogo entre ambas. Essa alegada flexibilidade do servidor deve ser encarada com cautela, sobretudo quando vinculada ao mérito no serviço público. A sintonia e equilíbrio entre ambos deve ser buscada, uma vez que a

flexibilidade sem mérito é, na realidade, a flexibilidade a serviço de uns poucos: aqueles que, além de aceder ao poder, se permitem patrimonializar a administração em favor de seus próprios projetos, por mais legítimos que sejam. Equivale à arbitrariedade e ao nepotismo, não submetidos às garantias do estado de direito. Toma o emprego público vulnerável à politização partidária e à captura pelos interesses particulares, e faz perigar, como dissemos, a própria existência de uma administração profissional, com as nefastas consequências que isso tem sobre a integridade das instituições, o funcionamento dos mercados e o progresso econômico das sociedades (LONGO, 2007, p. 225).

Por sua vez, o

mérito sem flexibilidade tende a se transformar em pura antiguidade ou mero cumprimento de requisitos formais, sobrecarregando com rotinas e ineficácias as políticas e práticas de gestão das pessoas. Produz organizações públicas raquíticas, escleróticas, sem capacidade de adaptação a ambientes cada vez mais fluidos e dinâmicos. Preserva comportamentos que comprometem o êxito das políticas

públicas. Transforma a proteção da independência e do profissionalismo da administração em privilégios corporativos dos funcionários. Amplia a brecha entre o setor público e o mundo do trabalho que se desenvolve além dos muros de suas organizações. Estimula as tendências da gestão pública de escapar para a privatização, como se essa fosse a única saída possível para melhorá-la; às vezes, isto é até utilizado como argumento legitimador de comportamentos políticos de natureza clientelista, supostamente mais capazes de tornar possível a receptividade da administração às prioridades do governo e sua orientação para a obtenção de resultados (LONGO, 2007, p. 226).

Assim, com todo o respeito às diversas tentativas de se instrumentalizar e tornar eficiente a gestão pública – que é necessário e importante, frisa-se – tal fato não ocorrerá com uma simples adoção de certos aspectos gerenciais pela esfera pública. Além disso, o próprio

aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado de um trabalho difícil e demorado de profissionalização da burocracia pública. Algo muito distinto da lógica liberal-gerencialista que prima pela oferta de incentivos individuais à capacitação do servidor, induzindo-o a um processo de especialização acrítica e a uma lógica concorrencial nefasta de progressão funcional na carreira. No setor público, a cooperação interpessoal e intra/interorganizações emerge como corolário dos atributos e fundamentos anteriores, colocando-se – ao invés da competição – como critério substancial de atuação da administração pública e método primordial de gestão do trabalho no setor público. No setor privado, a competição, disfarçada de cooperação, é incentivada por meio de penalidades e estímulos individuais pecuniários (mas não só) no ambiente de trabalho, em função da facilidade relativa com a qual se pode individualizar o cálculo privado da produtividade e dos custos e ganhos monetários por trabalhador. (NEIVA, 2020, p. 19).

Nesse mesmo sentido, também discorrem Cardoso Jr. e Pires (2020) ao criticarem a proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa. Assim, como se percebe, tratam-se de objetos diferentes, com escopos diferentes. São realidades distintas, reforça Veloso (2002): “não se pode, só porque ambas têm asas, e voam, chamar pelo mesmo nome a borboleta e a andorinha (2002, p. 17).”

Querer que a administração pública se assemelhe à privada é compreensível numa análise imediatista e simplista, não obstante, numa análise mais acurada, esse intento se desfaz. Obviamente existem pontos em comum que se aproximam entre a esfera pública e privada, reconhece-se. Porém, aqui, a análise será em face daquilo que não é comum, mais especificamente, acerca da estabilidade e, principalmente, da forma e da possibilidade de se avaliar o servidor público na esfera pública em face daquilo que já existe na lei e que pode ser melhor desenvolvido.

É importante reforçar essa diferenciação para que o leitor adapte o seu olhar e compreenda as linhas que estão sendo traçadas ao longo desse estudo. O objetivo não é afastá-

lo ou refutar eventuais teses opostas, ao revés, é ser o mais claro possível para que a ciência administrativa avance não com entrelinhas, interditos ou ambiguidades, mas com apontamentos que possam ser melhorados, aprimorados e desenvolvidos. Respeitando-se, sempre, os que pensam de forma contrária, afinal é na divergência e na diversidade que desenvolvemos enquanto sociedade, materializando aquilo que prevê o Estado Democrático de Direito, ao positivar na Carta Magna a pluralidade de ideias e o respeito às diferenças. Esse contexto é fundamental para que se tenha avanços e melhorias, pois, como assevera Weber (1996), no que tange ao desenvolvimento da ciência qualquer trabalho que discuta novas ideias

(...) terá envelhecido dentro de dez, vinte ou cinquenta anos. Qual é, em verdade, o destino ou, melhor, a significação, em sentido muito especial, de que está revestido todo trabalho científico, tal como, aliás, todos os outros elementos da civilização sujeitos à mesma lei? **É o de que toda obra científica “acabada” não tem outro sentido senão o de fazer surgirem novas “indagações”: ela pede, portanto, que seja “ultrapassada” e envelheça.** Quem pretenda servir à ciência deve resignar-se a tal destino. É indubitável que trabalhos científicos podem conservar im portância duradoura, a título de “fruição”, em virtude de qualidade estética ou como instrumento pedagógico de iniciação à pesquisa. **Repito, entretanto, que na esfera da ciência, não só nosso destino, mas também nosso objetivo é o de nos vermos, um dia, ultrapassados. Não nos é possível concluir um trabalho sem esperar, ao mesmo tempo, que outros avancem ainda mais. E, em princípio, esse progresso se prolongará ao infinito** (grifos nosso) (WEBER, 1996, p. 20).

Em face disso, na sequência, discorre-se acerca da gestão de desempenho em si, atrelada a uma avaliação de desempenho, como forma de se afunilar a visão acerca do processo avaliativo do servidor, atrelando-o a uma gestão de desempenho que, nem sempre, é utilizada no setor público. Muitas vezes, usa-se a avaliação de desempenho como um instrumento apartado de qualquer pensamento gerencial, como um fim em si mesmo.

A gestão do desempenho, por si, não se mostra obrigatória de ser implementada na administração pública, por ausência de lei que assim o determine. Por isso é trabalhada em tópico apartado. Porém, considerando-se a obrigatoriedade da avaliação especial de desempenho, aquela gestão bem se amoldaria pela afinidade a esta, conforme se discorre abaixo.

#### ***2.4.1 Gestão de Desempenho e Avaliação de Desempenho: possibilidades para o setor público***

Dentre as possibilidades de se gerir a pessoa e avaliá-la, um mecanismo que se apresenta interessante é a gestão de desempenho associada à avaliação de desempenho, justamente pelo

fato das críticas direcionadas ao setor público serem revestidas de contornos acerca da necessidade de se melhorar o desempenho do servidor e do serviço público como um todo.

Em face disso, aprimorar a gestão de pessoas se mostra fundamental para o serviço público e aprofundar o estudo sobre o desempenho do servidor se mostra cada vez mais necessário. O gestor deve buscar analisar os elementos e ferramentas que vinculam as pessoas com os resultados e atente para o dimensionamento do pessoal, bem como para o comportamento dos indivíduos (CRUZ, 2014).

Seria com base nesse objetivo que entraria a gestão de desempenho, com intuito de motivar os servidores, bem como obter melhores resultados, pautando-se no desempenho. Não se trata da melhor ou da única alternativa gerencial, mas, simplesmente, de uma opção a ser utilizada que pode auxiliar a gestão pública de pessoas a se desenvolver e profissionalizar cada vez mais, associando-a com a avaliação do servidor, uma vez que a gestão de desempenho engloba um conjunto de atividades nas quais o objetivo é aumentar o nível do desempenho da pessoa, grupo ou, mesmo, da própria organização; por sua vez, a avaliação de desempenho traz mecanismos que são utilizados para identificar o nível do desempenho da pessoa ou do grupo (DENISI, 2000).

Além disso, a gestão de desempenho da organização e das pessoas pode, também, ser compreendida sob duas perspectivas, conforme trabalhado por BERGUE (2020): gestão do resultado e gestão do desempenho, que compreendem:

Desempenho – expressão que se projeta internamente à organização – diz respeito aos sentidos de eficiência e de eficácia. Por eficiência assume-se a perspectiva de utilização racional dos recursos disponíveis e alocados em um sistema (equipe, processo, programa, política pública ou organização); e por eficácia a noção de alcance dos resultados pretendidos. O foco de análise do desempenho está, portanto, no processo de geração – ou seja – de trabalho em sentido mais estrito.

A perspectiva de resultado refere-se aos reflexos gerados pela atuação do sistema. O parâmetro de análise é o impacto gerado pela ação governamental em face das expectativas e demandas formuladas pelos demandantes da ação governamental.

Em que pese a relevância da gestão do desempenho individual, deve-se considerar que esta é interdependente em relação ao desempenho dos processos. Isso porque as pessoas inserem-se nas atividades que compõem os processos, o que significa dizer que o acompanhamento do desempenho individual não faz sentido, se desvinculado do desempenho do processo e seu resultado final (BERGUE, 2020a, p. 325).

Assim, enquanto alternativa gerencial, a

avaliação de desempenho é uma das ferramentas utilizadas para aferição de mérito e visa a aperfeiçoar a prestação de serviços externos e internos, democratizar o ambiente de trabalho, instituir novas práticas na gestão de pessoas, otimizar os processos de gestão na área de recursos humanos, identificar as limitações do sistema

organizacional (individual, institucional e de atendimento à população) e subsidiar o planejamento de contratação de pessoal (CRUZ, 2014, p. 239).

Para Orsi e Silva (2014), a gestão de desempenho é um processo que se administra expectativas acerca dos resultados e / ou atuação dentro da organização e dos indivíduos, caracterizando-se pela existência de um *feedback* constante para ir ajustando aquilo que se pretende com aquilo que se entrega. Nesse viés, apontam que a avaliação de desempenho seria uma parte essencial da gestão de desempenho, por reverberar e impactar diretamente a gestão de pessoas, pois auxilia a

identificar e eliminar lacunas: identificar necessidades e ações de treinamento e desenvolvimento; apoiar decisões de reconhecimento/remuneração; apoiar decisões de carreira e sucessão; auxiliar em processos de recrutamento e seleção internos; servir de documentação que justifique desligamentos; entre outros (ORSI; SILVA, 2014, p. 197).

Já para Brandão e Guimarães (2001) a gestão de desempenho engloba um processo ampliado de gestão da organização, auxiliando na (re)análise de estratégias, processos laborais, escopos da organização e políticas a serem adotadas no âmbito dos recursos humanos, com o intuito de corrigir erros e dar à organização um viés sustentável e contínuo. Além disso, a associação da avaliação no serviço público, pautada numa gestão de desempenho, tende a dar maior segurança para o servidor, inculcando uma

ideia do mérito e a necessidade de garanti-lo ao longo de toda a carreira do servidor sendo fundamentais nas administrações profissionais (CRUZ, 2014). Portanto, a gestão do desempenho profissional passa a ser vista como instrumento para estimular as competências e a motivação dos servidores, a fim de obter deles melhor desempenho (PACHECO *apud* CRUZ, 2014, p. 239).

Feitos tais apontamentos, é importante salientar que a Avaliação de Desempenho e a Gestão de Desempenho, em que pese serem institutos próximos e dialogarem entre si, não são sinônimos, distinguindo-se por alguns fatores, que, nas palavras de Neiva (2020) se aclaram:

A **avaliação de desempenho** refere-se a um processo formal pelo qual os funcionários são avaliados por algum avaliador (geralmente um supervisor) que avalia o desempenho do funcionário em um determinado conjunto de dimensões, atribui uma pontuação a essa avaliação e geralmente informa o funcionário de sua classificação formal. As organizações normalmente podem basear parcialmente uma variedade de decisões relativas ao funcionário nessa classificação.

Por sua vez, o **gerenciamento de desempenho** refere-se a grande variedade de atividades, políticas, procedimentos e intervenções projetadas para ajudar os funcionários a melhorar seu desempenho. Esses programas começam com as avaliações de desempenho, mas também incluem feedback, estabelecimento de metas e treinamento dos avaliadores e avaliados, além de sistemas de recompensa (NEIVA, 2020, p. 7).

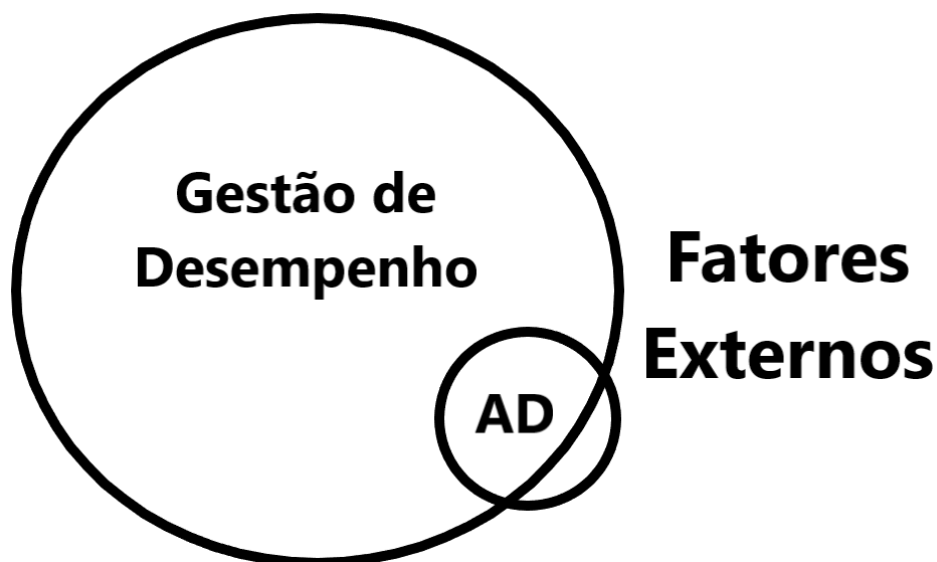
Assim, fica claro que a gestão de desempenho começa (ou pode começar) com uma avaliação de desempenho, mas vai além. Há uma busca de se aprimorar o desempenho do capital humano, considerando-se, também, o desenvolvimento da organização que este indivíduo faz parte (AGUINIS; PIERCE, 2008). Além disso, deve ser um processo de gerenciamento e ajustes de expectativas, não se restringindo à avaliação como algo final (ORSI; SILVA, 2014). Daí a importância de *feedbacks* contínuos e organizados que, se inexistentes, fariam do processo de gestão de desempenho algo inútil, pois não se daria ao avaliado a oportunidade de se melhorar (MULLER *apud* ORSI; SILVA, 2014). O *feedback* bem feito permitirá que o gestor e o servidor adequem as realidades com as expectativas do serviço, (re)pensem o que está sendo feito, busquem capacitação para o que seja cabível, enfim, permite que uma série de ações dentro daquilo que a gestão do desempenho possibilita. Com isso, a exoneração do servidor seria o último recurso a ser adotado ao final da avaliação, como forma derradeira, após esgotadas as demais tentativas de sua melhoria, (re)adequação, capacitação, ajustes e direcionamentos feitos durante todo o estágio probatório.

Interessante destacar, ainda, que Odelius (2000) afirma ser necessário selecionar diversos avaliadores, como forma de se mitigar injustiças que poderiam ser cometidas na aplicação da avaliação de desempenho. Assim, utilizar-se de métodos que agregam tais fatores seria algo a se pensar, como, por exemplo, a adoção de uma avaliação 360°, na qual o servidor é avaliado por todos os seus pares que se relacionam com ele. Portanto, o processo avaliativo deve envolver diversas fases, com mais de um avaliador, aproximando-se das equipes de trabalho e da realidade encontrada em cada local. Isso porque a

gestão de desempenho está preocupada com o processo e, neste caso, a avaliação de desempenho consiste em uma etapa e pode viabilizar a realização de uma apreciação sistematizada da execução das tarefas, das responsabilidades, dos resultados e do desempenho do indivíduo, dependendo do método (NEIVA, 2020, p. 7).

Portanto, elabora-se uma imagem que busca sintetizar e esclarecer o que foi dito até aqui, mostrando-se que a avaliação de desempenho pode ou não integrar a gestão de desempenho, conforme o gestor opte ou não por utilizá-la como ferramenta gerencial.

Figura 2 - Gestão de Desempenho e Avaliação de Desempenho



**AD:** Avaliação de Desempenho

Fonte: Elaborada pelo autor

Na imagem acima fica claro a amplitude da gestão de desempenho, que é uma ferramenta gerencial que vai além da avaliação de desempenho em si e se comunica com fatores externos diversificados que afetam a gestão. Não obstante, destaca-se, a avaliação de desempenho também se comunica com essas externalidades e é por elas afetada, ou como afirma Orsi e Silva (2014), ao pontuar que a importância de um sistema de avaliação de pessoas vai muito além da área de gestão de pessoas. E, além disso, a avaliação de desempenho pode de fato fazer parte de uma gestão de desempenho estruturada e planejada, integrando-a ou, simplesmente, existir de forma avulsa e desarticulada de uma gestão maior, existindo somente para cumprir uma formalidade ou um comando legal ficando fora da gestão de desempenho ou mesmo fora de uma gestão de pessoas que exista para além da parte operacional.

Essa existência *pro forma* é o que acontece em muitas ocasiões, em que os entes públicos instituem e criam uma Avaliação Especial de Desempenho de uma maneira totalmente desarticulada de um pensamento gerencial maior ou de uma gestão de pessoas pensada e voltada para o indivíduo, restringindo-se a uma gestão operacional. Com isso,

nem as chefias, tampouco os demais membros das equipes de trabalho (salvo honrosas exceções), têm assumido efetivamente uma gestão (sobretudo no que se refere à avaliação) de desempenho real. Não raramente, as definições de metas são

formalísticas, e assim também as avaliações, assentadas em uma atmosfera de proteção mútua decorrente de um misto de personalismo e convivência com desempenhos insatisfatórios, tanto de avaliados quanto de avaliadores. O mais grave é que essa atitude vem se naturalizando na administração pública, sendo raramente questionada (BERGUE, 2020b, p. 143).

Nesse sentido, é comum encontrarmos entes públicos que a AED existe somente para cumprir o comando legal de se avaliar o servidor durante o estágio probatório – e só. Essa avaliação em nada dialoga com outros setores departamentais ou sequer é aproveitada pela gerência de pessoas daquela organização. Nesse sentido, novamente, Bergue (2020a):

As pessoas sabem que o sistema não funciona, mas concordam tacitamente em mantê-lo. Preferem conviver com o sistema, cientes de que ele não funciona de fato, mas a apropriação desse elemento simbólico-normativo as livra de um eventual questionamento futuro acerca da falta de um processo de avaliação de desempenho.

Em suma, as pessoas tendem a preferir critérios objetivos e explícitos e escalas de notas para avaliação que lhes reduza a exigência de posicionar-se – senso de impessoalidade –, ao mesmo tempo também reconhecem os limites das escalas e dos critérios, relatando que é *difícil enquadrar comportamentos* naqueles parâmetros. A busca da objetividade, em verdade, assenta-se na expectativa do gestor (a avaliador) de *eximir-se de responsabilidade* em relação ao juízo de valor emitido sobre a pessoa (a avaliado) e seu trabalho; além da noção de *comparação* (BERGUE, 2020a, p. 321).

É nesse contexto que muitas das críticas ao servidor público surgem, atribuindo a falta de desempenho à estabilidade, por exemplo, como faz a PEC 32/2020, esquecendo-se do todo que rege ou deveria reger a gestão de pessoas no setor público.

Assim, mostra-se necessário desenvolver a avaliação de desempenho vinculada a uma gestão de desempenho estruturada e organizada, como forma de servir à gestão de pessoas na administração pública, trazendo elementos que contribuam para as reflexões do tema.

Para isso, mostra-se oportuno analisar os critérios avaliativos adotados na avaliação de desempenho, como forma de estudá-los conjuntamente com a gestão de desempenho que se pretende trabalhar, medindo-os e mensurando-os naquilo que se comunicam e se aproveitam. A gestão de pessoas e a avaliação, ambas pautadas aqui no desempenho, devem ser enxergadas de forma cambiante e interligadas, tendo-se a consciência que uma afeta diretamente a outra, sendo aquela o objetivo maior a se trabalhar e se desenvolver, utilizando-se desta avaliação como uma ferramenta importante e necessária que, no setor público, deve ter aplicação obrigatória ao recém concursado que se encontra em estágio probatório.

Logo, em face dessa compulsoriedade avaliativa no curso do estágio probatório, os critérios e objetos a serem utilizados são de fundamental importância para se medir como, o quê e quem irá avaliar (qualidade do trabalho, produtividade etc). Nesse sentido, seria um erro utilizar unicamente instrumentos baseados em traços da personalidade (urbanidade, proatividade e afins), por serem mais propensos a erros de avaliação, devendo os fatores de avaliação serem bem definidos (OLIVEIRA-CASTRO *et al apud* ORSI; SILVA, 2014). Assim, sistematizar de maneira clara e objetiva o que se pretende avaliar é fundamental para se buscar afastar o subjetivismo da avaliação, segundo Neiva (2020).

Em termos de objeto da avaliação de desempenho, os métodos de avaliação geralmente enfatizam a **dimensão comportamental** como definidor do desempenho, mensurando essas ações em termos do seu grau de proficiência, nível de contribuição em relação aos objetivos da unidade ou organizacionais etc. [...] Essa avaliação da eficiência perpassa todos os processos humanos de interação social e criação de sentidos, mediados por dispositivos organizacionais, o que gera inúmeros parâmetros, nem sempre objetivos, de avaliação individual.

[...]

Outra implicação da avaliação diz respeito à identificação de quais comportamentos são capazes de gerar resultados relevantes para a organização. Para facilitar o processo, muitas vezes existe a opção de não avaliar o desempenho na perspectiva comportamental ou de ações. A opção é por avaliar o resultado desse desempenho, na medida em que tais comportamentos são – ou deveriam ser – intrinsecamente orientados para resultados. Contudo, o resultado nem sempre fornece uma perspectiva individual da ação, mascarando diferenças de contribuições e prejudicando a aferição de mérito. Há ainda a dificuldade de aferição de resultados individuais em atividades e processos de trabalho cujo resultado é inerentemente coletivo. Pela avaliação da autora, nesse caso, corre-se o risco de esvaziamento da ação individual e seus resultados, considerando processos de trabalho cujo resultado depende de uma grande conexão de ações envolvendo vários indivíduos em momentos diferenciados.

Assim, é importante frisar que a **mensuração dos comportamentos** não deve desconsiderar os resultados na medida em que a diade comportamento-resultado é que fornece o escopo do que é alcançado no contexto organizacional (NEIVA, 2020, p. 5).

Nota-se na fala de Neiva (2020) que há um verdadeiro desafio ao se estabelecer métodos de avaliação aptos a mensurarem e captarem de maneira satisfatória o comportamento do indivíduo, no caso, servidor público. Selecionar aqueles comportamentos que impactam nos resultados que se quer atingir dentro de cada organização é algo a ser pensado. Essa seleção, porém, ganha contornos de complexidade e desafio quando se pensa no serviço público e nas centenas de órgãos públicos existentes, com características distintas e objetivos específicos. Como pensar num critério avaliativo que atenda servidores dos mais variados cargos, da forma mais objetiva e concreta possível? Para além do comportamento, pensar nos resultados

almeçados por cada órgão público também é uma métrica a ser traçada na avaliação. Estes resultados tendem a variar, conforme o órgão público, seus objetivos e o serviço prestado.

Não obstante, em que pese tais apontamentos, não se pode buscar, essencialmente, uma avaliação de pessoas que seja estritamente objetiva, ignorando-se o contexto subjetivo das relações humanas que reverbera, inclusive, num cenário avaliativo como o da AED. E, ainda, deve-se considerar o cenário do entorno e o contexto organizacional em que se está inserido (PEIXOTO, 2020, p. 131).

E, indo além, no que tange a gestão de pessoas, reforça Bergue (2020a) que

notadamente no que diz com o esforço de emissão de juízo acerca do desempenho dos indivíduos e ambiente de trabalho, não há como desviar da discussão objetividade-subjetividade. É comum ouvir dos gestores, notadamente nas fases iniciais de exposição aos processos de avaliação de desempenho, o pleito por um *instrumento mais objetivo* ou que *contenha critérios objetivos para a avaliação*.

Uma das expectativas que se tem, em relação aos indicadores de desempenho, está a feta à sua objetividade, ou seja, à minimização de juízos de valor por ocasião de sua análise e interpretação. É importante destacar que a subjetividade não pode ser plenamente afastada na avaliação de desempenho a partir de indicadores, pois envolverá, sempre, o resultado da atuação humana, ainda que como componente, e um *juízo* na sua avaliação.

De início a firma-se: não há como avaliar objetivamente o desempenho de uma pessoa. É ilusório acreditar nessa possibilidade pelo simples fato de que estamos tratando daquilo que há de mais complexo – as pessoas. De outra parte, não se pode pensar que esse seja um argumento capaz de elidir qualquer esforço no sentido de introduzir práticas de avaliação e, por conseguinte, de gestão de desempenho.

Em face disso, impõe-se ao gestor pensar e implementar um processo capaz de capturar elementos objetivos da organização do trabalho sem desconsiderar a dimensão subjetiva das pessoas. Para complicar a ainda mais, não se pode esquecer que o trabalho é o produto da interação das pessoas com os processos e estruturas constituídas por esses mesmos sujeitos (BERGUE, 2020a, p. 330).

Para além disso, Neiva (2020) afirma que há pensamentos que direcionam muitas organizações públicas no Brasil, pautados num viés meritocrático e antimeritocrático, que poderiam ser uma solução para uma avaliação de desempenho. Assim, à luz de uma possível meritocracia, muitas avaliações de desempenho se inspiram.

O cerne do **discurso meritocrático** reside na importância atribuída ao valor do reconhecimento dos resultados individuais para o alcance dos resultados da organização. A promoção de injustiças, a acomodação, a desmoralização das cobranças, a insatisfação, o desestímulo e a inobservância dos planejamentos previstos nas organizações são considerados decorrentes da falta de reconhecimento e da premiação indevida às atuações dos membros organizacionais [...]

O **discurso antimeritocrático** se caracteriza pela construção social de que valores meritocráticos seriam uma ameaça externa trazida pelo neoliberalismo e um tipo de imposição cultural. A meritocracia é vista como desagregadora do ambiente de trabalho, pois esta becece a competição e troca de qualidade por quantidade. A meritocracia seria responsável pela cobrança maior de resultados e desempenho dos funcionários. (NEIVA, 2020, p. 6).

Nota-se que a adoção de um critério avaliativo do ponto de vista meritocrático, pautado nos resultados individuais, balizados naquilo que a organização almeja, é uma das alternativas possíveis de serem adotadas, porém, com influências de um contexto neoliberal, derivado de uma cultura competitiva das grandes corporações. Sob esse viés, questiona-se: Então, o que seria meritocracia?

Poderíamos defini-la, no nível ideológico, como um conjunto de valores que postula que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser consequência do mérito de cada um. Ou seja, do reconhecimento público da qualidade das realizações individuais. A meritocracia pode ser interpretada a partir de duas dimensões: uma negativa e outra afirmativa. Por exemplo, quando a meritocracia surge em nossas dimensões políticas e organizacionais, ela aparece na essência de sua dimensão negativa. Ou seja, como um conjunto de valores que rejeita toda e qualquer forma de privilégio hereditário e corporativo e que valoriza e avalia as pessoas independentemente de suas trajetórias e biografias sociais. Nessa sua dimensão negativa, a meritocracia não atribui importância a variáveis sociais como origem, posição social, econômica e poder político no momento em que estamos pleiteando ou competindo por uma posição ou direito. Assim, do ponto de vista das representações, a meritocracia é um consenso. (...)

Mas quando, por outro lado, afirmamos que o critério básico de organização social deve ser o desempenho das pessoas, ou seja, o conjunto de talentos, habilidades e esforços de cada um, estamos falando da meritocracia em sua dimensão positiva. Nesse momento ela deixa de ser consensual (...) pois existem múltiplas interpretações acerca de como avaliar o desempenho, do que realmente entra no cômputo, do que sejam talento e esforço, de quais são as origens das desigualdades naturais, da relação entre responsabilidade individual e / ou social e desempenho, da existência de igualdade e oportunidade para todos, da possibilidade concreta de mensuração do desempenho individual etc (BARBOSA, 2003, p. 22).

Esse padrão avaliativo meritocrático, descrito por Barbosa (2003), em que pese ter seus benefícios, não se amolda confortavelmente num contexto de serviço público em que, na maioria das vezes, se é necessário muito mais cooperar do que simplesmente competir por metas ou resultados. A interdependência dos serviços no setor público é gigantesca. Porém, frisa-se que as técnicas e instrumentos da meritocracia têm sua função, uma vez que podem auxiliar e normatizar certos processos que tenham como escopo o reconhecimento do mérito em uma organização (ORSI; SILVA, 2014).

Assim, um outro critério possível de ser ajustado e adaptado ao se avaliar é trazido por Neiva (2020) que bem trabalha os conceitos de eficiência, efetividade e eficácia. Lembrando que a primeira foi alçada à princípio constitucional a ser seguido e buscado pela Administração Pública brasileira, conforme se vê no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Não obstante, dentre as interpretações possíveis que o legislador constituinte nos permite fazer acerca dessa norma, pode-se interpretar o “princípio da eficiência” como uma unificação dos conceitos de eficácia, efetividade e, também, eficiência, aglutinados no caso, à palavra eficiência. Esse exercício hermenêutico se faz pelo fato de que o legislador se sintoniza muito mais com o pensar legal do que com o pensar gerencial.

Essa ideia é oposta da defendida por Carvalho Filho (2010), em que afirma que o princípio da eficiência agrega somente o conceito de eficiência em si. Logo, uma gestão pública que seja eficiente não necessariamente precisará ser eficaz, tampouco efetiva. Ousamos discordar de tal pensamento, pois, como já dito, não se pode pensar a gestão, ainda mais a gestão de pessoas, de forma desagregada. Há de se considerar o todo e os diversos contextos inseridos. Assim,

considerando a discussão sobre a produtividade, os termos eficácia, eficiência e efetividade são comuns na análise de natureza científica e prática que envolve o trabalho no setor público. Comparando os conceitos, a eficiência está relacionada à produção de produtos diretos e a efetividade está relacionada ao valor agregado para proprietários e usuários. A eficiência diz respeito a fazer as coisas da maneira certa e é uma medida com foco interno. A efetividade pode estar relacionada ao fazer as coisas certas, sendo um tipo externo de medição. A efetividade pode ser vista também como a capacidade da organização de satisfazer os requisitos, objetivos e prioridades relacionados aos clientes, aos principais proprietários do projeto, por exemplo. A efetividade é um conceito com definição mais frouxa, flutuante e variada. A efetividade mede a realização do objetivo do projeto ou as consequências a longo prazo do projeto. Essa é a perspectiva do proprietário do projeto e dos usuários. No entanto, existem várias definições, abordagens e usos diferentes dos termos “eficiência” e “efetividade”, bem como o termo relacionado à “eficácia” [...] Para resumir, eficácia é a capacidade de produzir uma quantidade pretendida de um produto ou serviço desejado. Eficiência é a capacidade de fazer as coisas com o melhor controle e uso dos insumos de produção. Efetividade é executar o trabalho correto para alcançar os resultados (metas e objetivos) programados, considerando, principalmente os stakeholders do projeto, programa ou ação. (NEIVA, 2020, p. 17).

Esses conceitos devem ser trabalhados conjuntamente na materialização do princípio da eficiência no dia-a-dia no âmbito público e, também, utilizados como critérios a serem ponderados numa avaliação de desempenho.

Somando-se aos critérios passíveis de serem utilizados numa eventual avaliação pautada no desempenho, que não se resumem aos acima explicitados, faz-se necessário analisar pontos falhos que a literatura traz acerca das avaliações na gestão pública de pessoas.

Alguns estudiosos (ODELIUS; SANTOS, 2007) apontam críticas direcionadas à falta de *feedbacks* dos avaliadores ao servidor avaliado, bem como o próprio despreparo dos avaliadores em si. Além disso,

é preciso considerar que a avaliação de desempenho não é efetiva também porque as chefias não querem se incomodar ou temem implicações pessoais e repercussões políticas. A aversão ao conflito potencial inibe a prática do feedback, que tende a ser, de antemão, assumido como uma ofensa (BERGUE, 2020b, p. 145).

Não utilizar todo o esforço avaliativo e os resultados obtidos como forma de incentivar, aprimorar e dar um retorno ao avaliado comprova a tese de que, muitas das vezes, a avaliação é descolada de vínculos com uma gestão de desempenho ou, mesmo, de uma gestão de pessoas estruturada e voltada para o indivíduo. Nesse sentido, aliás, aponta Neiva (2020), ao afirmar que a avaliação de desempenho deveria servir como instrumento de gestão. A isso se soma a pouca *expertise* dos avaliadores em avaliar, alçados àquela posição não por terem uma competência de gestão de pessoas desenvolvida, mas simplesmente “porque o Prefeito quis” ou “porque o chefe mandou”, nos moldes do provérbio lusitano “quem não tem tu, vai tu mesmo”. Essa realidade é ainda mais escancarada nos pequenos municípios, em que o número reduzido de servidores públicos concursados dificulta a formação de comissões de avaliação preparadas para tanto (ORSI; SILVA, 2014).

Bergue (2010) afirma, também, que a ausência de uma cultura organizacional pautada na avaliação do servidor de forma contínua, prejudica o processo de se avaliar dentro do setor público. Tal cultura deveria ser criada a partir da Avaliação Periódica de Desempenho que, como já dito, sequer é regulamentada no âmbito da administração pública federal, pouco presente nos entes federativos brasileiros.

Voltando-se novamente aos critérios utilizados no processo avaliativo, este é outro ponto criticado pela ausência de clareza nos critérios adotados, o que dificulta a avaliação (ADLER et al., 2016). A transparência, clareza e maior precisão no que se pretende avaliar é fundamental: tanto para o avaliador, quanto para o avaliado. Para isso, parte da literatura afirma ser necessário buscar uma objetividade na avaliação, afirmando que

[...] os critérios deveriam ser, idealmente, mensuráveis e condicionados a um planejamento e observáveis como mecanismo para minimizar os efeitos da subjetividade na avaliação e permitir uma associação entre o individual e os propósitos organizacionais. Em muitas situações, especialmente relacionadas às instituições públicas, muitos aspectos podem ser de difícil mensuração, mas existe a necessidade de evitar a subjetividade no processo avaliativo e de garantir um processo justo e que responda aos propósitos para o qual foi instituído (NEIVA, 2020, p. 10).

Para além de tais ponderações, a literatura aponta que a subjetividade não seria o único fator problemático da avaliação em si, listando uma série de outros elementos que merecem destaque e atenção ao se analisar o tema e que poderiam servir como parâmetros para se buscar compreender, inclusive, a Avaliação Especial de Desempenho:

- uso de indicadores comportamentais para avaliação com falta de conexão entre avaliação de desempenho individual e avaliação institucional;
- uso de indicadores de desempenho com definições vagas e relacionadas a traços individuais;
- falta de instrumentos e procedimentos sistemáticos que permitam uma análise do desempenho dos servidores;
- definição de indicadores de desempenho para avaliação com base em cargos genéricos e não no trabalho realizado;
- não uso de indicadores de desempenho relacionados a produtos identificáveis ou resultados da execução das tarefas dos postos de trabalho;
- uso de um único método de avaliação para diferentes grupos de cargos ou exagero no uso de múltiplos formulários;
- presença de medidas de desempenho satisfatório e insatisfatório definidas de maneira intuitivas sem discussão ou envolvimento dos ocupantes dos cargos;
- uso de avaliações gerais para comparação de desempenho que não permitem distinguir os diferentes níveis de desempenho apresentado pelo avaliado em cada uma das dimensões componentes dos postos de trabalho;
- durante o processo de avaliação, não consideração de variáveis do contexto em que o trabalho é realizado e que influenciam o desempenho;
- inadequação da periodicidade do monitoramento e do acompanhamento do desempenho (período de tempo entre o desempenho e a avaliação muito curto ou muito longo);
- desenvolvimento de sistemas de avaliação que desconsideram o contexto de trabalho, a natureza e as condições para realização do trabalho;
- resistências e descrenças quanto à avaliação/ insatisfação por parte dos servidores;
- falta de preparo de avaliadores e avaliados para utilizar o sistema de avaliação;
- falta de comunicação e/ou comunicação deficiente entre avaliadores e avaliados;
- falta de tempo do avaliador para acompanhar o desempenho e conhecer os empregados;
- inexistência de clara decisão política da diretoria sobre a necessidade de algum processo formal de avaliação;
- avaliação baseada somente em único julgamento (por exemplo, da chefia);
- predominância de erros nas avaliações: leniência, halo, tendência central, severidade, similaridade e contraste (Odelius *apud* Neiva 2020, p. 11).

Orsi e Silva (2014) apontam, ainda, como erros comuns no processo avaliativo a fadiga e rotina dos avaliadores – quando se tem que avaliar muitos funcionários num curto intervalo de tempo; e incompreensão dos significados dos fatores avaliativos – interpretações ambíguas ou errôneas sobre o que deve ser avaliado. Para além disso, Orsi e Silva (2014, p. 202), citando Dessler (2000) e Bohlander, Snell e Sherman (2003), apresentam alguns outros elementos que também seriam pontos críticos no processo avaliativo envolvendo a gestão de desempenho:

- Padrões não claros – os fatores de avaliação não são suficientemente descritos de forma observável e/ou objetiva.
- Efeito halo e horn – o efeito halo ocorre quando uma característica ou uma impressão geral positiva sobre um avaliado impacta na avaliação de características específicas e diferentes da impressão geral. O lado oposto do efeito halo é o efeito horn, em que uma impressão geral negativa acaba por afetar itens específicos não relacionados.
- Distribuição – o avaliador adota uma das seguintes posições: tendência central, pela qual evita usar os extremos da escala de avaliação; complacência ou superavaliação, quando utiliza apenas os pontos mais altos da escala; ou excesso de exigência, o oposto da complacência.
- Tempo – imediatismo: o avaliador usa apenas os fatos mais recentes como base para a avaliação, e não o todo o período; primeira impressão: envolve a não observância da evolução do profissional ao longo de todo o período avaliado.
- Semelhança – o avaliador se identifica com alguma característica biográfica, curricular ou outra qualquer do profissional e, por isso, este acaba por ser mais bem avaliado. Pode ocorrer ainda de as relações pessoais positivas com algum subordinado elevarem sua nota.
- Estereótipos e vieses – características como idade, etnia e gênero afetam mais a nota de avaliação do que o desempenho real, ou seja, do que fatores como atuação e resultados.
- Foco excessivo no número ou nota e não na pessoa ou conceito – o avaliador acaba por utilizar erroneamente os conceitos de avaliação, atribuindo notas diretamente sem embasar a aplicação da escala no acompanhamento feito e nos fatos e dados acumulados.

Nessa linha de raciocínio, Bergue (2020a) traz apontamentos que reforçam a necessidade de expandir o olhar da gestão de desempenho para além do avaliado, incluindo formação e capacitação de gestores e avaliadores que estejam direta ou indiretamente envolvidos no processo ao afirmar que

os modelos convencionais de gestão do desempenho têm se preocupado sobremaneira com mecanismos para minimizar a resistência do servidor, em especial ao subprocesso de avaliação. **Pouca ou nenhuma atenção tem sido dada ao gestor – o agente promotor do desempenho.** Além de breve instrução sobre como realizar a avaliação em termos de utilização dos sistemas e do conhecimento dos parâmetros de mensuração, pouco se tem investido na capacitação dos gestores para lidar com o processo e com as relações que dele advêm.

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, 2020a, p. 322) (grifo nosso).

Interessante apresentar, também, estudo de Longenecker e Goff (1990) citado por Orsi e Silva (2014) no qual aqueles pesquisadores trouxeram os principais problemas verificados na avaliação para os avaliadores e para os avaliados. Para quem avalia, a falta de informação sobre o desempenho real do avaliado, bem como sua atitude defensiva ou negativa; a não dedicação de tempo suficiente; a desonestidade para com o subordinado; e a falta de clareza do padrão avaliativo de desempenho seriam os pontos críticos a serem aprimorados. Já para os avaliados, tais pontos seriam: a ausência de honestidade por parte do avaliador; a falta de *feedback* frequente; a falta de conhecimento do gerente sobre o real desempenho do avaliado; a falta de clareza em relação ao que seria avaliado; processo não levado a sério pelos avaliadores.

Válido apontar, também, elementos que prejudicariam a gestão de desempenho e, conseqüentemente, a avaliação do indivíduo, segundo Orsi e Silva (2014). Para esses autores, as características da organização (cultura e clima; políticas e práticas; imagem da organização); as características do ambiente de tarefas (qualidade e disponibilidade de recursos; características e objetivos do trabalho; clareza de objetivos...); e as próprias características do indivíduo (conhecimentos e habilidades; motivação, personalidade etc), somados afetam o desempenho a ser medido no trabalho.

Somando-se a isso, de um modo geral, Neiva (2020) afirma que o problema mais grave nos sistemas avaliativos e de gestão de desempenho seria o uso inadequado do sistema em si e de seus resultados. Usar o sistema para identificar aspectos negativos do desempenho do servidor e definir planos de ação para a melhoria geral deveria ser o escopo a ser alcançado, segundo Odellius (2000). Neiva (2020) é enfática ao dizer que

em quaisquer circunstâncias, o parâmetro para comparação de desempenho deve ser o trabalho: qual é o trabalho a ser realizado, como ele deve ser realizado e quais são os padrões esperados quanto aos resultados obtidos em termos de quantidade, qualidade e prazo.

A comparação entre comportamentos gerais e atributos individuais pode levar a uma dificuldade de associação entre o que realmente é apresentado pelo indivíduo e sua contribuição efetiva para os resultados da unidade, do grupo, e da organização como um todo. A comparação de comportamentos genéricos e de traços de personalidade demanda precaução em função da subjetividade associada a estes critérios e isso pode fazer com que a avaliação de desempenho caia em descrédito. [...]

**O foco de um programa de gestão de desempenho é auxiliar o gestor a realizar as atividades de gestão dos indivíduos que são inerentes ao seu cargo: planejar o trabalho, negociar comportamentos, metas e resultados a serem alcançados, orientar o subordinado na realização do trabalho e dar feedback sobre o que foi realizado, enfatizando os ajustes e reconhecendo o sucesso alcançado.** Para que um sistema de avaliação e gestão de desempenho possa atender a múltiplos objetivos seria necessário que os critérios utilizados para avaliação focassem aspectos

relacionados ao trabalho: o próprio trabalho, as condições e os meios para realizá-lo e a postura profissional do trabalhador.

[...]

Assim, a **literatura recomenda que os propósitos da avaliação e gestão de desempenho sejam claros e conhecidos por todos os envolvidos, para que se evite a percepção de manipulação do processo e a percepção de injustiça por parte dos empregados** (NEIVA, 2020, p. 14).

Assim, em face de tantos apontamentos fica claro o desafio que é avaliar o servidor de maneira a medir o seu desempenho de forma integrada à gestão. Os institutos avaliativos existentes são peças instrumentais importantes dentro de uma gestão de pessoas que visa a profissionalização dos procedimentos e o desenvolvimento integrado com os outros setores. A adoção de uma gestão de desempenho à avaliação de desempenho, de forma intercambiada, pode ser uma alternativa positiva para se gerir e avaliar o servidor no curso de sua trajetória e, sobretudo, durante o estágio probatório. Nesse sentido,

no que se refere ao subsistema de avaliação de desempenho durante o estágio probatório, são fundamentais a padronização de processos e o monitoramento do trabalho dos funcionários públicos admitidos, com aplicação periódica da avaliação de desempenho, reuniões de feedback/mentoria, realocações funcionais eventuais e oferta de capacitações para reduzir lacunas de competências individuais. Esses processos administrativos interligados instrumentalizam o estágio obrigatório. Todavia, esse instituto jurídico, sem o devido gerenciamento, pode facilmente se tornar mera peça de ficção (MORAES; COELHO, 2018, p. 305).

Tem-se, então, a necessidade de se unir a avaliação de desempenho à gestão de pessoas pensada numa gestão de desempenho que a atenda. Aquela é um instrumento legal obrigatório, exigido pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) para a aquisição da estabilidade, e esta é uma alternativa gerencial plausível e tecnicamente adequada para que, de fato, a AED possa existir de maneira a atender os anseios da administração pública, contribuindo não só para avaliar o servidor, mas também para o desenvolvimento da gestão pública de pessoas. Nesse sentido, Bergue (2020a) apresenta alguns desafios que devem ser pensados e trabalhados pela administração pública no que tange a gestão de desempenho de pessoas, organizações e equipes:

- a) alinhar os parâmetros e metas de desempenho das pessoas e equipes em relação às diretrizes e objetivos organizacionais e de governo, ou seja, para a estratégia da organização. Para isso, o *balanced scorecard* é uma ferramenta interessante;
- b) ampliar a perspectiva de análise da *avaliação* para a *gestão* de desempenho;
- c) reconstruir o significado dominante dado à compensação pelo desempenho: da remuneração para os elementos de desenvolvimento;
- d) assumir a dimensão subjetiva da gestão e em especial da avaliação, aprendendo a lidar com a complexidade e as imprecisões que lhes são inerentes;

- e) incluir nos circuitos de debates sobre gestão os elementos culturais, passando a considerar essas especificidades como componentes da gestão;
- f) voltar-se para os esforços de desenvolvimento de soluções gerenciais endógenas;
- g) preparar o gestor para a gestão do desempenho, e este preparará os demais atores organizacionais;
- h) desenvolver o senso e a capacidade de promover a autoavaliação (BERGUE, 2020a, p. 322).

Nesse sentido, Neiva (2020) dialoga com as ideias acima e traz alguns elementos que devem ser considerados na construção de uma avaliação e gestão de desempenho no setor público, com destaque: (1) evitar critérios desenvolvidos a partir de atributos individuais, como, por exemplo, proatividade; (2) conhecer os vários fatores que afetam o alcance dos resultados nos níveis individuais, grupal, setorial e organizacional; (3) retirar propostas avaliativas que visem somente a progressão salarial do servidor; (4) considerar o processo de trabalho coletivo no qual o servidor avaliado está inserido, uma vez que, muitas vezes, o desempenho de um depende dos afares do todo; (5) priorizar uma avaliação que esteja inserida no ciclo de gestão, sendo aproveitada e pensada para a melhoria gerencial dos recursos humanos do setor público, auxiliando o gestor a, de fato, gerir a pasta no qual está inserido; (6) pautar a avaliação num mecanismo de ensino e aprendizado, capacitando o servidor para que possa exercer suas funções de forma cada vez melhor, uma vez que os processos de avaliação de desempenho não devem ser um fim em si mesmo, mas um instrumento para a melhoria contínua do trabalho e dos servidores; (7) priorizar um sistema avaliativo que esteja interligado com o mecanismo da gestão de pessoas, para que ambos possam intercambiar ideias e processos, beneficiando-se dos resultados; (8) focar numa gestão de desempenho que adote sistemas de avaliação que atendam a diversos objetivos focados no trabalho, nas condições e nos meios para realiza-lo, bem como na postura profissional dos servidores; (9) não focar em processos de gestão e avaliação que visem somente a demissão dos servidores, tendo objetivos meramente fiscais de curto prazo, sob pena de se desvirtuar o processo da gestão e o desenvolvimento do servidor e do serviço público.

Além disso, ao citar estudo feito por Longenecker e Goff (1990), Orsi e Silva (2014, p. 205) apresentam alguns elementos para se evitar erros na gestão de desempenho e no processo avaliativo, tanto para o setor de Recursos Humanos, quanto para os gestores:

- Para a área de RH, os autores enumeram:
  - . O formulário é importante, mas é apenas parte do processo. É um erro crer que existe formulário ideal.
  - . O exemplo da alta administração é fundamental.

- . O treinamento deve focar tanto a habilidade (o como fazer) quanto a atitude (é positivo e importante fazer) e deve estar conectado ao desenvolvimento gerencial, não a algo episódico. Assim, o treinamento deve preceder o processo formal de avaliação.
- . É recomendável a existência de autoavaliação, para que o avaliado de fato participe, facilitando o entendimento de que as ações decorrentes da avaliação são importantes e positivas para o seu desempenho.
- . É importante manter claras as consequências e o que as partes ganham com esse processo.

Já para os gestores, os autores sugerem:

- . Levar o processo a sério, para evitar problemas como a perda de credibilidade e de confiança da equipe em relação ao avaliador.
- . Reservar tempo para comunicar e reforçar expectativas.
- . Conduzir pequenas avaliações regulares.
- . Reservar tempo para a avaliação e *feedback* (registros, preparação).
- . Não omitir fatos relevantes com a intenção de evitar conflitos: pesquisas indicam que as pessoas querem saber a verdade.
- . Em uma conversa entre as partes, focar a melhoria e o desenvolvimento.
- . Separar decisões absolutas das comparativas.

Orsi e Silva (2014, p. 221) apontam alguns elementos que para que a gestão de desempenho no setor público ganhe em qualidade e eficiência, como forma de escapar dos erros apontados no início deste tópico os autores sugerem:

- . Tratar a gestão de desempenho como um processo, e não como um evento avaliativo de forma isolada;
- . Desenvolver instrumentos de gestão de desempenho coerentes e com finalidades claras, evitando-se o subjetivismo e análises puramente comportamentais;
- . Zelar pelo cumprimento dos propósitos definidos e relacionar os resultados da gestão de desempenho com o atendimento aos objetivos da unidade e dos gestores;
- . Considerar a separação das finalidades que demandam decisões absolutas daquelas que demandam comparações entre pessoas;
- . Aperfeiçoamento nos critérios e processos de seleção gerencial;
- . Patrocínio da alta administração, institucionalizando a gestão de desempenho;
- . Estimular uma proposta proativa dos funcionários.

Por sua vez, Bergue (2020a) trabalha alguns elementos que devem ser pensados ao se introduzir um sistema de gestão de desempenho na organização, à luz de uma gestão estratégica evolutiva e não estanque, devendo o gestor público deve ter em mente:

1. *Compreender o propósito efetivo da gestão do desempenho.* Que não é punir, é valorizar. Não é processo de correção, é processo de aprendizagem. Não é remunerar, é desenvolver. Não é unilateral, é uma relação. Não é linear, é cíclico e virtuoso. Não é simples, é complexo. Não é objetivo, é subjetivo;
2. *Desenvolvimento de uma relação interpessoal entre chefias e servidores.* Nesse estágio inicial, a ênfase do esforço de apropriação da gestão do desempenho deve recair sobre a qualificação e o desenvolvimento das relações interpessoais, alcançando as competências técnicas e comportamentais. Necessárias à aceitação da gestão do desempenho como uma relação de mútuo desenvolvimento. Gestão de desempenho é eminentemente uma relação de conversação;
3. *Reflexão sobre as competências* (conhecimentos, habilidades e atitudes) exigidas para a gestão cíclica e virtuosa do desempenho, notadamente a avaliação. Nessa fase, uma vez entendida a gestão de desempenho como uma relação, impõe-se a reflexão

sobre as competências gerenciais necessárias ao desenvolvimento constante das pessoas: gestores e servidores. Isso porque essas competências são dinâmicas;

4. *Suprimento das lacunas de capacitação*. A gestão do desempenho só faz sentido se indicar lacunas (necessidades) de capacitação em termos de competências e essas deficiências percebidas e devidamente registradas constituírem insumos de análise por ocasião do desenvolvimento dos planos de capacitação da organização;

5. *Compensação diferenciada em razão da performance*. Esse é o estágio final de implementação da gestão de desempenho, caracterizando-se como uma consequência e não como propósito em si;

6. *Ampliação do alcance das relações de avaliação*. A gestão do desempenho, em particular a avaliação, pode ser alargada e alcançar outros atores da órbita de envolvimento do servidor em matéria de comportamento e desempenho: superiores, pares e subordinados (BERGUE, 2020a, p. 324).

Feito esse apanhado teórico da literatura, o próximo tópico analisa o instituto da avaliação especial de desempenho nos municípios objetos dessa pesquisa.

### **3 ESTUDO DE CASO: A AVALIAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO NOS MUNICÍPIOS DE CAMPO BELO E BELO HORIZONTE**

#### **3.1 Abordagem, Ambiência e Método**

Para se fazer esse estudo se optou numa metodologia pautada num estudo de caso qualitativo descritivo, inspirada no trabalho desenvolvido por Cruz (2014), Yin (2005), Godoy (1995, p. 20-29), Booth *et al* (2008) e Alves-Mazzotti (2006, p. 673-651), bem como, em menor grau, no estudo trazido por Orsi e Silva (2014), com base no estudo de caso acerca da avaliação de desempenho em um município paulista feito por estes autores. Trata-se, assim, de um estudo de caso dual, em que se compara e analisa o instituto da avaliação especial de desempenho em dois municípios mineiros – Campo Belo e Belo Horizonte. Busca-se descrever como se dá a AED nessas cidades, a partir daquilo que as normas de cada localidade trazem, bem como analisar o impacto delas, na gestão de pessoas, durante o estágio probatório do servidor público, entrevistando os gestores, avaliadores e avaliados que participam do processo avaliativo.

Foram utilizados os seguintes instrumentos de coletas de dados: o primeiro foi a análise documental, à luz da literatura (GALVÃO e RICARTE, 2019, p. 57-73). O segundo, das normas que regulam a avaliação especial de desempenho em cada um dos municípios pesquisados, apresentando-as e comparando-as (SILVA *et al* 2020, p. 23-41). Em Campo Belo foi analisado o Decreto Municipal nº 5.712 de 18 de fevereiro de 2021, que regulamenta a avaliação especial de desempenho. Por sua vez, em Belo Horizonte, foram analisados o Decreto Municipal nº 17.046 de 9 de janeiro de 2019, o Decreto Municipal nº 12.068 de 10 de junho de 2005, a Portaria da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SMPOG) nº 05 de 7 de fevereiro de 2019 e a Instrução Normativa 027 de 2019 – todas essas normas regulam a avaliação do servidor público durante o estágio probatório na capital mineira.

Um terceiro instrumento se deu a partir de entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores das prefeituras de Campo Belo e Belo Horizonte acerca das experiências que tiveram com a avaliação especial de desempenho (MANZINI, 2012, p. 149-171).

Foi utilizado, ainda, o método de observador participante que

consiste na inserção do pesquisador no interior do grupo observado, tornando-se parte dele, interagindo por longos períodos com os sujeitos, buscando partilhar o seu cotidiano para sentir o que significa estar naquela situação (MARIETTO e SANCHES, 2013; *apud* MARETTO, 2018, np).

A escolha de Campo Belo se deu pelo fato de que o autor trabalha e vivencia a realidade deste ente público, tendo acesso a informações de modo facilitado e, ainda, auxiliando no trabalho de implantação e difusão da avaliação especial de desempenho no município, através da elaboração dos Decretos que regulam a Avaliação Especial de Desempenho. Assim, a atuação do pesquisador, especificamente em Campo Belo, amolda-se do contexto de um observador participante (MARETTO, 2018), dada a sua inserção no serviço público municipal e a sua interação com os sujeitos envolvidos na AED e com o tema em si.

Para além disso, a escolha da cidade de médio porte, com 55.000 (cinquenta e cinco mil) habitantes, aproxima-se da realidade de vários outros municípios brasileiros (ORSI E SILVA, 2014), tendo 1.834 (mil oitocentos e trinta e quatro) servidores, tendo passado por alterações recentes na estruturação da AED (em 2018 e 2021). Por sua vez, Belo Horizonte possui 33.110 (trinta e três mil cento e dez) servidores, a título de comparação, e cerca de 2.722.000 (dois milhões, setecentos e vinte e dois mil) habitantes.

A escolha de Belo Horizonte, para além também da acessibilidade informacional, em que o pesquisador contactou previamente um gestor da área, que auxiliou amplamente no acesso às normas e aos entrevistados, é a capital do estado, município com maiores recursos financeiros, técnicos e humanos. Isso, em teoria, poderia servir como contraponto, considerando que vem passando por transformações recentes<sup>4</sup> no âmbito da gestão de pessoas.

Além disso, ambos os Municípios possuem um setor de pessoal estruturado e políticas próprias de avaliação especial de desempenho. Portanto, a comparação de ambos os entes federativos proporcionará uma visão mais ampliada e difusa de realidades distintas, mas que se aproveitam, podendo ser analisadas conjuntamente, de forma a melhorar o espectro da pesquisa e sua análise posterior (EISENHARDT, 1989, p. 57 - 74).

Deve-se destacar, ainda, a ambiência pela qual se dá a pesquisa. De modo geral, assim que o servidor público municipal efetivo entra em exercício no cargo público no qual ele foi aprovado no concurso, dá-se início, então, ao estágio probatório, que durará três anos. Nesse período, por obrigação constitucional, o servidor deverá passar por um processo avaliativo, chamado Avaliação Especial de Desempenho, no qual uma Comissão será designada para

---

<sup>4</sup> Modernização da área de Gestão de Pessoas na PBH foi tema de encontro na PUC. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/modernizacao-da-area-de-gestao-de-pessoas-na-pbh-foi-tema-de-encontro-na-puc#:~:text=A%20Prefeitura%20de%20Belo%20Horizonte.estrat%C3%A9gica%20de%20pessoas%E2%80%9D%2C%20disse>. Último acesso: 25/01/2022.

avaliá-lo durante esse tempo trienal no serviço público para, após tal prazo, conferir-lhe a estabilidade, caso seja aprovado na AED ao final desse tempo.

Busca-se, nessa pesquisa, compreender e investigar como se dá a formação dessa comissão avaliativa, os processos envolvidos no âmbito municipal durante esse período que estejam regulados em alguma norma, os critérios adotados para a formação da comissão, eventual preparação ou capacitação dos avaliadores, a relação com o avaliado, enfim, buscar-se-á compreender os porquês e o como se dá o processo avaliativo durante o estágio probatório no âmbito municipal e eventuais desdobramentos e conexões com a estabilidade em si.

Foi feito um recorte da pesquisa nos últimos três anos, ou seja, todos os entrevistados devem ter participado da avaliação especial de desempenho entre 2019 e 2022, seja avaliando, ou sendo avaliado, seja gerindo o processo. Delimitou-se a análise dos decretos, leis e normas feitos também nesse intervalo, que regulam o tema e estejam vigentes na data da pesquisa. Essa delimitação temporal de três anos se dá por dois motivos: primeiro, pelo fato da avaliação especial de desempenho durar esse intervalo, então, com isso, os entrevistados terão passado pelo processo de forma mais recente; segundo, pelo fato das normas em ambos municípios terem passado por reformas recentes (entre 2018 e 2021), assim a análise desse intervalo se aproximará mais da realidade normativa e gerencial então vigente, conforme Silva, Emmendoerfer e Cunha (2020).

Com isso, inspirados por Colbari (2014), foram analisados as normas municipais, quais sejam: dois Decretos Municipais de Campo Belo (números 4.372/18 e 5.712/21). Por sua vez, a análise documental em BH foi maior, por se ter mais normas, tendo sido analisados dois Decretos Municipais (Nº 17.045/19 e 17.046/19); uma Instrução Normativa (nº 027/2019), uma Cartilha sobre Avaliação de Desempenho e um vídeo no Youtube<sup>5</sup> sobre gestão de pessoas, todos elaborados pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas.

Quadro 2 – Documentos Analisados

<b>Documentos Analisados</b>	<b>Campo Belo</b>	<b>Belo Horizonte</b>
<b>Decretos</b>	(1) Nº 4.372 de 2018 (2) Nº 5.712 de 2021	(1) Nº 17.045 de 2019 (2) Nº 17.046 de 2019

<sup>5</sup> Vídeo Gestão de Pessoas – Prefeitura de BH. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zi2dOv45oXo>>. Acesso: 16/02/2023.

<b>Instrução Normativa</b>		(1) N° 027 de 2019
<b>Cartilha</b>		(1) Sobre Avaliação de Desempenho
<b>Vídeo</b>		(1) Sobre Gestão de Pessoas
<b>Subtotal de documentos</b>	2 (dois)	5 (cinco)
<b>Total de documentos</b>	7 (sete)	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por questões de tempo e espaço, bem como por aquilo que é possível de ser desenvolvido numa pesquisa de mestrado, buscando-se ter uma estimativa empírica mínima para se dimensionar o caso (THIRY-CHERQUES, 2009), entrevistou-se 18 pessoas no total, sendo 9 de cada município. Destes, foram ouvidos 3 servidores **gestores**, que exerciam, na data da entrevista, alguma função de direção ou chefia, dando preferência por gestores da área de recursos humanos; 3 servidores **avaliadores**, que participaram de ao menos uma avaliação especial de desempenho nos últimos três anos, tendo a experiência prática de ter avaliado um ou mais servidores; e 3 servidores **avaliados**, que concluíram o estágio probatório nos últimos três anos e que foram aprovados na avaliação especial de desempenho:

Quadro 3 – Perspectiva das entrevistas realizadas.

<b>Entrevistados / Quantitativo</b>	<b>Campo Belo</b>	<b>Belo Horizonte</b>	<b>Objetivos da entrevista</b>
<b>Avaliadores</b>	3 pessoas	3 pessoas	Analisar a percepção do avaliador durante a aplicação da AED.
<b>Gestores</b>	3 pessoas	3 pessoas	Analisar a percepção da gestão durante a AED.

<b>Avaliados</b>	3 pessoas	3 pessoas	Analisar a percepção que o servidor teve, durante o seu estágio probatório, em relação a sua avaliação especial de desempenho.
<b>Subtotal</b>	9 pessoas	9 pessoas	
<b>Total</b>	18 pessoas		

Fonte: Elaborado pelo autor

O intuito de se entrevistar cada um desses agentes é buscar a percepção de todos os principais participantes e atores potencialmente envolvidos na avaliação especial de desempenho, direta e indiretamente (VROOM, 1995). A análise de cada um desses atores será apresentada abaixo, em tópicos separados, comparando a percepção de cada um deles nos municípios estudados.

Deve-se destacar, ainda, que os 3 gestores de Campo Belo também foram avaliadores e os 3 avaliadores, também, são gestores, tendo, então, todos os 6 entrevistados essa dupla experiência de ser avaliador-gestor. Esse acúmulo de funções e atividades tende a se repetir em municípios menores, em que o quadro de servidores é restrito e muitos acumulam funções distintas ao mesmo tempo.

Esse acúmulo de atribuições tende a diminuir em Belo Horizonte, por ser um município maior, com mais servidores, em que se verificou um maior grau de repartição de competências e especialização nas funções e tarefas exercidas<sup>6</sup>. Com isso, nem todos os gestores entrevistados na capital mineira foram avaliadores durante o período avaliado, em que pese terem todos experiência com avaliação especial de desempenho e / ou com gestão de desempenho (alguns já foram avaliadores em épocas mais remotas). Não obstante, fato é que todos os gestores entrevistados lidam ou lidaram direta ou indiretamente com o servidor em estágio probatório, tendo alguma experiência com o objeto em estudo.

<sup>6</sup> Um exemplo disso é que há na capital mineira um servidor responsável somente pela gestão de desempenho. Por sua vez, em Campo Belo, há poucos servidores responsáveis pela gestão de pessoal, cuidando de todos os processos daí derivados.

Por sua vez, os avaliadores entrevistados participaram de alguma avaliação especial de desempenho finda nos últimos três anos. Frisa-se, novamente, que a opção de se fazer tal limitação temporal se dá pelo fato de que a memória mais recente guarda maiores impressões e detalhes do que uma mais antiga, em regra. O mesmo se deu com os avaliados entrevistados, tendo a AED de cada um sido concluída há, no máximo, três anos – alguns dos avaliados concluíram a avaliação ainda em 2022. E, além disso, como já dito acima, o período de avaliação de desempenho dura três anos, bem como as normas de ambos os municípios passaram por alterações recentes nesse período.

Pontua-se, ainda, que esse trabalho foi limitado pelo desenvolvimento durante o período pandêmico, quase dois terços do desenvolvimento da dissertação se deram durante a Pandemia da Covid-19 (cita-se, por exemplo, que um dos entrevistados, no dia da entrevista, estava diagnosticado positivamente com a doença).

É oportuno também explicar como se deram as entrevistas, o ambiente, a forma de condução e o meio utilizado para tanto. Foram aplicadas entrevistas com roteiro, seguindo-se a mesma ordem de perguntas para todos os entrevistados. O intuito de se adotar tal método teve como objetivo dar maior isonomia e buscar um padrão de respostas mais criterioso e justo durante as entrevistas (MANZINI, 2012, p. 149-171).

Optou-se por realizar todas as entrevistas de modo online, por meio do aplicativo de reuniões Google Meet. Todas as entrevistas foram gravadas em áudio e vídeo, sendo posteriormente transcritas, tendo sido realizadas entre os meses de junho e agosto de 2022, totalizando 468 minutos de entrevistas, sendo 396 minutos por partes dos gestores e avaliadores (total de 12 pessoas) e 72 minutos por parte dos avaliados (total de 6 pessoas).

Tais fatores são importantes, pois foi percebido que os entrevistados, estando em casa, num horário fora da rotina de trabalho e de modo virtual, sentiram-se mais à vontade e livres para responderem às perguntas, não sendo interrompidos por fatores externos ou mesmo se sentindo constrangidos, caso estivessem, por exemplo, no ambiente de trabalho, com algum colega ou chefe ouvindo a entrevista. Apenas uma das entrevistas se deu dentro da Prefeitura de Campo Belo e de forma presencial, pelo fato do entrevistado ter assim optado. Notou-se que, neste caso, a entrevista não fluiu tão livremente quanto aquelas realizadas de modo online com o servidor em casa, mesmo estando o entrevistado a sós com o entrevistador na sala. A percepção colhida foi de que o ambiente virtual favoreceu um maior conforto e liberdade ao entrevistado, sentindo-se protegido pela tela e, de alguma forma, mais livre para falar.

Buscar tal padrão, reproduzindo um ambiente semelhante nas entrevistas, foi importante para que eventuais variantes externas interferissem menos nas entrevistas e, conseqüentemente, nas falas, depoimentos e, até mesmo, desabafos feitos. No caso específico do entrevistador, que possui um cargo de direção e chefia dentro do Município de Campo Belo, ter realizado as entrevistas de modo online e fora do ambiente do prédio da Prefeitura, notou-se que gerou um maior conforto durante a entrevista.

Além disso, salientou-se, também, antes do início das perguntas aos entrevistados, que não havia resposta correta ou errada para as questões feitas e que o entrevistado poderia ficar à vontade para responder conforme melhor entendesse, a partir de suas percepções sobre o tema, vivências e experiências.

Foram realizadas 6 perguntas idênticas para os gestores e avaliadores, inspiradas nos apontamentos trazidos pela literatura, em especial por Longenecker e Goff (1990), Orsi e Silva (2014), Neiva (2020) e Yin (2005). Tal opção se deu pelo fato de que, em Campo Belo, todos os gestores foram também avaliadores e, os avaliadores entrevistados, também eram gestores. Tal fato, destaca-se uma vez mais, tende a ocorrer em municípios menores, em que se tem uma limitação de servidores capacitados, seja para exercer uma função de gestão, seja para conduzir a avaliação especial de desempenho. Já em Belo Horizonte, todo avaliador é chefe imediato do servidor avaliado, logo, de alguma forma, exerce a gestão sobre a pessoa. Assim, notou-se nos diagnósticos prévios que, com isso, seria passível de ocorrer a confluência entre as figuras do gestor e do avaliador, por isso a adoção das mesmas perguntas nas entrevistas para ambos, que foram:

- 1) Como é realizada a Avaliação Especial de Desempenho durante o estágio probatório?
- 2) Qual seria a maior lacuna / problema da AED?
- 3) Como a AED poderia ser melhorada?
- 4) Em que medida a AED é, de fato, apta a avaliar o servidor durante o estágio probatório, da forma atual que é aplicada?
- 5) Qual seria o benefício / vantagem da AED?
- 6) Como a AED poderia contribuir com outras políticas de gestão de pessoas?

Por sua vez, foram realizadas 5 perguntas para o servidor avaliado. Num primeiro momento da pesquisa não se pensava em entrevistá-lo, porém, conforme o estudo foi amadurecendo, viu-se como primordial ouvir ambos os lados envolvidos na relação avaliador-

avaliado, dentro da avaliação especial de desempenho. Para que a análise do instituto, bem como para que as reflexões aqui pretendidas sejam feitas de forma mais aprofundada, a perspectiva e escuta do avaliado foi fundamental para montar um panorama interpretativo da AED que abarque uma realidade ampliada do serviço público, questionando-se:

- 1) Como foi (ou está sendo) realizada a Avaliação Especial de Desempenho durante o estágio probatório?
- 2) Na sua opinião, qual o maior defeito / problema da AED?
- 3) Como a AED poderia ser melhorada?
- 4) Qual o benefício / vantagem da AED?
- 5) Para além da aprovação no estágio probatório, como a AED impactou em outros aspectos da sua vida funcional / trabalhista?

Todas as perguntas foram inspiradas nos objetivos geral e específico da pesquisa; na pergunta-problema; bem como na literatura trazida neste estudo e que trabalha o objeto pesquisado, em especial naquelas citadas acima neste tópico. A pesquisa direcionada para esse período anterior a aquisição da estabilidade, qual seja, a avaliação especial de desempenho, durante o estágio probatório, com isso se tem uma visão ampliada desse período tão importante para o servidor recém ingressado nos quadros públicos e, ainda, não estável.

A partir disso, o enfoque de análise de conteúdo das entrevistas se pautou em COLBARI (2014). Primeiro, em como se desenvolve e como se deu a avaliação de desempenho nos municípios analisados, seus desdobramentos e impactos para o servidor e para o serviço público; em segundo, buscou-se extrair das falas dos entrevistados se, de alguma forma, aquele período avaliativo do estágio probatório contribuiu, de fato, para a aquisição da estabilidade, à luz da gestão de desempenho.

Longe de se ter a pretensão de esgotar o tema ou de serem perguntas ideais ou perfeitas, mas foram aquelas em que se vislumbrou alcançar um maior panorama sobre o tema conforme o objeto do trabalho. Salienta-se que Yin (2005) direcionou o sentido dos questionamentos no que tange a forma de abordagem, uma vez que sugere que as perguntas de uma investigação devem ser pautadas no *como* determinado processo ocorre e *quais* as implicações disso. A construção de uma pesquisa nunca se dá por acabada ou perfeita, sempre há algo a ser melhorado, desenvolvido e aprimorado, conforme o conhecimento científico do pesquisador avança e as técnicas se aprimoram.

Por fim, importante salientar que a análise pela qual se pauta o olhar sobre as entrevistas se dá com enfoque no conteúdo das falas de cada entrevistado, buscando-se analisar de forma mais objetiva o conteúdo trazido por cada um deles, apresentando-os ao longo do texto, trazendo aquilo que cada servidor ouvido de fato disse textualmente acerca da avaliação especial de desempenho.

### **3.2 A Avaliação Especial de Desempenho em Campo Belo e Belo Horizonte: análise das normas**

A princípio, fez-se um levantamento nos respectivos Municípios para se verificar quais seriam as normas que regulam o tema, comparando-as.

O intuito de se trazer, primeiramente, a análise das normas, justifica-se pelo fato de que a lei é um plano teórico a ser seguido. Não obstante, muitas vezes, entre a norma e a realidade há sempre algum descompasso. Assim, com as entrevistas, busca-se entender qual é de fato a realidade de cada município no que tange as respectivas experiências com a avaliação especial de desempenho.

No Município de Campo Belo, os critérios avaliativos aplicáveis a todos os servidores em estágio probatório estão previstos no Decreto Municipal 5.712 de 18 de fevereiro de 2021, que é a norma analisada:

- I. qualidade do trabalho - grau de exatidão, correção e clareza dos trabalhos executados, verificando-se os objetivos do cargo exercido estão sendo satisfeitos;
- II. produtividade no trabalho e administração do tempo - volume de trabalho executado em determinado espaço de tempo, à luz da celeridade e tempestividade inerente a cada projeto, bem como capacidade de cumprir as demandas de trabalho dentro dos prazos previamente estabelecidos, respeitando-se eventuais cronogramas estipulados;
- III. iniciativa e presteza - comportamento proativo no âmbito de atuação, buscando garantir eficiência, eficácia e efetividade na execução dos trabalhos, bem como disposição para agir prontamente no cumprimento das demandas de trabalho, colocando-se à disposição para o cumprimento das atividades típicas e atípicas, que eventualmente surjam;
- IV. aproveitamento em programa de capacitação - aplicação dos conhecimentos adquiridos em atividades de capacitação na realização dos trabalhos, se houver;
- V. assiduidade e pontualidade - comparecimento regular e permanência no local de trabalho, observando o horário de trabalho e cumprimento da carga horária definida para o cargo;
- VI. uso adequado dos equipamentos e instalações de serviço - cuidado e zelo na utilização e conservação dos equipamentos e instalações no exercício das atividades e tarefas, aproveitando os recursos com racionalidade e otimização dos processos, visando à melhoria dos fluxos de trabalho e a consecução de resultados eficientes, adotando-se práticas que gerem economia de insumos e redução de resíduos, preservando-se o erário e o meio ambiente;

VII. capacidade de trabalho em equipe - capacidade de desenvolver as atividades e tarefas em equipe, valorizando o trabalho em conjunto na busca de resultados comuns, integrando-se no ambiente laboral de maneira coesa, harmônica e equilibrada;  
VIII. trabalhar de forma moral e ética – ser ético e leal nas relações de trabalho, não denegrindo a imagem de outros servidores ou colegas, tampouco da própria Administração Pública, adotando condutas pautadas no respeito ao próximo, na urbanidade e na lealdade (MUNICÍPIO DE CAMPO BELO, 2021).

Assim, o quesito avaliativo se pauta na avaliação dos oito elementos descritos acima. Percebe-se, de um modo geral, que a norma privilegia ou dá uma ênfase a uma análise subjetiva do servidor, trazendo poucos critérios objetivos a serem avaliados. Nota-se que há um enfoque maior numa análise comportamental do indivíduo trazendo, dos oito elementos pontuados, ao menos cinco com um viés qualitativo. Estes critérios são avaliados, um a um, pelos avaliadores, que lhes darão notas de 1 a 10, sendo necessário atingir a nota mínima de 7 para aprovação na média geral – a nota final se dá pela média aritmética geral das notas dadas pelos avaliadores, que são em número de dois.

Tal parâmetro avaliativo se aproxima daquilo que parte da literatura aborda, ao apontar que a avaliação é focada em competências do servidor, quando deveria se ter um enfoque maior nos resultados, numa avaliação mais concreta, objetiva e mensurável (PEREIRA, 2014; NEIVA, 2020; CRUZ, 2014; ADLER *et al*, 2016).

Outro quesito da norma campo-belense, que merece destaque, diz respeito à previsão da avaliação 360° a ser utilizada como instrumento avaliativo por parte dos avaliadores. A norma discrimina, de forma exemplificativa, diversos modais avaliativos que podem ser utilizados durante a avaliação, prevendo o seu art. 11-A a:

aplicação da avaliação 360° (trezentos e sessenta graus), que consistirá numa autoavaliação do servidor avaliado, bem como na avaliação feita por todos os servidores que com ele trabalhem direta ou indiretamente no órgão onde ele esteja lotado ou exercendo suas atividades, em que todos preencherão a avaliação presente no ANEXO deste Decreto, pontuando, conforme a percepção de cada um acerca do servidor avaliado, baseando-se nos critérios do art. 6° (MUNICÍPIO DE CAMPO BELO, 2021).

A previsão de tal instrumento permite ao servidor que seja avaliado, também, por aqueles que com ele trabalham e lidam diretamente com os resultados de suas entregas e conhecem o dia-a-dia da rotina mais próxima do serviço. Tal possibilidade amplia o leque de visão do avaliador que, muitas vezes, não está presente constantemente ao lado do avaliado e, tampouco, consegue ter uma percepção do todo que, naturalmente, escapa-lhe. A avaliação 360° amplia o olhar da avaliação, tornando-a mais democrática e equilibrada, nos termos trabalhados

por Souza (2002), Oliveira *et al* (2020), Odelius (2000) e Neiva (2020). Há, ainda, na norma, a previsão de realização de reuniões periódicas com o avaliado e a equipe de trabalho, com o intuito de serem realizados *feedbacks*, e análise da qualidade de documentos produzidos pelo servidor, como ofícios, processos e afins.

É válido pontuar, também, a flexibilidade trazida pelo decreto no que tange as possibilidades de avaliação por parte da comissão avaliadora:

Art. 11-A. A Comissão de Avaliação terá discricionariedade para escolher os métodos de avaliação melhores condizentes com o cargo avaliado, conforme as peculiaridades do caso concreto, a época da avaliação, o contexto de trabalho, as melhores práticas e técnicas da profissão e função, considerando-se a praxe gerencial de cada órgão ou setor, as especificidades de cada profissão e serviço, adotando os instrumentos avaliativos que melhor se adequem ao processo (MUNICÍPIO DE CAMPO BELO, 2021).

Verifica-se que a legislação quebra eventual rigidez da avaliação, dando ao avaliador a possibilidade da escolha dos métodos e técnicas mais adequados para se avaliar o servidor, conforme o caso concreto. Se por um lado tal liberdade possibilita uma maior margem para adaptação do processo pelo avaliador, dá-se azo também a um possível abuso ou uso indevido por parte de quem avalia, sobretudo caso este não seja bem instruído ou preparado. Em face disso, mostra-se essencial a necessidade de capacitação e preparação dos avaliadores que formarão as comissões, sob pena de uso indevido e inadequado dos instrumentos avaliativos (OLIVEIRA, 2016; MACHADO E UMBELINO, 2001; ODELIUS E SANTOS, 2007; FERRÃO E OLIVEIRA, 2013; NEIVA, 2020; LONGENECKER E GOFF, 1990; BERGUE, 2020). Tais apontamentos, inclusive, foram confirmados por vários entrevistados: a percepção da má preparação dos avaliadores.

No que tange a formação da comissão de avaliação, Campo Belo prevê que os avaliadores serão em número de dois, estáveis e de nível hierárquico igual ou superior ao do avaliado, prevendo que entre os seus membros terá um servidor que seja chefe imediato do avaliado e outro membro do departamento de pessoal (MUNICÍPIO DE CAMPO BELO, 2021).

Por sua vez, Belo Horizonte apresenta mais definições e especificidades acerca da avaliação de desempenho aplicada aos servidores, sendo regulamentada no Decreto Municipal 17.046 de 9 de janeiro de 2019, no Decreto Municipal 12.068 de 10 de junho de 2005, na Portaria da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SMPOG) nº 05 de 7

de fevereiro de 2019 e na Instrução Normativa 027 de 2019. Essa multiplicidade de normas dificulta a sua interpretação e análise e, conseqüentemente, sua transformação num processo gerencial e avaliativo, conforme pontua Neiva (2020).

Diferentemente de Campo Belo, que aplica o mesmo modelo de avaliação para todos os servidores, a capital mineira divide a avaliação a partir de três grupos de competência:

- . Competências essenciais: aquelas comuns a determinado grupamento de servidores.
- . Competências específicas: aquelas comuns a determinado cargo ou função.
- . Competências gerenciais: aquelas comuns ao grupamento de gestores, alinhadas aos objetivos governamentais (BELO HORIZONTE, 2019);

Assim, os servidores, de modo geral, são avaliados pelas competências essenciais. Por sua vez, aqueles que são de grupos específicos, como educação e guarda municipal, são avaliados por competências específicas ao cargo. Já os servidores em estágio probatório, que ocupem algum cargo de gestão, são avaliados pelas competências gerenciais. As respectivas competências são discriminadas na Portaria SMPOG nº 05/2019, trazendo como critérios avaliativos de cada uma delas:

- . Competências essenciais - a aquelas comuns a determinado grupamento de servidores:

I – Proatividade: a) Antecipa-se às demandas inerentes ao seu trabalho, mobilizando esforços para resolvê-las; b) Assume postura positiva diante de desafios identificados, propondo alternativas viáveis para a solução de problemas; c) Identifica necessidades de mudança nos processos de trabalho, visando otimizar o tempo de execução para o alcance dos objetivos propostos; d) Aprimora-se profissionalmente, buscando seu autodesenvolvimento de forma a melhorar suas habilidades para o exercício de suas atribuições.

II – Trabalho em Equipe: a) Compartilha conhecimentos e experiências na execução das atividades em equipe, colaborando para o alcance dos resultados pactuados; b) Relaciona-se com a equipe de forma colaborativa e participativa, respeitando a diversidade de opiniões em prol de um bom ambiente de trabalho; c) Estabelece relacionamento respeitoso e cordial com os membros da equipe estimulando e contribuindo na busca de soluções conjuntas para os desafios apresentados.

III – Orientação para resultados: a) Compromete-se em alcançar os objetivos acordados com eficiência e qualidade, mobilizando recursos, pessoas e informações; b) Identifica possíveis riscos e oportunidades na execução de suas atividades, a fim de garantir entregas efetivas e evitar o retrabalho; c) Atua de forma articulada com outras áreas e/ou instituições, identificando oportunidades para o desenvolvimento de ações integradas que garantam o alcance dos resultados; d) Organiza e prioriza suas atividades de forma a cumprir os prazos estabelecidos

- . Competências gerenciais - a aquelas comuns ao grupamento de gestores, alinhadas aos objetivos governamentais:

I – Gestão de Pessoas: a) Estabelece relações de confiança com os membros da equipe, respeitando a diversidade de ideias e criando um ambiente colaborativo para o alcance dos resultados; b) Realiza feedbacks construtivos e contínuos, valorizando o bom desempenho e estimulando o desenvolvimento profissional e pessoal dos membros da

equipe; c) Promove o comprometimento e engajamento da equipe para o alcance dos objetivos propostos; d) Estabelece relacionamento respeitoso e cordial com os membros da equipe estimulando e contribuindo na busca de soluções conjuntas para os desafios apresentados.

II – Comunicação: a) Compartilha experiências e conhecimentos com os membros da equipe, contribuindo para o alinhamento de informações e aperfeiçoamento dos processos de trabalho; b) Transmite informações de forma clara e objetiva, adaptando sua linguagem aos diversos tipos de interlocutores a fim de garantir que a mensagem seja entendida por todos; c) Comunica-se com outras áreas e/ou instituições, estabelecendo relações de confiança que contribuam para a melhoria contínua dos trabalhos.

III – Gestão Estratégica: a) Executa seus projetos/atividades analisando as consequências e implicações de suas ações em outras áreas, articulando soluções que contribuam para o alcance dos resultados propostos; b) Tomar decisões orientadas pelos resultados, evitando gastos desnecessários e má aplicação dos recursos financeiros; c) Planeja e monitora suas atividades, identificando os possíveis riscos e oportunidades, a fim de garantir os resultados acordados; d) Distribui as tarefas entre os membros da equipe, monitorando e orientando a execução, de modo a cumprir os prazos estabelecidos para a entrega dos projetos/ atividades.

. Competências específicas: aquelas comuns a determinado cargo ou função. A instrução normativa elencou apenas duas carreiras como específicas, quais sejam, servidores da educação e guarda municipal. Assim, cada uma passou a ter os seguintes critérios avaliativos:

. Servidores da Carreira da Educação:

I – Trabalho Coletivo: a) Implementa as diretrizes e ações propostas pelo Projeto Político Pedagógico; b) Participa coletivamente das atividades e projetos desenvolvidos na escola, contribuindo para o alcance dos resultados propostos; c) Relaciona-se com o grupo de forma respeitosa frente à diversidade de interesses e opiniões, propiciando um ambiente favorável na busca de soluções para os desafios; d) É receptivo e colaborativo, facilitando a integração de novos membros em seus processos de adaptação; e) Compartilha conhecimentos e experiências profissionais, visando o desenvolvimento e o aprimoramento coletivo.

II – Planejamento: a) Planeja e organiza o trabalho individual, garantindo que a execução das atividades contemple os objetivos propostos; b) Planeja e organiza o trabalho coletivo, garantindo que a execução das atividades contemple os objetivos propostos; c) Acompanha e avalia as atividades planejadas, realizando adequações sempre que necessário; d) Prioriza ações e atividades, utilizando de forma adequada o tempo e os recursos disponíveis; e) Produz material pedagógico de qualidade e adequado ao planejamento; f) Considera os objetivos estratégicos de finidos pela gestão municipal para elaboração do seu plano de trabalho.

III – Profissionalidade (aprimoramento profissional): a) Participa das atividades de formação continuada propostas pela PBH (escola e SMED), buscando ampliar seu conhecimento técnico e aprimorar sua atuação profissional; b) Avalia constantemente seu trabalho, integrando de forma autônoma novos saberes e novas práticas ao seu cotidiano; c) Faz uso de recursos didáticos e pedagógicos, visando a qualidade do processo de ensino/aprendizagem e a melhor interação com os estudantes; d) Aplica os conhecimentos adquiridos e novas metodologias na sua prática profissional; e) É pontual e assíduo, estando presente no horário preestabelecido para início das atividades, cumprindo regularmente sua jornada de trabalho.

IV – Foco no Estudante: a) Planeja suas atividades, considerando as necessidades pedagógicas e a diversidade dos estudantes, estimulando diferentes situações de aprendizado; b) Acolhe e recebe o estudante, considerando as suas diferenças, estabelecendo um vínculo de confiança que favoreça a formação e o aprendizado; c)

Comunica-se com clareza e objetividade; d) Compromete-se com os estudantes e com a comunidade escolar, considerando o ambiente e o contexto onde a escola está inserida; e) Propõe atividades que promovam o interesse e o engajamento dos estudantes, favorecendo a organização e participação da classe; f) Atua como facilitador da aprendizagem, propondo novas ideias e alternativas que contribuam para a solução de problemas; g) Acompanha a frequência, tomando as medidas necessárias para estimular a participação do estudante na escola.

. Carreira da Guarda Municipal:

I – Foco na Comunidade: a) Trata de forma imparcial todos os cidadãos, respeitando os princípios da legalidade, impessoalidade e igualdade de tratamento no desempenho de suas atribuições; b) Atua como mediador em situações de conflitos, mantendo o equilíbrio emocional e o discernimento a fim de colaborar efetivamente com a manutenção da ordem pública; c) Atende prontamente as ocorrências, demonstrando profissionalismo, respeito e comprometimento com o público interno e a comunidade; d) Adota postura acolhedora, empática e prestativa, estabelecendo vínculos de confiança com o cidadão, comprometendo-se com a excelência no atendimento.

II – Compromisso Institucional: a) É pontual e assíduo, cumprindo regularmente sua jornada de trabalho, demonstrando respeito e comprometimento com as normas e objetivos institucionais; b) Zela pela sua apresentação pessoal, demonstrando respeito pela imagem Institucional; c) Responde com prontidão e disponibilidade às solicitações que lhe são colocadas, agindo de forma engajada e alinhada aos princípios institucionais; d) Desempenha suas funções, respeitando a hierarquia, a disciplina e os princípios éticos institucionais.

III – Conhecimento do Trabalho: a) Possui conhecimentos técnicos e práticos necessários ao desempenho de suas atribuições, aplicando-os de forma adequada para o alcance dos objetivos institucionais; b) Detém experiência profissional que permite resolver situações diversas no desempenho de suas funções; c) Utiliza-se dos canais disponíveis de aprendizado e informações para se atualizar a fim de garantir excelência nos serviços prestados; d) Conhece o contexto em que está inserido, buscando soluções às necessidades da população respeitando os objetivos institucionais.

IV – Proatividade: a) Antecipa-se às demandas inerentes ao seu trabalho, mobilizando esforços para resolvê-las; b) Assume postura positiva diante de desafios identificados, propondo alternativas viáveis para a solução de problemas; c) Identifica necessidades de mudança nos processos de trabalho, visando otimizar o tempo de execução para o alcance dos objetivos propostos; d) Aprimora-se profissionalmente, buscando seu autodesenvolvimento de forma a melhorar suas habilidades para o exercício de suas atribuições.

V – Trabalho em Equipe: a) Compartilha conhecimentos e experiências na execução das atividades em equipe, colaborando para o alcance dos resultados pactuados; b) Relaciona-se com a equipe de forma colaborativa e participativa, respeitando a diversidade de opiniões em prol de um bom ambiente de trabalho; c) Estabelece relacionamento respeitoso e cordial com os membros da equipe estimulando e contribuindo na busca de soluções conjuntas para os desafios apresentados (BELO HORIZONTE, 2019).

Nota-se, assim, uma especialização na avaliação de desempenho conforme o cargo ocupado pelo servidor. Dentre as competências essenciais, comuns a todos os servidores avaliados, nota-se, assim como em Campo Belo, um enfoque maior em critérios qualitativos,

com um afastamento da avaliação por resultados, como, por exemplo, assumir uma “postura positiva diante de desafios identificados”.

A capital do estado mineiro apresenta ainda competências a serem avaliadas quando o servidor estiver na posição de gestor, chamado de competências gerenciais. Analisando as descrições apresentadas, percebe-se, também, um grau elevado de subjetivismo em sua maior parte. Não obstante, mostra-se interessante a existência de uma avaliação específica para o gestor, distinta daquela aplicada aos demais servidores, considerando a finalidade de um cargo de gestão e a sua importância no âmbito da organização.

Há, ainda, competências específicas a serem utilizadas para se avaliar os servidores da educação e, também, os guardas municipais. Cada uma dessas carreiras, por possuírem peculiaridades próprias e padrões de serviços distintos, necessitaram, segundo o legislador, de um padrão próprio. Essa especialidade de avaliação, conforme o serviço ofertado, é recomendada pela literatura, em especial por Pereira (2014), Neiva (2020), Cruz (2014) e Adler *et al* (2016) e, conforme apontam tais estudos, quanto maior a especialização e especificidade da avaliação ao cargo e serviço avaliado, maiores as chances de se ter uma avaliação condizente com a realidade avaliada. Sobretudo se considerarmos que os serviços públicos são extremamente heterogêneos, com finalidades das mais distintas entre si, passando desde a segurança do patrimônio público, ao atendimento em uma unidade básica de saúde e à limpeza urbana. Assim, critérios distintos de avaliação, para serviços distintos, é algo a ser perseguido numa gestão de desempenho especializada.

Em Belo Horizonte, assim como em Campo Belo, os membros da comissão de avaliação são em número de dois, chamada Comissão de Etapa de Avaliação. Compõe essa comissão o próprio servidor avaliado (que fará sua autoavaliação) e o seu chefe imediato. A avaliação do gestor terá um peso de 60%, já a autoavaliação terá um peso de 40%. Para ser considerado aprovado, o servidor terá que obter no mínimo 70% de aproveitamento na média do somatório dos pontos obtidos nas três avaliações previstas no curso do estágio probatório.

Em BH, o Decreto Municipal nº 17.046 de 9 de janeiro de 2019 que, como já dito, também regulamenta o processo de avaliação de desempenho aplicado aos servidores que estejam em estágio probatório, prevê, ainda, uma segunda comissão (Comissão de Avaliação do Estágio Probatório). Esta é formada por três membros: um representante do sindicato, um representante indicado pelo dirigente máximo do órgão e um representante da unidade de recursos humanos do órgão. Tal comissão terá o papel de cancelar o trabalho feito pela

Comissão de Etapa de Avaliação, sendo responsável por elaborar o parecer conclusivo ao término das avaliações, servindo, também, como instância recursal, caso seja necessário.

Em face dessas comissões diversificadas, das diversas normas acerca do tema, bem como de critérios distintos de avaliação, conforme a competência que será avaliada, visando tornar o processo mais factível de se compreender, o setor de gestão de pessoas da Prefeitura de Belo Horizonte desenvolveu uma cartilha<sup>7</sup> explicativa acerca da avaliação de desempenho. Tal iniciativa não existe em Campo Belo. A cartilha tem a finalidade de tornar mais acessível e compreensível ao servidor o tema avaliação de desempenho, sobretudo se considerarmos que a linguagem, a estrutura das leis, decretos e portarias fogem da compressão do senso comum e são de difícil interpretação para quem não é da área jurídica. Além disso, as diversas normas que regulam o tema dificultam a sua compreensão e compilação. Há, também, um vídeo rápido e explicativo de três minutos no canal da prefeitura de BH no Youtube<sup>8</sup>, em que explica a finalidade da avaliação de desempenho e aborda sobre os três tipos de competências que serão avaliadas (essenciais, gerenciais e específicas) de uma forma didática.

Esses instrumentos de informação, como cartilhas e vídeos, facilitam bastante a compreensão por parte do servidor daquilo que se espera na avaliação de desempenho e torna o processo mais acessível e compreensível, pois amplia o rol de instrumentos de informação que o servidor poderá se utilizar: seja a leitura da lei, seja a leitura da cartilha ou seja simplesmente assistindo ao vídeo no Youtube. Essa diversidade melhora o alcance informacional, mitigando falhas no processo de comunicação e no combate à desinformação, conforme nos aponta Machado e Umbelino (2001), Adler *et al* (2016) e Orsi e Silva (2014).

Em Belo Horizonte, o enfoque da gestão de pessoas se deu por parte de uma avaliação especial de desempenho focada nas competências. Tal fato traduz nos critérios avaliativos adotados pela norma municipal. Interessante destacar e trazer abaixo foto da Cartilha acerca da avaliação de desempenho da capital mineira. A seguir, são apresentados os elementos por meio dos quais a avaliação de desempenho por competências ocorrerá; Serão avaliados o conhecimento do servidor (saber), a habilidade (saber fazer) e sua atitude perante o trabalho (querer fazer):

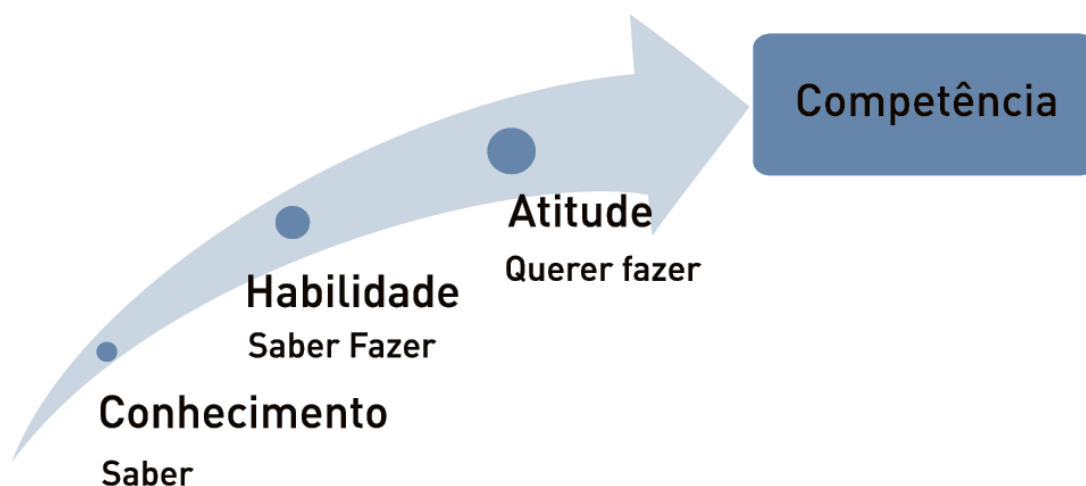
---

<sup>7</sup> Cartilha – Avaliação Especial de Desempenho. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/planejamento/gestao-de-pessoas/sala-do-servidor/avaliacao-de-desempenho>>. Último acesso em: 25/10/2022.

<sup>8</sup> Vídeo – Gestão de Pessoas – Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zi2dOv45oXo>>. Último acesso em: 16/02/2023.

Figura 3 – Recorte da Cartilha de Belo Horizonte – Avaliação de Desempenho

**Aqui na PBH entende-se competências como a bagagem profissional (conhecimentos e habilidades) adquirida pelo servidor e gestor ao longo de sua trajetória que, ao ser colocada em prática em seu dia a dia de trabalho, viabiliza a entrega de resultados para a sociedade.**



Fonte: (BELO HORIZONTE, 2019)

Assim, a partir do enfoque acima, todos servidores em estágio probatório serão avaliados, enquanto competências essenciais, em: (1) proatividade, (2) trabalho em equipe e (3) orientação para resultados. Por sua vez, os servidores em estágio probatório que ocupem algum cargo de gestão serão avaliados, também, nas seguintes competências: (1) gestão de pessoas, (2) comunicação e (3) gestão estratégica.

Já os servidores da educação serão avaliados: (1) trabalho coletivo, (2) planejamento, (3) profissionalidade e (4) foco no estudante.

Por sua vez, os guardas municipais serão avaliados: (1) foco na comunidade, (2) compromisso institucional, (3) conhecimento do trabalho, (4) proatividade e (5) trabalho em equipe.


A avaliação consistirá numa nota de 0 a 10 a ser feita pelos avaliadores, sendo que a autoavaliação terá peso de 40% na nota final e a avaliação do gestor terá peso de 60%, fazendo-

se, ao final, a média das notas. O servidor em estágio probatório, para ser aprovado, deverá obter no mínimo 70% da pontuação geral.

Válido destacar, também, que o art. 3º, IV, do Decreto 17.045/19, de Belo Horizonte, prevê que um dos objetivos da avaliação de desempenho do servidor público é promover a comunicação e interação entre os gestores e suas equipes, desenvolvendo a cultura do *feedback* no âmbito municipal. E, indo além, a cartilha de BH traz acerca da avaliação de desempenho um tópico específico sobre a aplicação do *feedback*, estimulando o diálogo entre o servidor e o gestor:

Figura 4 - Recorte da Cartilha de Belo Horizonte – *Feedback*


**d. O feedback**



É o momento de diálogo entre gestor e servidor. Ele deve ser pautado no respeito e no desejo de contribuir para o crescimento de ambos, garantindo, assim, um melhor relacionamento entre toda a equipe de trabalho. O feedback pode e deve acontecer não só após a etapa de avaliação mas também durante os acompanhamentos.

O uso dessa ferramenta faz com que gestores e servidores queiram investir ainda mais em seu desenvolvimento, melhorando seu desempenho e trazendo vantagens para o serviço público.

*É por meio do feedback que gestores e servidores ficam sabendo se estão no caminho certo!*



< 9 >

Fonte: (BELO HORIZONTE, 2019)

A cartilha da capital mineira traz ainda apontamentos interessantes sobre como o gestor deve dar o *feedback* e como o servidor deve recebê-lo:

Figura 5 - Recorte da Cartilha de Belo Horizonte – *Feedback* - Gestor

## Dicas para o gestor ao oferecer o feedback

**Elaboração de um plano:** pense previamente no que dizer e prepare exemplos objetivos, assim como sugestões de solução.

**Abordagem específica:** utilize fatos e exemplos extraídos do dia a dia do avaliado; não levante suposições.

**Foco em pontos observáveis:** concentre-se em comportamentos e ações observáveis e no que a pessoa fez.

**Escolha de hora e local:** escolha lugares reservados e momentos tranquilos.

**Equilíbrio:** lembre-se sempre de dizer o que o profissional está fazendo corretamente, assim como o que precisa ser melhorado.

**Relevância:** não exagere no feedback corretivo. Concentre-se nos itens mais relevantes. Permaneça calmo, foque no agora e no futuro, e não em muito tempo atrás.

**Técnicas eficientes:** seja direto, faça contato visual, permaneça calmo e debata o essencial. Vá ao ponto sem rodeios; o “como” é tão importante quanto “o quê”.

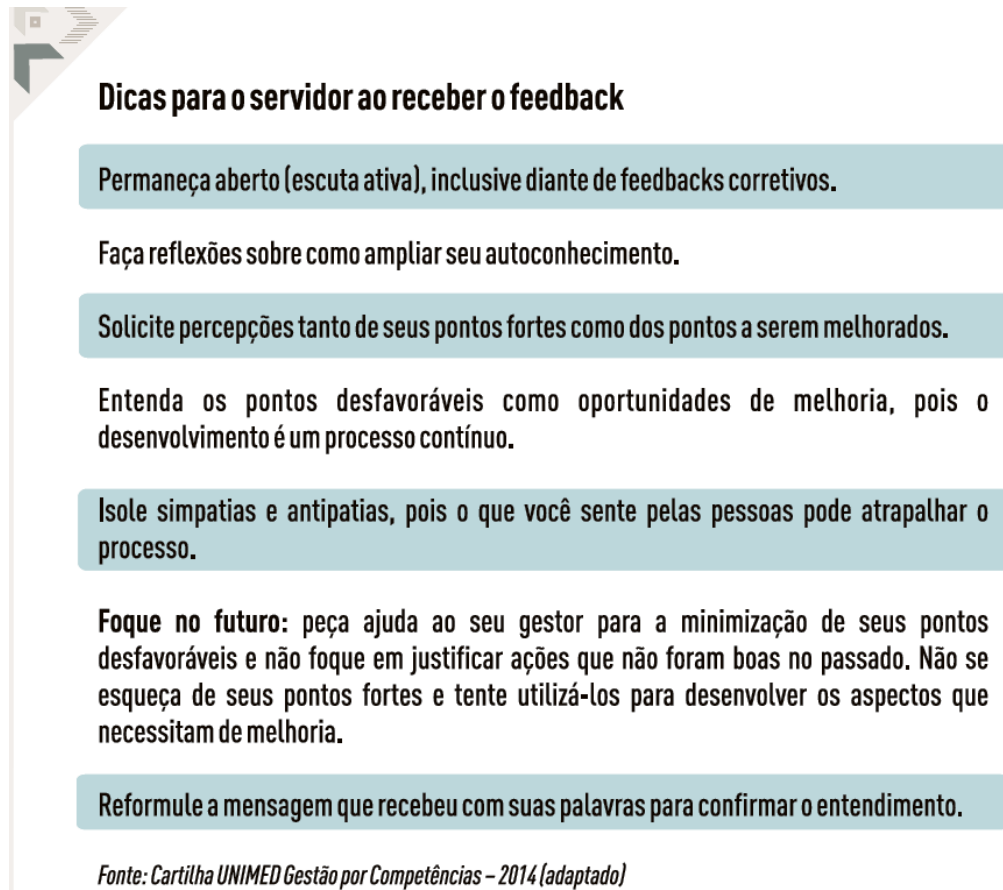
**Estilo eficaz:** aprenda e crie sua própria abordagem. Evite tom de “dono da verdade” e rótulos do tipo “irresponsável”, “bom” ou “ruim”.

**Descrição de sentimentos:** enriqueça suas colocações, apontando como você se sente para que o profissional entenda o impacto do comportamento em discussão (por exemplo, revele que determinados comportamentos te deixaram animado, preocupado, contente, surpreso, etc.).

**Capacidade de ouvir:** encoraje o outro a se expressar e escutar sua opinião atentamente. Peça confirmação para assegurar-se que foi plenamente compreendido.

Fonte: (BELO HORIZONTE, 2019)

Figura 6 - Recorte da Cartilha de Belo Horizonte – *Feedback* – Servidor

A cartilha com o título "Dicas para o servidor ao receber o feedback". Ela contém seis dicas em caixas de texto de fundo azul claro, seguidas por uma fonte de referência.

**Dicas para o servidor ao receber o feedback**

- Permaneça aberto (escuta ativa), inclusive diante de feedbacks corretivos.
- Faça reflexões sobre como ampliar seu autoconhecimento.
- Solicite percepções tanto de seus pontos fortes como dos pontos a serem melhorados.
- Entenda os pontos desfavoráveis como oportunidades de melhoria, pois o desenvolvimento é um processo contínuo.
- Isole simpatias e antipatias, pois o que você sente pelas pessoas pode atrapalhar o processo.
- Foque no futuro:** peça ajuda ao seu gestor para a minimização de seus pontos desfavoráveis e não foque em justificar ações que não foram boas no passado. Não se esqueça de seus pontos fortes e tente utilizá-los para desenvolver os aspectos que necessitam de melhoria.
- Reformule a mensagem que recebeu com suas palavras para confirmar o entendimento.

Fonte: Cartilha UNIMED Gestão por Competências – 2014 (adaptado)

Fonte: (BELO HORIZONTE, 2019)

A cartilha, ressalta-se, é bem mais detalhista do que as normas da prefeitura de Belo Horizonte, aprofundando-se em alguns temas, conforme a importância atribuída pela equipe de gestão de pessoas que a elaborou, como, no caso específico, do *feedback*. Não obstante tais detalhamentos, ver-se-á, abaixo, nas análises das entrevistas, que uma das grandes queixas por parte dos servidores avaliados, tanto de BH, quanto de Campo Belo, deu-se em relação a ausência de *feedback* durante a aplicação da AED.

Por fim, de modo geral, buscou-se trazer um panorama dos aspectos normativos previstos em cada Município sobre a avaliação especial de desempenho, trazendo, em cada um deles, (1) os critérios avaliativos adotados, (2) como é formada a comissão de avaliação, (3) quantos membros a comissão possui e (4) qual o critério para a aprovação, que, resumidamente, podem ser visualizados nos quadros abaixo.

Quadro 4 - Critérios Avaliativos Utilizados por Município.

Itens analisados na Avaliação Especial de Desempenho de:	Campo Belo	Belo Horizonte
<b>Todos servidores</b>	Qualidade do trabalho	Proatividade
	Produtividade do trabalho	Trabalho em equipe
	Iniciativa e presteza	Orientação para resultados
	Aproveitamento em programa de capacitação	
	Uso adequado dos equipamentos e instalações	
	Capacidade de trabalho em equipe	
	Trabalhar de forma moral e ética	
<b>Servidores gestores</b>	X	Gestão de pessoas
		Comunicação
		Gestão estratégica
<b>Servidores da Educação</b>	X	Trabalho coletivo
		Planejamento
		Profissionalidade
		Foco no estudante
<b>Guarda Municipal</b>	X	Foco na comunidade
		Compromisso institucional
		Conhecimento do trabalho
		Proatividade
		Trabalho em equipe

Fonte: Elaborado pelo autor

Da análise conjunta do quadro 2, com as normas que foram aqui trazidas, permite-se extrair algumas diferenças entre a organização da avaliação especial de desempenho entre os municípios pesquisados. A principal delas é a especialização e divisão da avaliação no Município de Belo Horizonte em quatro grupos: servidores gerais, servidores da educação, servidores gestores e guarda municipal. Seguindo o trabalho por Pereira (2014), Neiva (2020), Cruz (2014) e Adler *et al* (2016), as chances da avaliação em BH ter maiores sucessos aumenta, com esse grau de repartição e enfoque diferenciado para cada carreira. Por sua vez, Campo Belo possui um único tipo de avaliação para todos os servidores, contrariando o que a literatura acima assevera como sendo o ideal. Nesse ponto, a estruturação avaliativa de Belo Horizonte, nos termos da literatura trazida, apresenta maior qualidade técnica do que a de Campo Belo.

Por sua vez, o quadro abaixo resume os demais elementos que foram trabalhados:

Quadro 5 – Detalhamento da Avaliação Especial de Desempenho e das Comissões de Avaliação: como é formada a comissão de avaliação; quantos membros ela possui; qual critério para aprovação na AED; e alguns pontos de destaque da AED.

<b>Avaliação Especial de Desempenho</b>	<b>Campo Belo</b>	<b>Belo Horizonte</b>
<b>Como é formada a comissão de avaliação?</b>	Indicação feita pelo Setor de Recursos Humanos.	A comissão é formada pelo chefe imediato e pelo próprio servidor avaliado.
<b>Número de membros da comissão</b>	2	2

<p><b>Qual o critério para aprovação?</b></p>	<p>Nos 8 itens avaliados, cada avaliador dá uma nota de 1 a 10, sendo necessário atingir o mínimo de 7 pontos, na média aritmética geral das notas dadas pelos avaliadores, ao final do estágio probatório.</p>	<p>A avaliação do chefe imediato tem peso de 60%, já a autoavaliação tem peso de 40%. Ao final, é necessário atingir 70% de aproveitamento na média do somatório dos pontos obtidos, ao final do estágio probatório.</p>
<p><b>Pontos de destaque</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Prevê expressamente a utilização do instrumento de avaliação 360°.</li> <li>➔ Reestruturou a avaliação especial de desempenho em 2018 e, na sequência, em 2021.</li> <li>➔ Não há indicação expressa sobre <i>feedback</i> na norma da AED.</li> <li>➔ Não há norma para avaliar o servidor estável.</li> <li>➔ São avaliados 7 quesitos para os servidores em geral.</li> <li>➔ Setor de Recursos Humanos é subordinado à Secretaria de Administração.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Possui avaliações específicas, para cargos distintos, com competências diferentes.</li> <li>➔ Reestruturou a avaliação especial de desempenho em 2019.</li> <li>➔ Não há indicação expressa sobre <i>feedback</i> na norma da AED, mas há na Cartilha Informativa.</li> <li>➔ Há norma para avaliar o servidor estável (Decreto Municipal nº 17.045 de 9 de janeiro de 2019).</li> <li>➔ São avaliados 3 quesitos para os servidores em geral.</li> <li>➔ Setor de Recursos Humanos está na Subsecretaria de Gestão de Pessoas, que por sua vez está subordinado à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.</li> </ul>

	→ Não possui gerente de avaliação de desempenho.	→ Possui um gerente de avaliação de desempenho.
--	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor

O quadro acima apresenta outros indicadores que merecem algumas observações, sobretudo no que diz respeito aos pontos de destaque observados na pesquisa. Merece menção à previsão expressa do instrumento de avaliação 360<sup>a</sup>, previsto no Decreto de Campo Belo, que regula a AED, a norma da capital mineira é omissa quanto a isso.

Destaque-se a preocupação recente dos dois municípios com a avaliação especial de desempenho do servidor público, tendo ambos os municípios passados por reformas recentes em suas normativas, com o intuito de melhorá-las: Belo Horizonte em 2019 e Campo Belo em 2018 e 2021. Merece destaque, ainda, o fato da capital mineira possuir um gerente de avaliação de desempenho, tendo uma Subsecretaria própria para pensar a gestão de pessoas, em que pese estar subordinada a uma Secretaria maior, a de Planejamento, Orçamento e Gestão. Por sua vez Campo Belo tem um Setor de Pessoal próprio, que está subordinado à Secretaria de Administração.

Merece destaque que nenhuma das normas que regulamenta a avaliação especial de desempenho, tanto em Campo Belo, quanto em Belo Horizonte, prevê expressamente o uso ou a importância do *feedback* no curso da avaliação. Não obstante a isso, a Cartilha elaborada pelo RH de Belo Horizonte dedica um tópico específico para o *feedback* ao servidor submetido à AED.

Destaca-se que, contraditoriamente, o Decreto que regula a avaliação de desempenho para o servidor estável, em Belo Horizonte (Decreto Municipal nº 17.045 de 9 de janeiro de 2019), prevê expressamente o *feedback*; enquanto que o Decreto que regula a avaliação especial de desempenho é omissa quanto a isso (Decreto Municipal nº 17.046 de 9 de janeiro de 2019). Essa omissão das normas acerca da AED, quanto ao *feedback*, reflete o descontentamento dos servidores avaliados que foram entrevistados, em ambos os municípios, que se queixaram justamente da ausência de um retorno e de conversas com os avaliadores sobre a avaliação durante o estágio probatório.

Os quadros anteriores descrevem os principais elementos percebidos nas análises das normas, com base no objetivo estabelecido para a dissertação. Percebe-se que há um refinamento e uma maior proximidade com a literatura das normas existentes em Belo Horizonte, em que pese Campo Belo não ficar tão aquém na sua estrutura normativa, prevendo, como dito, o uso de uma avaliação 360°. Destaca-se que a norma sempre pode e deve ser melhorada com o avançar das técnicas e dos conhecimentos envolvidos.

### **3.3 A Avaliação Especial de Desempenho em Campo Belo e Belo Horizonte: percepção dos gestores, avaliadores e avaliados**

Neste tópico, são analisadas as entrevistas feitas com os gestores, avaliadores e avaliados acerca da avaliação especial de desempenho, trazendo-se a percepção que cada um desses atores teve durante o processo avaliativo.

Como forma de resguardar a identidade dos entrevistados, optou-se por colocar todas as menções e substantivos no gênero masculino (gestor, avaliador e avaliado).

#### ***3.3.1 Percepção dos Gestores e Avaliadores acerca da Avaliação Especial de Desempenho***

Como apresentado no tópico anterior, a AED, em cada um dos municípios analisados, deve seguir uma série de regras com o intuito de avaliar o servidor que está em estágio probatório. A figura do gestor, nesse processo, mostra-se fundamental: seja por participar indiretamente do processo, pensando a gestão do órgão como um todo e, conseqüentemente, trabalhando para que o desempenho da equipe e dos servidores se adequem as finalidades gerenciais do serviço público; seja por participar diretamente do processo avaliativo, trabalhando nos instrumentos da avaliação de desempenho e no seu aprimoramento.

Nas entrevistas realizadas nesse trabalho todos os gestores entrevistados em Belo Horizonte participaram, em algum momento, da avaliação especial de desempenho: atuando como avaliador, ou participando da elaboração do processo de construção das normas e procedimentos que estruturam a avaliação. Por sua vez, em Campo Belo, todos os gestores também foram avaliadores, devido à limitação de pessoal, conforme abordado anteriormente, tendo participado diretamente da aplicação da avaliação especial de desempenho. Com isso, procurou-se aqueles gestores que tinham experiência prévia com o tema.

Como todos os gestores de Campo Belo também foram avaliadores e os gestores de Belo Horizonte participaram ativamente, em algum momento, da avaliação especial de desempenho, reuniu-se no mesmo tópico a análise das entrevistas desses dois grupos. Seria possível desmembrá-los, porém, como as perguntas de ambos foram idênticas e houve uma certa identificação de respostas e percepções e, inclusive, de atuação prática, a análise das falas dos gestores e avaliadores serão feitas de forma conjunta, por se aproximarem.

Assim, a figura do avaliador também é de vital importância para a percepção de todo o processo da AED, uma vez que ele está diretamente envolvido com o servidor que está sendo avaliado e com a avaliação aplicada.

As análises a seguir serão apresentadas em conjunto, sendo trabalhadas no mesmo tópico Belo Horizonte e Campo Belo, uma vez que as impressões foram semelhantes, para cada agrupamento trabalhado na sequência, sendo identificados apenas como avaliador, avaliado ou gestor.

### *3.3.1.1 Características da Avaliação Especial de Desempenho*

Inicialmente, questionou-se aos gestores e aos avaliadores entrevistados como era realizada a avaliação especial de desempenho durante o estágio probatório. O intuito desse questionamento inicial era mapear os caracteres da AED através do olhar de cada gestor e suas percepções sobre a avaliação.

De um modo geral, cada entrevistado apresentou suas percepções sobre o instituto, merecendo destaque que dois gestores de Belo Horizonte apontaram o fato de que a avaliação é focada nas competências, nas características comportamentais e sociais do indivíduo, analisando a proatividade, o relacionamento e a urbanidade. Na visão de tais gestores seria interessante que a AED tivesse um enfoque maior em resultados.

Em uma das entrevistas, um dos gestores pontuou a necessidade da AED estar atrelada à estratégia organizacional, vinculando-a à aferição da competência avaliada, afirmando, indiretamente, que a AED não cumpria tal papel, estando desvinculada da estratégia da organização.

Por sua vez, um dos gestores-avaliadores de Campo Belo afirmou que a avaliação era focada naquilo que a norma prescreve, seguindo-se o comando legal, sem muitas margens para

interpretação ou adequação, num viés de legalidade mais estrita, aproximando-se do que é descrito por Oliveira (2021).

### 3.3.1.2 Lacunas e Pontos Negativos da Avaliação Especial de Desempenho

Feitas as considerações gerais por parte de cada gestor, bem como as suas percepções sobre a avaliação especial de desempenho, o questionamento foi direcionado para eventuais lacunas ou problemas que a avaliação teria e, na sequência, questionou-se como a AED poderia ser melhorada e, se de fato, a AED seria apta para avaliar o servidor da forma como ela era aplicada. Todas essas perguntas se basearam num pressuposto pelo qual a AED teria algum problema a ser melhorado. Contrariando tal pressuposto, dois dos avaliadores, um de Campo Belo e outro de Belo Horizonte, afirmaram que a AED não tinha qualquer problema e não viam qualquer necessidade de melhoria. Não obstante, todos os dezesseis outros entrevistados (do total de dezoito) apontaram falhas ou pontos a serem aprimorados no processo avaliativo.

Dois gestores de Belo Horizonte afirmaram que o período da AED, de três anos, era demasiadamente longo, em sentido semelhante a Odelius *apud* Neiva (2020), contestando o prazo constitucional. Afirmaram, ainda, que o cumprimento dos prazos não era observado:

Prazo é uma coisa importante. E as pessoas na prefeitura tem uma dificuldade muito grande em cumprir prazos. Todo mundo deixa tudo para a última hora (Gestor – Belo Horizonte).

Um outro elemento apontado seria a desinformação por parte do servidor avaliado, bem como a não compreensão dos objetivos da AED, seja por desconhecimento da norma que regula a avaliação, seja por desconhecimento das características da carreira em si, sendo tal elemento apontado por um gestor de Belo Horizonte e um avaliador de Campo Belo. Em igual sentido também assevera Machado e Umbelino (2001), Adler *et al* (2016) e Orsi e Silva (2014). Essa desinformação, aliás, poderia ser suprida com cursos de capacitação e aprimoramento do servidor recém concursado, conforme nos pontua Neiva (2020). Isso também foi um elemento considerado falho por parte de um dos gestores entrevistados:

A avaliação de desempenho é bom porque a pessoa que está sendo avaliada vai ter que aprender a obedecer a essas regras. (...) Porém se percebe que não tem treinamento para o servidor que está sendo avaliado. Às vezes, tem a orientação do seu chefe, mas ele não tem curso de treinamento. **O município ainda precisa acordar para dar treinamento, que é muito mais barato do que você simplesmente deixar uma pessoa aprender com o tempo** (Avaliador – Campo Belo) (grifo nosso).

Essas lacunas, apontadas no parágrafo anterior, aproximam-se de uma outra apresentada por quatro outros entrevistados (um gestor e três avaliadores), que seria a má preparação do avaliador, usando incorretamente os instrumentos avaliativos existentes, seja por falta de preparação, seja por desconhecimento da avaliação em si. Esse despreparo dos avaliadores é muito bem trabalhado pela literatura que afirma ser necessário investir na preparação dos avaliadores e gestores envolvidos no processo avaliativo, como forma de otimizar todo o processo (OLIVEIRA, 2016; ODELIUS E SANTOS, 2007; FERRÃO E OLIVEIRA, 2013; NEIVA, 2020; LONGENECKER E GOFF, 1990; BERGUE, 2020a).

E, para além da ausência de preparação dos atores envolvidos no processo avaliativo, quatro entrevistados (dois gestores e dois avaliadores) apontaram a necessidade de melhoria nos instrumentos utilizados para se avaliar o servidor, devendo-se investir numa melhoria contínua do processo avaliativo, por entenderem não ser o mais adequado. Oliveira *et al* (2020) trabalha essa ideia da necessidade de se aprimorar continuamente os instrumentos avaliativos, de forma que a avaliação de desempenho se adeque às realidades cada vez mais dinâmicas das organizações. A falha nos instrumentos utilizados é melhor compreendida através do depoimento de dois entrevistados, em que um deles, inclusive, chega a apontar que a avaliação especial de desempenho deve ser melhorada:

**Mas eu acho que o instrumento ele não é perfeito para avaliar o servidor em estágio probatório. Ele dá alguma medida, não é? Para que haja uma sinalização que aquela pessoa não está apta, não é? Enquanto eu estou na prefeitura e desde que a gente implantou (a AED), eu não soube de nenhuma pessoa que não teve a estabilidade publicada por um problema da avaliação de desempenho (grifo nosso) (Gestor – Belo Horizonte).**

Acho o formulário muito padronizado, ele é muito burocrático né? Tem algumas coisinhas que eu poderia estar aprimorando. (...) Sim, não, sim, não. (...) Eu acho que talvez ele não tenha que ser padronizado para todos os servidores da prefeitura, sendo que nem todos desenvolvem as mesmas coisas. (...) A avaliação de desempenho é encaixotada. Ela é um quadrado para eu colocar ali um “xizinho”. (Avaliador – Belo Horizonte).

Todas essas falhas acima apresentadas poderiam ser minimizadas com uma atuação mais ativa e direta do setor de Recursos Humanos, atuando de forma a verificar os pontos de melhoria e aprimoramento do processo avaliativo do servidor em estágio probatório, trabalhando para otimizá-los. Não obstante, a ausência de atuação do RH na avaliação especial de desempenho foi uma das lacunas apontadas por um dos gestores e um dos avaliadores entrevistados, seja por não haver qualquer participação, seja por ser um setor simplesmente

operacional, conforme pontua Machado e Umbelino (2001) e Moraes e Coelho (2018). As falas dos entrevistados ilustram esse problema:

**Porque, assim, o RH não acompanha o trabalho das pessoas.** Ele não acompanha mesmo. Ele nem sabe quem é Mariazinha. (...) Mas, assim, não tem condições dele saber o que que aquela pessoa está fazendo, não é? (...) Então assim, **eu acho que fica completamente *pro forma*, não é?** (...) **O RH tem que fazer a gestão de pessoas dentro do órgão dele. Ele foi criado para isso** (Gestor – Belo Horizonte) (grifos nosso).

O município, nosso município, por exemplo, ele é muito carente numa área que realmente prejudica muito o andamento do serviço público. A gente não tem assim palestras motivacionais né? (...) A gente não tem, na verdade, hoje, um setor de recursos humanos. A gente tem um departamento que faz folha de pagamento, confere ponto, desconta o dia que faltou... Não é humano, um departamento voltado para o pessoal. **É um departamento voltado para coisas técnicas** (Avaliador – Campo Belo) (grifo nosso).

Para além dessa ausência de participação do RH na avaliação de desempenho, à luz de uma gestão de desempenho, chama-se atenção para a fala do gestor de Belo Horizonte que afirma que o processo fica “completamente *pro forma*”. Essa impressão aparece em diversas outras entrevistas. Quatro entrevistados, dois de Campo Belo e dois da capital mineira, afirmam que a AED segue um rito estabelecido somente para se cumprir uma formalidade, para se cumprir o que a lei prevê, numa aproximação com aquilo que Meyer e Rowan (1977) apresentam sobre mitos e cerimônias nas organizações. Aplica-se a avaliação especial de desempenho não pelo instrumento avaliativo que ela é, tampouco pela sua capacidade gerencial e de desenvolvimento humano, mas pelo fato de que a lei obriga a Administração Pública avaliar o desempenho do servidor em estágio probatório.

Esse contexto tende a gerar, no senso comum, a percepção das falhas que muitas vezes se verifica no servidor estável. Essas falhas poderiam ser evitadas se o processo avaliativo prévio, durante o estágio probatório, fosse melhor desenvolvido e aplicado, servindo de filtro para aqueles servidores que não tem o perfil adequado ao serviço público. Logo, o problema não é a estabilidade em si, mas o processo que leva até a sua aquisição, que deve ser melhorado. Se se tem uma avaliação especial de desempenho aprimorada, conseqüentemente se terá um filtro maior na seleção daqueles que irão se tornar estáveis.

A ausência de um processo mais sério e afim ao que uma avaliação de desempenho se proporia é perceptível nas entrevistas:

Nós já tivemos casos no primeiro ano de gestores que simplesmente não fizeram a avaliação de uma pessoa que estava em estágio probatório e que precisava daquela

avaliação. A gente teve problemas com isso e essa dificuldade de fazer uma avaliação mais fidedigna (Gestor – Belo Horizonte).

Eu acho esse modelo de AED da Prefeitura muito ruim, me sinto incomodada (...). Primeiro: a gente não trabalha diretamente (com o servidor a avaliado) (...). A gente recebe um formulário, com quesitos, para a gente avaliar as pessoas (...) Na realidade não se faz um acompanhamento normal naquele trabalho. O que a gente faz é na época da avaliação (...) a gente não tem ligação direta com o avaliado. E segundo que a gente não faz esse acompanhamento de perto, como deveria ser. Às vezes você não tem contato, às vezes, você não trabalha diretamente, os serviços são prestados são esporádicos (...) Na avaliação esse acompanhamento tem que ser no dia-a-dia. (...) Às vezes a gente nem tem como avaliar mal, porque eu não convivi com aquela pessoa. (...) Eu acho que deveria ter, como que chama? Aquela avaliação 360°, em que o servidor é avaliado pelo superior, por você e pelos pares, que aí você tem uma visão mais global do serviço que está sendo prestado por aquele servidor. (...) Quando se tem várias pessoas avaliando a performance é melhor avaliada por causa disso, porque tem várias pessoas. Tira o lado da subjetividade, tira o lado da comparação (Avaliador – Belo Horizonte).

Destaca-se a fala acima, do avaliador de Belo Horizonte, citando a necessidade de se ter uma avaliação feita pelos pares ou, como sugere, uma avaliação 360° (trezentos e sessenta graus), permitindo que o avaliado seja examinado por pessoas que conheçam seu trabalho concretamente, como aqueles que trabalham com ele no dia-a-dia. Tal percepção aparece em falas de um gestor de Belo Horizonte e de um avaliador de Campo Belo, bem como em Souza (2002), Oliveira *et al* (2020), Odelius (2000) e Neiva (2020). Esse acompanhamento integral, inclusive feito pelos próprios colegas, vai ao encontro da fala de um dos avaliadores:

O que que é ideal? Você **avaliar durante o período todo** (...). Não adianta chegar no final do ciclo e falar isso, isso ou aquilo. Ela (a avaliação) deveria ser mais no dia-a-dia, para o avaliado ter condição de se refazer, se for o caso, se não tiver indo bem para ter tempo de melhorar. **Então a AED, do jeito que é aplicada, não é apta para avaliar o servidor** (Avaliador – Belo Horizonte) (grifos nosso).

Um outro elemento apontado pelos entrevistados, que se soma a essa ausência de um acompanhamento mais próximo entre avaliador e avaliado, diz respeito a ausência de *feedback* das avaliações e das percepções colhidas durante a avaliação. Dois gestores de BH e um avaliador de Campo Belo apontaram ser essa uma falha no processo da AED. Por sua vez, já adiantando algo das falas dos avaliados, dada a pertinência do momento, a ausência de *feedback* foi a maior reclamação dos servidores avaliados: cinco dos seis servidores avaliados que foram entrevistados disseram não ter recebido retorno das avaliações ou tido conversas e / ou críticas durante o processo. Simplesmente recebiam um formulário com a nota da avaliação ao final do processo. E a importância desse retorno é fundamental para a construção do conhecimento e do desenvolvimento de todos os atores envolvidos, conforme preleciona Orsi e Silva (2014). A

falta do *feedback* foi percebida como fator crítico tanto nos gestores / avaliadores de Belo Horizonte, quanto de Campo Belo, merecendo destaque algumas de suas impressões:

Quando a gente implantou esse novo modelo, **um dos objetivos também era de implantar a cultura do *feedback*, que é muito, muito, muito, muito rejeitada pela cultura da prefeitura, porque existe aquela cultura, como eu te falei, né, com o perdão da expressão: do “fode back” (...)** Eu não sei, é que às vezes as relações, elas vão se desgastando tanto ao longo do tempo, sabe, que fica muito difícil da pessoa separar que o que o gestor está falando é de uma de uma questão profissional, e não de uma questão pessoal. A pessoa leva para o lado pessoal e aí ela escuta tudo de forma errada (Avaliador – Belo Horizonte) (grifo nosso).

**Eu acho que falta um pouco a cultura do *feedback* (...)** Numa empresa privada isso já é um momento delicado, no serviço público é ainda mais. As pessoas não têm o hábito constante de fazer avaliação, de dar *feedback*, de sentar com sua equipe e conversar abertamente. Acho que isso é problema número um. Acho que é uma ferramenta boa, eu acho que ela pode ser bem usada, mas eu vejo as dificuldades das pessoas em serem transparentes e saber como dar o *feedback* (Gestor – Belo Horizonte).

Penso que o objetivo principal desta avaliação, não é nem punitivo, né? **Eu vejo muito importante o *feedback* para o servidor. Eu acho que a maior intenção, o maior objetivo da avaliação é o *feedback*. Então às vezes eu sinto que em alguns setores falta muito isso. Inclusive já fui questionada por servidor, que solicitou a transferência dele de setor, mas ele falou: mas nunca, nunca ninguém me falou isso? Nunca ninguém reclamou. Então eu sinto muito a falta de *feedback* para os servidores** (Avaliador – Campo Belo).

Vários desses fatores acima citados, sobretudo a característica de uma avaliação *pro forma*, sem o retorno devido ou de forma intempestiva, faz com que o processo passe a ser desacreditado. Conseqüentemente, esse descrédito é ampliado para o instituto da estabilidade, uma vez que se tem servidores estáveis que não deveriam ter sido aprovados no estágio probatório e, como é difícil a demissão de servidores estáveis, logo, o problema, numa análise simplista, seria a estabilidade em si.

Além disso, retomando-se a essa ausência de diálogo, entre quem avalia e gerencia para com o avaliado, faz com que se fomente uma cultura da não seriedade do processo. Esse espectro por detrás da AED permite, também, o surgimento de um outro fator apontado pelos entrevistados como um dos grandes problemas da avaliação no curso do estágio probatório: a leniência.

Quatro dos gestores entrevistados, três de BH e um de Campo Belo, e um dos avaliadores de BH pontuaram em suas falas que há uma tolerância indevida para com os erros cometidos pelos servidores durante a avaliação, bem como a aplicação das normas de forma indevida por parte de quem avalia, permitindo-se a existência de erros durante o processo, bem como de erros na execução de certas atividades, havendo dissonância entre a avaliação e a realidade. Vejamos algumas impressões dos entrevistados nesse sentido:

Eu acho que a avaliação de desempenho hoje não dá um retrato fiel não. A gente vê muito, assim, **é muito comum né, a queixa dos avaliadores de que o servidor não é bom, não desempenha bem as atividades. E é muito comum você olhar a avaliação dele e está sendo muito bem avaliado.** É difícil um avaliador ter coragem de dar um conceito mais baixo para pessoa. Então realmente eu acho que ainda hoje a gente tá fazendo uma avaliação para cumprir uma exigência legal (Gestor – Belo Horizonte) (grifo nosso).

Eu vejo as mesmas fragilidades que eu via quando eu trabalhava no Estado. **Não se tem ali aquele caráter mais sério e severo da avaliação que deveria se ter**, para se avaliar se aquele profissional tem um perfil para ter a estabilidade, que os servidores efetivos terão após a aplicação das três avaliações. Então eles avaliam como se tivessem avaliando qualquer um, como se fosse um colega de trabalho. **Na verdade, a gente escuta muito é: “eu não vou pesar a mão porque hoje eu estou como avaliador, amanhã ele pode me avaliar”.** Então eu não vejo que é um instrumento hoje de gestão levado a sério. **Muitas vezes os avaliadores veem isso inclusive como um peso, uma sobrecarga, uma encheção de saco na verdade, infelizmente** (Gestor – Belo Horizonte) (grifos nosso).

Eu considero dois problemas. Um por parte do avaliador, porque **o avaliador muitas das vezes ele não quer se comprometer com o servidor.** E isso acaba gerando um certo problema na avaliação. Avaliação acaba não sendo muito precisa, uma vez que para não gerar nenhum comprometimento e acaba atribuída uma nota que não é, que não condiz ali com a realidade, né, do trabalho que é desempenhado pelo servidor. E o outro é que as avaliações criam conceitos muito engessados (Gestor – Belo Horizonte).

Não estou dizendo que isso aconteça, certo, mas eu acho que é o seguinte: o fato de você conviver com a pessoa, ainda mais por 3 anos, você acaba, não são todas as pessoas, mas algumas podem acabar criando certos vínculos afetivos, né, aquela amizade, às vezes compartilham assuntos pessoais. Cria aquele vínculo. Eu acho que isso pode vir a causar problemas. Então, imagina se o servidor que está sendo avaliado cometeu uma falta né? Aí o coordenador que está avaliando... (Gestor – Campo Belo).

Conheço casos de pessoas que falaram: “não, não estou satisfeita e tal”, mas que não resultaram em um problema, a ponto da pessoa não ter estabilidade. Eu ainda acho que todos na prefeitura, não só os servidores em estágio probatório, deveriam ser avaliados por resultados, por entregas, sabe, concretas, objetivas. É que tivesse uma área que fizesse, que começasse a criar indicadores, comessem a fazer um banco de dados, uma série histórica sobre esses indicadores... (Gestor – Belo Horizonte).

Para além dessas lacunas no processo avaliativo, há, ainda, um outro apontamento que os entrevistados disseram ser uma falha na AED. Três dos gestores, dois de Belo Horizonte e um de Campo Belo, e dois avaliadores, sendo um de cada município, apontaram que a ausência de uma avaliação por resultados, trazendo indicadores objetivos e específicos seria um obstáculo para se avaliar. A característica primordial da avaliação de desempenho, em ambos os municípios pesquisados, é a presença de diversos itens avaliativos voltados para a competência do indivíduo, de caráter qualitativo. Proatividade, urbanidade, bom relacionamento, iniciativa e presteza, capacidade de se trabalhar em equipe, trabalhar de forma moral e ética são alguns dos elementos avaliados em ambos os municípios que, segundo os entrevistados, seriam de difícil mensuração, dificultando todo o processo avaliativo. Essa necessidade de se ter uma avaliação mais focada em resultados é algo que a literatura também discorre, conforme se vê em Pereira (2014), Neiva (2020), Cruz (2014) e Adler *et al* (2016). A fala, de dois dos gestores de Belo Horizonte, resume bem essa ideia:

Acho que talvez nesse período de experiência talvez ela pudesse ser combinada como a avaliação de resultados. Porque eu acho que é um fator importante né? **Produtividade é uma coisa que não se mede no serviço público.** (...) Se tivesse lá indicador, se tivesse metas, acho que seria importante e pelo menos numa periodicidade semestral (Gestor – Belo Horizonte) (grifo nosso).

**Paralelamente, a avaliação de desempenho por competência, a gente tinha que ter uma avaliação de desempenho por resultados também, sabe, que fosse mais assim, preto no branco, inquestionável, porque na avaliação de desempenho por competências as pessoas questionam muito, “mas isso é a percepção, do gestor”** (...) Eu acho que avaliar com resultado seria um caminho, **mas eu também não sei se ele por si só, também junto com avaliação por competências, seria suficiente. A gente teria que testar, né?** (Gestor – Belo Horizonte) (grifos nosso).

Essa última frase dita pelo gestor da capital mineira resume, possivelmente, a impressão geral da avaliação de desempenho por parte dos avaliadores e gestores entrevistados, tanto em Campo Belo, quanto em Belo Horizonte: é necessário testar novos métodos e novas possibilidades de se avaliar, como a implantação de uma avaliação por resultados, com a modernização de processos, com uma mudança de cultura gerencial e avaliativa, com a estruturação de um setor de recursos humanos para além do operacional e com o fomento de uma cultura de *feedbacks* que ocorra na prática.

Caso não haja mudanças nesse processo, conseqüentemente, ter-se-á a aprovação no estágio probatório de servidores públicos inaptos, ou mesmo daqueles que poderiam ser melhor trabalhados e conduzidos nos três anos iniciais do serviço público, seja com a oferta de

treinamentos, seja com um maior acompanhamento e direcionamento por parte dos gestores e avaliadores. Esse fato faz com que alguns servidores se tornem estáveis indevidamente ou, mesmo, sem a devida preparação que deveriam ter tido nos três anos que antecederam a aquisição da estabilidade.

### *3.3.1.3 Pontos Fortes e Positivos da Avaliação Especial de Desempenho*

Em que pese todos os apontamentos e críticas acima trazidos pelos gestores e avaliadores acerca da AED, o desenrolar da entrevista se direcionou para os pontos fortes e positivos da avaliação de desempenho aplicada durante o estágio probatório, questionando-se os benefícios e vantagens da avaliação especial de desempenho, bem como as suas possíveis contribuições para o desenvolvimento de outras políticas de gestão de pessoas, para lhe conferir a estabilidade.

O primeiro ponto positivo abordado por dois dos gestores de Belo Horizonte diz respeito à informatização do processo avaliativo. Até recentemente, segundo narrativa dos servidores mais antigos, todo o processo era feito através de papel. Tal fato trazia morosidade e insegurança ao processo. Muitos avaliadores chegaram a perder o papel durante o processo avaliativo ou, mesmo, após o arquivamento dos papéis e formulários da avaliação. Era difícil encontrar a ficha avaliativa do servidor. Em Campo Belo o processo ainda é feito por papel.

Esse ponto foi destacado, em especial, pelos gestores de Belo Horizonte, o que é compreensível, uma vez que possui mais de 33 mil servidores. Se cada servidor tiver ao menos uma folha de papel para cada ano de avaliação, ao final de 3 anos do processo avaliativo ter-se-á 99 mil folhas de papel para serem controladas, analisadas e arquivadas. Administrar tal quantitativo exige uma estruturação e organização arquivista rígida e metodologicamente controlada, caso contrário, a fala do gestor de BH resume o que acontecia:

(...) a informatização, o processo de informatização, ele elimina, por exemplo, erros, porque os cálculos não são feitos por mim ou por ninguém, é feito pelo sistema. (...) a questão da segurança da informação (...) **antes se perdia muitas avaliações. (...) a gente chamava o arquivo (físico) do “Reino do bebeléu”, porque, assim, para você achar uma avaliação era por pura sorte mesmo, não é?** Então eu acho que isso foi uma vantagem muito grande. Você tem tudo documentado, não é? É de acesso ao gestor, de acesso ao servidor. O servidor pode entrar, pode consultar a avaliação dele, ele consulta (...) Porque, assim, a gente esquece, é óbvio, né? Eu fiz a avaliação no primeiro ano, segundo terceiro, eu não lembro o que colocou lá no primeiro ano, então esse acesso à informação eu acho que foi uma vantagem, enorme, enorme para o servidor, sabe? Essa transparência no processo, na informação. Acho que foi das mais importantes talvez, sabe? (Gestor – Belo Horizonte) (grifo nosso).

Verifica-se na fala acima que, para além da melhor organização e segurança do processo, a informatização também trouxe transparência e publicidade ao processo de avaliação. Algo fundamental para qualquer trâmite avaliativo, sobretudo na esfera pública. Muitas vezes o servidor avaliado só tinha acesso ao seu processo de avaliação ao final dos três anos, como foi relatado por alguns dos avaliados entrevistados. Além disso, a facilidade de se acessar o processo permite consultas futuras, seja para quesitos de promoção, readequação, capacitação... Enfim, qualquer processo gerencial, que necessite saber mais informações acerca do servidor durante o período avaliativo, passa-se a ser acessível, de mais fácil acesso e controle.

Algo interessante de se destacar, também, entre os pontos positivos apontados por dois dos gestores entrevistados, um de Campo Belo e outro de Belo Horizonte, diz respeito em relação ao tempo da avaliação. Ambos apontaram ser algo positivo se ter três anos para se avaliar o servidor, pois, nesse prazo, seria possível conhecer melhor a pessoa. Tal afirmação vai de encontro com duas outras entrevistas, de dois gestores de BH, que afirmaram ser o período demasiadamente longo, apontando que o prazo de três anos seria algo negativo da AED, devendo ser reduzido. Porém, destaca-se, essa redução só seria possível se houvesse uma alteração na Constituição Federal, uma vez que o prazo é constitucional, não podendo ser aumentado ou diminuído pelos demais entes federados. Em que pese esse confronto de percepções, merece destaque a fala de um dos entrevistados, ao ser questionado sobre o que seria positivo na AED:

Eu acho que essa oportunidade do período de experiência né? Porque uma empresa privada é 90 dias né? No serviço público você tem três anos. **Seria tempo suficiente para se observar se aquela pessoa tem o perfil e a aptidão para aquela tarefa e para o serviço público. (...) Acho que é um instrumento muito importante, necessário, poderoso, só acho que é mal usado.** (Gestor – Belo Horizonte) (grifo nosso).

O reconhecimento do gestor acima, possivelmente, resume boa parte das impressões gerais dos gestores e avaliadores entrevistados: **a AED é um instrumento importante e necessário, mas mal utilizado.** Ficou claro em todas as entrevistas que a AED é importante e deve ser aplicada, para além da sua obrigatoriedade legal. Porém é um instrumento que necessita de aperfeiçoamento e, principalmente, que os atores nela envolvidos desenvolvam essa consciência e cultura: gestores, avaliadores e avaliados devem ser capacitados e treinados

para compreender bem o processo avaliativo, seus instrumentos, suas consequências e suas possibilidades.

O próximo ponto positivo apontado merece atenção, sobretudo ao considerarmos o objetivo geral do trabalho, que é analisar se a avaliação especial de desempenho é apta para avaliar o servidor durante o estágio probatório e lhe conferir estabilidade: **somente um gestor** de Belo Horizonte, durante a sua fala, fez a vinculação entre o processo avaliativo do estágio probatório e a subsequente aquisição de estabilidade do servidor, em caso de aprovação.

Esse gestor pontou que a AED, como um todo, seria algo positivo, desde que o processo seja sério, caso contrário poderia conferir a estabilidade para servidores sem o perfil necessário. Nas palavras do gestor:

Se ela for utilizada na forma correta né, com seriedade, evita que se dê a estabilidade para servidores que não tem o perfil necessário para atuar no serviço público e venha trazer problemas administrativos para a administração pública. Porque a gente sabe que depois que entra e ganha estabilidade esse servidor passa a ser um peso para administração né? A gente não consegue tirá-lo e substituir, pois muitas vezes é impossível. Então ele ocupa uma posição, ele ocupa o cargo criado por lei e muitas vezes o trabalho precisa ser feito pelo colega, porque ele não está desempenhando ali as suas funções e começa-se, aí, as mazelas né? Do serviço público. Um fazendo papel de dois e aquele servidor que não está preparado contaminando todo o ambiente de trabalho (Gestor – Belo Horizonte).

A fala do gestor acima é importante sob vários aspectos. Foi a única que se lembrou de uma das principais consequências da avaliação durante o estágio probatório: a concessão da estabilidade ao servidor ao final dos três anos, em caso de aprovação. Nenhum outro entrevistado fez tal ligação ou vinculação entre a AED, o estágio probatório e a estabilidade.

De certa forma, deve-se dizer, era uma expectativa do pesquisador, durante as entrevistas, encontrar nas falas essa vinculação entre a avaliação feita durante o estágio probatório e a estabilidade. Porém, apenas um dos gestores fez tal pontuação de forma direta e explícita. Porém, pode-se levantar a hipótese, a ser investigada numa futura pesquisa, que a não presença dessa vinculação entre AED e o estágio probatório seja indicativo de desconhecimento das consequências da aplicação e aprovação da avaliação especial de desempenho na vida funcional do servidor avaliado, por parte dos gestores e avaliadores. Talvez haja um desconhecimento generalizado da importância do ato de se avaliar e, sobretudo, das consequências da avaliação especial de desempenho em si, em que a sua aprovação é vinculada constitucionalmente como requisito prévio para a aquisição da estabilidade, em que pese tal fato estar explícito na Constituição Federal (art. 41), bem como nas normas de BH e de Campo

Belo: o objetivo da AED é apurar o desempenho do servidor **para fins de aquisição de estabilidade** (art. 1º, 5º, 7º, 14, 16, 17 do Decreto 5.712/21, atualmente vigente em Campo Belo; e art. 3º do Decreto 17.046/19, atualmente vigente em Belo Horizonte).

Na sequência, em contrapartida ao item anterior, o ponto positivo da AED que mais apareceu nas falas dos gestores e avaliadores – em quatro dos nove ouvidos – diz respeito a utilização da avaliação como oportunidade de aprimoramentos e melhorias, tanto por parte da administração e da avaliação, quanto por parte do servidor avaliado. Esse item foi pontuado na fala de um dos avaliadores de Belo Horizonte e de três dos avaliadores-gestores de Campo Belo, com destaque a uma das entrevistas, que bem resume essa impressão:

Entendo que a avaliação de desempenho ela precisa estar constantemente em evolução. A forma da gente fazer um modelo de AED é comparando experiências que deram certo em outros órgãos e ouvindo o servidor também, o que ele acha da avaliação de desempenho. (...) A AED ela te ajuda a trazer diagnóstico né? Então através da avaliação você consegue perceber aspectos que precisam ser modificados né? Tanto no trabalho do servidor, tanto no pessoal, daquilo que eu executo, quando da administração de um modo geral né? Porque o problema pode estar atribuído ao servidor e o problema pode estar direcionado a administração pública (Avaliador-Gestor – Campo Belo).

A partir dessa fala acima, tem-se que a percepção que a AED pode ser sim um bom instrumento para avaliar o servidor, seja para o desenvolvimento e melhorias daqueles que ficam, com a consequente concessão da estabilidade, seja para exonerar os inaptos. Somando-se a isso e em consonância com essa oportunidade de aprimoramento, esses entrevistados destacaram que a AED pode ser utilizada como um instrumento de mapeamento para se capacitar e treinar os servidores, identificando-se eventuais fragilidades e promovendo o desenvolvimento das pessoas, conforme assevera dois dos entrevistados:

Acho que em especial essa avaliação de competências ela traça muito o perfil da pessoa, né? E facilita muito você identificar as lacunas, porque o objetivo não é só testar se a pessoa está apta ou não, mas também colocar a pessoa no rumo certo, corrigir a trajetória de carreira. (...) Vejo ela muito ligada com a área de desenvolvimento, com a área de capacitação. E do ponto de vista de produtividade, se tivéssemos uma avaliação de resultados, acho que contribuiria muito para um direcionamento de metas, em fazendo essa calibragem. Acho que ajudaria muito no planejamento das atividades também (Gestor – Belo Horizonte).

Eu acho que você pode trabalhar essas pessoas ao longo dos três anos para transformar ela em uma pessoa que pode, sim, atuar no setor público. Porque eu acho que as pessoas elas podem, elas podem mudar, mas isso depende muito de como elas são recebidas no ambiente em que elas estão, não é? (Gestor – Belo Horizonte).

Um outro ponto positivo bastante citado nas falas de três dos entrevistados diz respeito ao *feedback*. Em contraponto com dois dos entrevistados de Belo Horizonte, que perceberam que a ausência do *feedback* seria um ponto negativo da AED, outros dois avaliadores de BH e um de Campo Belo afirmaram que umas das principais qualidades da avaliação seria a oportunidade dada pelo processo avaliativo de se conversar com o servidor avaliado ao final e / ou durante o processo, permitindo-se uma maior troca de informações, de sinergia e de percepções entre os atores envolvidos ao longo do processo, conforme pontuado por Neiva (2020), Odelius (2000) e Moraes e Coelho (2018). Dois dos avaliadores bem resumiram parte das ideias desses autores, no que diz respeito ao processo de *feedback* e suas finalidades:

O primeiro ponto positivo da avaliação especial de desempenho é para dar um *feedback* ao gestor. O segundo é para melhorar a qualidade de trabalho (...) Acho que ela, na maioria das vezes, não deve ser punitiva. Ela deve ser educativa, como forma de melhorar o servidor (Avaliador-Gestor – Campo Belo).

Um aspecto muito importante na administração pública, que é dentro da avaliação de desempenho, desse modelo de avaliação, é a cultura do *feedback* (...) Todo esse *feedback*, dados do servidor para o gestor e do gestor para o servidor, pode gerar a lição, algumas ideias, algumas soluções que podem ser aplicadas no serviço público (Avaliador – Belo Horizonte).

Essa melhoria da qualidade de trabalho entre todos os envolvidos, bem como o caráter educativo da avaliação é apontado pela literatura, em especial pelos autores acima citados, como elemento essencial a ser alcançado durante o processo. A concepção de que a avaliação de desempenho é um instrumento educativo, reforça a cultura de desenvolvimento e melhoria de todos os atores envolvidos e, também, do serviço público.

O desenvolvimento da cultura do *feedback* é, ainda, carente de diversas melhorias e de uma efetiva aplicação, de maneira didática e organizada, enquanto parte essencial do processo avaliativo. Mas, de modo geral, pelas análises das falas dos gestores e avaliadores, nota-se que em vários deles a consciência da necessidade de sua aplicação e de sua importância é presente. Não obstante, percebe-se que é necessário um maior incentivo e treinamento para que essa cultura se desenvolva com maior qualidade e efetividade, conforme se verifica na fala de um dos avaliadores:

Algumas vezes a gente sai de uma conversa que foi super bacana, mas o questionário tá negativo (...) A conversa que eu faço ela é muito mais prazerosa que o questionário. Esse *feedback* mútuo, dos dois lados sai todo mundo mais satisfeito. (...)

**Eu acho que as minhas conversas fazem mais efeito do que o papel que está sendo preenchido.** E quem vai ler esse papel? É isso. É colocado um peso muito grande nesse papel e uma responsabilidade no colo do avaliador, porque na hora que dá algum problema diz: “Olha o avaliador fez uma avaliação nota 10” e quando dá algum problema como faz? Essa é só uma pergunta boa... Eu não sei se a gente chega a essa resposta não... (...)

Eu acho que esse *feedback*, essa conversa, ela pode contribuir muito: o que é bom, o que está sendo aprimorado, o que você tá enxergando, o que tá sendo aprimorado... Você dá uma direção: siga esse caminho... Você tá contribuindo para que esse servidor se sinta parte daquele universo, daquela equipe. (...) Mas a folhinha que chega para mim ela não colabora com isso, ela só fala que eu tenho que fazer isso, isso e isso, preencher aquilo. E, inclusive essa conversa (o *feedback*), por exemplo, ela não é descrita né? (Avaliador – Belo Horizonte)

Por fim, um último ponto perceptível nas falas dos gestores e avaliadores como sendo positivo, a ser extraído do processo da avaliação especial de desempenho, diz respeito ao seu uso na alocação e mobilidade do servidor dentro do serviço público. A AED permite mapear e avaliar as características do servidor, direcionando-o para aquela função ou tarefa que melhor se adequa às suas qualidades e aptidões. Com isso, pode-se analisar onde o servidor melhor se encaixa dentro do desenho institucional, servindo como ferramenta de auxílio em eventual mobilidade ou transferência de pessoal. Essa análise apareceu na fala de dois gestores de Belo Horizonte e em um de Campo Belo:

Mas você pode perceber, quem avalia talvez, mediante dados relatados, que ele tem capacidade para desempenhar outra função, dentro das atribuições que lhe são devidas pelo cargo. (...) Eu penso que avaliação ela pode ter outros dois lados: para a administração que pode ganhar servidores mais aptos, que pode ser mais produtivo em determinado serviço, e da mesma forma para o servidor que vai desempenhar a função que lhe traga mais felicidade (Gestor – Campo Belo).

Essa percepção, acima relatada, é importante do ponto de vista da gestão de pessoas. Muitos servidores se mostram frustrados com determinado serviço exercido, seja por não ter sido alocado no melhor local, seja pelo fato do serviço não ser afim às suas expectativas. A AED, se bem aplicada, permitiria mapear tais pontos, redistribuir o servidor para um local mais afim às suas características e aptidões ou, se for o caso, exonerá-lo, quando se verificar que realmente aquela pessoa não tem o perfil de exercer o serviço público.

### ***3.3.2 Percepção dos Avaliados acerca da Avaliação Especial de Desempenho***

Na sequência do desenvolvimento das análises das entrevistas, passa-se a apresentar um outro olhar e percepção acerca da avaliação especial de desempenho, qual seja: a do servidor

avaliado. Novamente, juntou-se as percepções dos entrevistados de Campo Belo e Belo Horizonte em cada um dos tópicos, devido a um padrão comum das falas.

Como já dito, resolveu-se colocar de forma apartada a análise do avaliado, de maneira separada daquela feita aos gestores e avaliadores, sob a justificativa de que o olhar e percepções de quem é avaliado tende a ser distinto daquele que avalia e gerencia a coisa pública. O recém concursado acabou de ingressar no serviço público ou, ao menos, naquela nova carreira pública, trazendo consigo as expectativas de um novo serviço, com novas relações de trabalho. No geral, muita coisa é nova e, conforme se verificará nas análises e apontamentos feitos abaixo, as expectativas sobre o período do estágio probatório são grandes: indo desde a insegurança com as novas funções, passando pela realização de muitos, com o sonho da recente aprovação no concurso público, até se encarar a realidade do serviço público que, em vários casos, mostra-se diferente daquilo que se imaginava.

### *3.3.2.1 Características, Lacunas e Pontos Negativos da Avaliação Especial de Desempenho*

Os servidores avaliados foram concisos ao descreverem a avaliação especial de desempenho pela qual passaram. Ao serem questionados como foi realizada a AED e quais tinham sido as suas características, boa parte deles pontuou críticas ao processo, que serão melhores trabalhadas no tópico seguinte.

Asseveraram que foi um processo formal e, no geral, sem muito envolvimento com os gestores e avaliadores envolvidos. A ausência ou desconhecimento da atuação do RH foi pontuada por alguns.

Em suma: foi ponto comum na fala dos entrevistados que o processo se deu anualmente e, ao final de cada ano de avaliação, receberam um formulário avaliativo, com os resultados individuais.

As críticas feitas pelos avaliados, em relação a AED, na percepção da pesquisa, deu-se de maneira reduzida àquelas apresentadas pelos avaliadores e gestores. Isso é perceptível sobre diversas formas, mas um dos indicadores que chama atenção diz respeito ao tempo de duração das entrevistas: a média de tempo de fala dos gestores e avaliadores foi superior a dos avaliados.

Em que pese terem sido feitas seis perguntas para os gestores e avaliadores e cinco perguntas para os avaliados, a duração das falas daqueles foi, em média, de 33 minutos,

enquanto destes foi de 12 minutos. Os gestores e avaliadores falaram quase três vezes mais que os avaliados. Essa duração das falas se traduz em um maior número de apontamentos sobre o que se questionava e / ou aprofundamento acerca de determinada questão.

Assim, no que diz respeito a eventuais críticas e apontamentos negativos sobre a avaliação especial de desempenho, os avaliados trouxeram menos elementos de informação, sendo mais objetivos em suas respostas. Possivelmente, o pouco tempo de serviço justifica em parte essa maior concisão. Por outro lado, pode reforçar a tese de desconhecimento daquilo que se está fazendo e do processo pelo qual envolve a AED, seus impactos e reais possibilidades.

A primeira crítica pontuada por um dos avaliados de Campo Belo, guarda relação com a ausência de informação ou não compreensão dos objetivos da AED. O servidor destacou que não recebeu informações antes de iniciar o processo avaliativo, tendo sido contactado somente ao final do primeiro ano de avaliação. Por isso desconhecia as normas e regulamentos que seriam utilizados especificamente no processo da avaliação de desempenho. Essa desinformação encontra ressonância nas falas de Machado e Umbelino (2001), Adler *et al* (2016) e Orsi e Silva (2014).

Na sequência, a forte crítica encontrada na fala de quase todos os avaliados entrevistados foi a ausência de *feedback*. Foi quase unânime tal lacuna durante as entrevistas. Dos seis avaliados entrevistados, cinco fizeram tal apontamento, sendo dois de Belo Horizonte e três de Campo Belo. Orsi e Silva (2014), bem como Odelius e Santos (2007) são bem incisivos em suas falas ao asseverarem sobre a importância do *feedback* nas relações de trabalho, sobretudo nas que envolvem algum tipo de avaliação. Pode-se afirmar que uma avaliação especial de desempenho, sem o caráter do retorno, do *feedback*, perde a sua capacidade de se auferir a evolução do desempenho do servidor avaliado. Isso porque se pressupõe pontos de contatos e direcionamentos entre o gestor e o avaliador para como o avaliado, num intercâmbio contínuo de informações. A ausência de *feedbacks* contínuos e organizados fazem com que o processo de gestão de desempenho se torne algo inútil, retirando-se do avaliado a oportunidade de se melhorar (MULLER *apud* ORSIL; SILVA, 2014).

Conseqüentemente, ter-se-ão servidores estáveis sem a triagem, preparação e desenvolvimento necessários. Perde-se a oportunidade de se moldar o servidor recém ingressado, para os objetivos e estratégias da organização, quando não se tem um acompanhamento adequado. Isso reforça a ideia de que o problema do serviço público não é a

estabilidade em si. A fala de alguns entrevistados resumem bem isso, tanto em Belo Horizonte como em Campo Belo:

Eu senti um pouco de **falta de acompanhamento no estágio probatório**. Não como servidora, mas como gestor (esse servidor se tornou gestor ao término da AED), como uma pessoa que eu gostaria de ver os profissionais em estágio probatório sendo acompanhados para não ter uma surpresa na vinda de ano dessa pessoa. Para ela também não ter uma surpresa, para ela não achar que está tendo um desempenho satisfatório, que efetivamente não está e que pela inércia muitas das vezes de quem pratica o procedimento, essa pessoa se torna um servidor estável (Avaliado – Belo Horizonte) (grifo nosso).

Foi constituída uma comissão de três servidores do Município de Campo Belo e **esses três servidores não falaram comigo diretamente né**, mas um deles encaminhava o que eu faço para os demais (...) para que pudessem avaliar o meu desempenho (Avaliado – Campo Belo) (grifo nosso).

Esses apontamentos, por si, dariam uma análise conjuntural profunda das relações de trabalho no setor público municipal, não obstante, nosso enfoque aqui seja a AED. E, confirmando essa ausência de *feedback* durante o processo avaliativo, duas outras falas de avaliados merecem transcrição, ao serem questionados sobre qual seria a lacuna ou ponto negativo da AED:

A maneira como foi feita. **Eu só recebi a avaliação ao final, eu não sabia quem eram os avaliadores né? Não tive contato direto com alguns deles** e eu só recebi mesmo a avaliação nas três oportunidades. (...) Acredito que foi a falta de contato mesmo com os avaliadores (Avaliado – Campo Belo) (grifo nosso).

**Eu senti falta também da conversa sobre a avaliação né? Eu tive a avaliação e não tive a conversa sobre o que eu avaliei, sobre o que o meu gestor avaliou para depois eu saber: “E aí, vamos traçar um plano?” “O que eu vou fazer para melhorar?” (...)** eu não tive essa conversa, nem na primeira, nem na segunda avaliação (Avaliado – Belo Horizonte) (grifo nosso).

Salta aos olhos as críticas acima apresentadas. Tanto em Belo Horizonte, quanto em Campo Belo, percebe-se a ausência de contato entre o servidor avaliado e os gestores / avaliadores. A ausência de conversa e intercâmbio entre os envolvidos no processo da avaliação especial de desempenho tornam o processo quase obsoleto, considerando a estrutura da AED: três anos de avaliações, subsequentes, sendo uma avaliação a cada ano. Para que se parta para uma segunda e uma terceira avaliação é necessário, ao menos, que, ao final de cada etapa avaliativa concluída, os envolvidos se reúnam e conversem sobre o que está sendo feito e sobre o que ocorreu no ano que se passou; o que foi bom e o que não foi; o que deve ser melhorado e

o que pode ser mantido; enfim, dialogar sobre os processos e as experiências tidas durante a avaliação.

Essas críticas sobre a ausência do *feedback* se somam e se explicam por um outro ponto negativo apresentado pelos avaliados entrevistados: a má preparação do gestor / avaliador para aplicar a avaliação especial de desempenho, seja por uso incorreto dos instrumentos existentes, seja por não compreender o que envolve um processo avaliativo, conforme a literatura aponta em Oliveira (2016), Machado e Umbelino (2001), Odellius e Santos (2007), Ferrão e Oliveira (2013), Neiva (2020), Bergue (2020a) dentre outros autores. É necessário capacitar o gestor e o avaliador, instruindo-os sobre o que se espera durante o processo avaliativo, como utilizar os instrumentos existentes, reforçando a importância do *feedback* e do diálogo entre os atores envolvidos. Dois avaliados pontuaram em suas falas ser esse um dos problemas da AED, um de Belo Horizonte e outro de Campo Belo, merendo destaque a fala de um deles, que pontua diversos pontos críticos percebidos durante o processo:

Então, uma avaliação feita de forma online, sem uma conversa anterior, sem explicar os objetivos, o que se espera de um funcionário, de um retorno, né, sobre produtividade, sobre a qualidade de trabalho, é um pouco difícil...

(...) O que se espera, o que que a prefeitura de Belo Horizonte espera de mim? É produtividade, é qualidade, é a mesclagem disso? Em que ponto? Qual olhar? (...) Na avaliação a gente não entende muito bem qual é a intenção da gestão, não a gestão direta, mas a gestão organizacional, da cultura, do clima, da empresa. Eu tive essa dificuldade de alinhar o que se esperava do que era avaliado (Avaliado – Belo Horizonte).

Essas falas acima são corroboradas pela entrevista de dois gestores entrevistados, uma de Campo Belo e outra de Belo Horizonte, que, devido a pertinência e ligação com as críticas acima pontuadas, optamos por transcrever abaixo, para melhor compreensão e desenvolvimento do raciocínio, ilustrando a situação apresentada:

**Eu acho que os avaliadores não estão preparados. Eu acho que eles não são preparados para o seu maior objetivo: que é realmente avaliar se aquele servidor poderá ficar.** Eu acho que o gestor tá lá, de repente recebe o servidor e na hora que chega um ano chega um papel para ele preencher, no caso da prefeitura já é virtual, aí fala “ai meu Deus, tem prazo!” Eles esquecem daquilo e chega uma cobrança: “Ó tem que fazer”. Então ele faz aquilo em 5 minutos, pronto, para cumprir prazo e não prejudicar o servidor né? Porque a área de recursos humanos, que eu também me coloco, diz assim: “Olha, se não for feito o servidor será prejudicado”. Então eu tenho a pressão também para o lado do servidor, mas não tenho o apoio para o lado do gestor. **Então eu acho que tem uma lacuna, não na ferramenta em si, mas na preparação do gestor que vai avaliar o servidor.** (...)

Eu acho que qualquer instrumento é válido. **Antes de pensar na melhoria do instrumento eu focaria na preparação dos avaliadores.** Não são muitos os que tem

que a avaliar os servidores em estágio probatório. **Então eu acho válido realizar uma capacitação mais aprofundada mesmo, para o avaliador conseguir entender qual que é o objetivo daquele instrumento, que não pode ser feito de qualquer forma, qual que é o impacto se ele deixa passar um servidor que não é preparado, o servidor adoecido.** (...)

Hoje, da forma que a (AED) está, eu não creio que ela é apta (para avaliar o servidor). Porque ela não está sendo utilizada adequadamente. (...) Da forma como está sendo, hoje ela não é eficaz (Gestor – Belo Horizonte) (grifos nosso).

**Eu não vou falar que chama despreparo de quem faz a avaliação, não seria talvez despreparo, mas talvez receio. A gente ainda tá numa situação em que as pessoas têm dificuldade de avaliar o colega:** ele fala mal dele, aponta falhas, mas ele tem essa dificuldade de ser responsável por alguma informação que ele presta do colega. Penso que é uma dificuldade que a gente encontra, porque muitas vezes já aconteceu casos, assim, eu vou falar agora da minha experiência enquanto gestor, de solicitação de abertura de processos administrativos e quando você pega a avaliação do servidor ele está com 9, 10. Então, assim, teve uma oportunidade para ele ser corrigido, ter tido um acompanhamento diferenciado, para eu não chegar onde chegou. **Eu creio que falta um pouquinho de capacitação, não sei também se seria o correto, ou a escolha melhor de pessoas adequadas,** pessoas que possam trabalhar imparcialmente (Gestor – Campo Belo) (grifos nosso).

Esses apontamentos acima trazidos pelos servidores entrevistados, fizeram nascer em vários deles uma outra percepção e crítica sobre a AED: ser a avaliação um instrumento *pro forma*. Dois dos avaliados, um de BH e outro de Campo Belo, pontuaram que a avaliação especial de desempenho foi simplesmente um rito de passagem, algo para cumprir a formalidade previamente estabelecida, nos moldes de Meyer e Rowan (1977) e reforçam os aspectos de leniência de Oliveira-Castro *et al* (1996). As falas dos avaliados são incisivas:

Só que nós não recebemos, assim, nenhuma informação de como poderíamos melhorar. **Não tínhamos reunião com eles (avaliadores), eu acho que foi quase, não vou dizer, inútil para nós, mas não teve um bom proveito para nós servidores, pelo menos para mim eu acho que não. Porque no papel eles marcam as opções de avaliação, mas não falam nada** (...) Eu tirei 10 nas outras duas avaliações, mas será que realmente eu fiz tão bem meu trabalho assim? Eu acredito que sim, mas eles avaliaram meu trabalho tão bem assim que não precisaria chegar para mim e dizer para acrescentar alguma coisa? (Avaliado – Campo Belo) (grifo nosso).

(...) efetivamente falta com que o ser humano, que é o elo entre o conceito e a prática, consiga entender o potencial do instrumento que ele tem em suas mãos. (...) **Eu acho que como conceito (a AED) funciona, mas como prática, infelizmente deixa a desejar,** a ténio sentido de responsabilização de quem preenche. (...) Porque, às vezes, a gente vê um servidor com cinco anos de casa num nível de mal comportamento tão absurdo que o primeiro questionamento que eu faço é? Como passou do estágio probatório? Ninguém vira um monstro, sabe? (Avaliado – Belo Horizonte).

As críticas acima elencadas reverberam num outro fator que deveria ser melhorado, na percepção dos servidores avaliados: a necessidade de se ter critérios mais objetivos durante a avaliação, aproximando-se de uma avaliação por resultados, conforme abordam Pereira (2014), Neiva (2020), Cruz (2014) e Adler *et al* (2016). O viés subjetivo durante a avaliação foi assim percebido pelos servidores em estágio probatório:

**Eu acredito que a avaliação de desempenho poderia abordar um pouquinho das competências específicas, no sentido da gente explorar que o servidor que a gente quer pelos próximos 30 anos (...). Então, mas daria trabalho igual. Falei porque é um mecanismo formal, estruturado e padronizado, né? Seria disso padronizar um pouco e colocar um, não focar apenas no instrumento legal e obrigatório, porque hoje é um instrumento legal e obrigatório, e sim um instrumento que atenda isso e que seja qualitativo também, nesse sentido de entender melhor o servidor, entender melhor a lotação, de evitar uma quebra de expectativas (...)** Eu acredito que muitas vezes a gente trabalha tanto em massa que a gente não consegue ver algumas, algumas questões que a gente tinha que ver. Tem profissionais de extremo potencial que simplesmente se jogam fora, se anulam ou utilizam o serviço público como uma aposentadoria e vão gastar seu potencial lá fora, sendo que poderiam gastar esse potencial aqui dentro da prefeitura mesmo (Avaliado – Belo Horizonte).

Ele (o avaliador) não falou nada a respeito do trabalho, só constava mesmo na folha com os critérios de avaliação. **Mas eu me lembro da minha primeira avaliação. Se não me engano a avaliação vale 10, então na minha primeira avaliação eu tirei nove e meio e, um dia, quando eu fui conversar com um dos avaliadores, (conversa) que não era sobre a avaliação, muito tempo depois de entregar a avaliação, ela perguntou: “Você recebeu a sua avaliação?” Eu respondi: “Recebi”. Ela falou: “Ah, então, a sua nota você só não recebeu dez porque, quando você entrou, você era muito tímida e não vinha muito aqui.” (...)** Eu pensei que isso não deve servir como um critério de avaliação (Avaliado – Campo Belo) (grifo nosso).

As falas acima, sobretudo a última da servidora de Campo Belo, traduz um certo grau de subjetivismo da avaliação especial de desempenho. Até mesmo critérios que não são pontuados nas normas – como a timidez –, são utilizados para se auferir o desempenho e atribuir a nota ao final do período avaliativo.

Um outro ponto crítico apontado por dois dos entrevistados de Belo Horizonte, diz respeito à leniência no curso do processo avaliativo, seja por uma ausência de aplicação devida das normas, seja por uma tolerância indevida com os erros, seja por um acompanhamento mais de perto entre quem avalia e quem é avaliado. Os apontamentos de Bergue (2020a) e Orsi e Silva (2014) são confirmados pelas falas de dois avaliados da capital mineira:

**Eu acredito que a lacuna não está na AED, está nas pessoas, na seriedade com que as pessoas deveriam encarar o processo e não encaram. Pela inércia, só de continuar fazendo o processo sem entender que aquilo impactará num servidor que vai ficar mais 27 anos na prefeitura (...).** Eu acho que a lacuna é a seriedade com que as pessoas deveriam encarar esse processo, porque a avaliação especial de

desempenho, como procedimento, ela é um procedimento satisfatório, desde que as pessoas saibam como operacionalizá-lo. Por exemplo, aí agora eu vou falar como servidora. Eu acredito que tinha que ter um radar de pessoas em estágio probatório em suas respectivas lotações, até no sentido de entender. Em nenhum momento eu tive algum tipo de reunião. (...) Então, às vezes, você perde um servidor que pode te dar uma entrega legal por não o acompanhar (Avaliado – Belo Horizonte) (grifo nosso).

**Ninguém efetivamente pegou para fazer uma conferência do que eu fazia (...)**  
**Como você não deu problema nos três anos você tá aprovado.** Foi uma avaliação por exclusão: como não teve nada de ruim nos três anos então você tá aprovado e não efetivamente foi avaliado o que foi feito, o que foi efetivamente feito (Avaliado – Belo Horizonte) (grifo nosso).

Essas percepções, somada a outras, guardam relação direta com uma outra lacuna pontuada pelos servidores avaliados: a ausência de atuação do setor de Recursos Humanos. Atuação, esta, que vá além da simples gestão operacional do processo, mas que pense acerca da gestão de pessoas, trabalhe o ser humano como o principal recurso da organização, conforme assevera Moraes e Coelho (2018). A ausência desse engajamento também reforça a ideia de que, sendo o servidor estável ou não, deve-se investir e fomentar a atuação de um RH mais atuante, participativo e com maior autonomia para agir e gerir de forma estratégica. Sem isso, possivelmente muitos dos problemas constatados, relacionados ao desempenho, acomodação e falta de engajamento do servidor permanecerão. A fala de um dos avaliados de BH é nesse sentido:

**Eu sinto falta um pouco desse acompanhamento funcional, que é um planejamento, que é um antecessor de problemas.** E eu, como pessoa que teve essa avaliação, eu gostaria que, além da minha diretora, tivesse me visto nesse sentido de processo. Não estou falando como como carência não, mas como como visão contínua, sabe? Tenho investido muito numa discussão na prefeitura, que é sobre a movimentação do servidor. Uma política de movimentação, porque, infelizmente, quem consegue movimentar é quem deu muito trabalho. Mas, muitas das vezes, a gente movimentar um servidor antes do adocimento dele, a gente evita uma perda. (...) é aquela questão de olhar para o meu recurso, como eu aplico o recurso da melhor forma. Então, hoje eu não acho que seja um instrumento que realmente está olhando para esse servidor que vai ficar 30 anos (Avaliado – Belo Horizonte).

A não atuação e acompanhamento do RH é também percebida numa outra crítica levantada por um dos entrevistados, que se desdobra na falta de treinamento e cursos de capacitação ofertados ao servidor em estágio probatório, que Bergue (2020a), Neiva (2020) e Machado e Umbelino (2001) apontam como sendo primordial para o bom desenvolvimento do serviço, bem como para que se tenha uma gestão focada no desempenho. Essa colocação reforça a crítica feita no parágrafo anterior. A fala de um dos entrevistados resume a importância do treinamento e as consequências de sua inexistência no desenvolvimento do serviço:

Da minha parte eu fiz a avaliação de forma crítica né? **Em relação a falta de treinamento, a falta de informações e de orientações. E em contra partida eu fui avaliado consideravelmente mal, porque não consegui apresentar o trabalho da forma que era esperado.** Mas na própria avaliação foi colocado isso, no final: **que meu desempenho não estava sendo adequado** por causa do contexto pandêmico e **por causa da falta de treinamento, porque não tinha** (Avaliado – Belo Horizonte) (grifo nosso).

### 3.3.2.2 Pontos Fortes e Positivos da Avaliação Especial de Desempenho

Da mesma forma com que foi narrado no item anterior, em relação aos apontamentos sobre as necessidades de melhoria da AED, os avaliados foram ainda mais objetivos ao tecer elogios à avaliação. Foram extraídos três elementos nas falas dos entrevistados como fatores considerados pontos fortes durante o processo, conforme as experiências relatadas por cada um dos seis entrevistados ouvidos.

O primeiro deles diz respeito ao fato do processo ser um antecedente à aquisição de estabilidade, servindo como triagem prévia à concessão da estabilidade. Dois dos avaliados fizeram tais apontamentos, sendo um de Belo Horizonte e outro de Campo Belo. Merece destaque a fala de um dos entrevistados:

**A AED é muito importante porque o servidor efetivo é taxado como aquele que não é tocado. Como ele tem estabilidade, pressupõe-se que ele tá ali *ad aeternum*. E não é bem assim. Um dos mecanismos que se tem para melhorar o serviço público, para melhorar o desempenho daquele servidor, é justamente a avaliação de desempenho.** É por ela que a gente consegue verificar se a aquele serviço público está sendo desempenhado realmente por uma pessoa competente. (...) Vejo que isso de certa forma impede o comodismo (grifo nosso) (Avaliado – Campo Belo).

Por sua vez, o ponto forte mais elencado e presente na fala dos servidores avaliados que foram entrevistados diz respeito à oportunidade de aprimoramento, melhorias e capacitação através da AED. Cinco dos seis entrevistados, sendo dois de BH e três de Campo Belo, destacaram o fator de desenvolvimento, tanto por parte da administração pública, quanto por parte do servidor avaliado, que pode ser alcançado através do processo da avaliação de desempenho. Isso nos faz inferir que se bem utilizada a avaliação, enquanto instrumento de desenvolvimento do servidor, eles serão melhor preparados e engajados ao serviço, independentemente da estabilidade. Essa percepção encontra consonância na literatura, como bem destaca Neiva (2020), Odelius (2000) e Moraes e Coelho (2018), que asseveram sobre a importância de utilizar a avaliação de desempenho com instrumento de aprimoramento da gestão de desempenho no serviço público. Aquela, se bem aplicada, seria um ótimo instrumental para o desenvolvimento de uma gestão mais eficiente, servindo como um

catalizador de processos, entregando-se mais qualidade ao serviço público e às partes envolvidas.

Merece destaque que essa percepção foi extraída mesmo com todas as críticas feitas à avaliação especial de desempenho. Isso nos permite concluir que, mesmo que imperfeita e passível de diversas melhorias, a AED tem um potencial de incutir no servidor avaliado um senso de desenvolvimento e aprimoramento. O fato da pessoa estar sendo avaliada é passível de gerar um sentimento de alerta e de maior atenção no que se faz e no que se desenvolve, conforme se extrai de Bergue (2020a, p. 331), confirmando-se na fala de um dos entrevistados:

A AED ajuda a pensar em como melhorar, porque querendo ou não eu estava sendo avaliado para ter a estabilidade. E sendo avaliado as pessoas estão analisando o meu trabalho. E não só a comissão observa meu trabalho, mas todo mundo que vai lá no atendimento ou os outros servidores também. E isso me faz lembrar que eu estou sempre prestando um serviço para a população e para o ente público. (...) Inclusive o que eu recebi, daquele avaliador, que disse “você é muito tímida”, com o tempo eu passei a ir lá. Apesar de eu saber que aquilo não era do meu trabalho, eu passei a ir (Avaliado – Campo Belo).

E, ainda sob o olhar de uma avaliação de desempenho que entrega resultados positivos à administração pública, destaque-se uma outra fala de um dos entrevistados que vê possibilidades de utilização da AED:

Então, em resumo, da resposta é: Hoje, a avaliação de desempenho ela consegue botar a cara no servidor que eu quero da prefeitura, seja através de formação, seja não deixando o servidor que eu não quero continuar. Óbvio, pelo estágio probatório, e, inclusive, ao invés da pessoa achar que passou no concurso e que está com o bumo na sombra, que não, que ela passou no concurso e que agora a vida dela vai começar a trabalhar e trabalhar muito, né? (...) Vamos tirar a pessoa da zona de conforto, vamos convidar a produzir. Não está produzindo, não? Vamos movimentar esse servidor. Vamos encher o saco dessa pessoa. Assim ela tem que trabalhar, a prefeitura não é instituição de caridade. (...) Eu acho que é um instrumento de suma importância se aplicado não apenas por uma questão legal e sim por uma questão cultural e de entendimento do poder que isso tem para a gente. (...)

Mas eu acho que podia ser uma cultura de mudar a cultura, entendeu? É isso que eu falei, de pegar essa pessoa do estágio probatório, botar uma cara nela também, entender se ela está vindo ou não com esse regulamento embaixo do braço. Ao invés de serem iniciativas unitárias, aí a gente pegar um todo nesse sentido e estabelecer a cultura de não existe mais o servidor improdutivo (Avaliado – Belo Horizonte).

Por sua vez, um outro avaliado, ao ser questionada sobre os benefícios da AED fez algumas reflexões dignas de menção e análise, pontuando que a avaliação de desempenho seria boa para o órgão público, porém não seria positiva para o servidor:

Eu vejo que **para a prefeitura o maior benefício seria essa peneira, né?** Eu trago uma pessoa numa realidade totalmente distinta, que eu nem sei qual é, coloco aqui por três anos e vou testar essa pessoa. São os ‘90 dias de experiência’ praticamente, só que em três anos. Então, para a prefeitura, isso é um termômetro. Vai um que, resalto, que poderia ser usado um pouquinho mais forte no sentido de cultura nossa, de praticar melhor esse instrumento.

**Para o servidor**, eu vou te falar assim, **eu não vejo um benefício para o servidor nesse sentido**, porque na verdade o estágio probatório é o mais delicado de todos, porque durante três anos você não pode movimentar, durante três anos você não pode apresentar sua escolaridade adicional, durante três anos você só pode existir. E talvez se a gente tivesse aí um termômetro, um entendimento de que esse servidor caiu no lugar errado, poderia ser uma vantagem, poderia ser um benefício (...). Eu acredito que, sendo bem aplicado, traria benefício para as duas partes. Hoje, como ele trata-se de um trâmite formal, eu não vejo entrega de valor no processo (...).

Quando você fala de planejamento da força de trabalho, você está falando de número de pessoas, na quantidade de pessoas, na formação adequada, da entrega adequada, dos cursos complementares, adequados, da saúde adequada. (...) Você tem que gerir. Inclusive porque, pela própria legislação, porque a legislação diz que o servidor com desempenho insuficiente é passível de exoneração e de várias medidas disciplinares, inclusive. (...)

**Então eu acredito que, hoje, como a avaliação de desempenho está estruturada na prefeitura, com essas perguntas fechadas, com campos abertos, ela tem a capacidade de gerar muita informação importante para a prefeitura. A questão é: A prefeitura quer ver essa informação muito importante? Existe a cultura de ver, processar e tratar essa informação muito importante? Infelizmente, ainda não. Acredito e quero muito que a gente caminhe para esse objetivo (Avaliado – Belo Horizonte) (grifos nosso).**

Os apontamentos apresentados acima, por um dos servidores avaliados na capital mineira, é digno de reflexão. De fato, a AED é um instrumento que pode entregar muitas informações sensíveis a serem utilizadas em diversos setores, sobretudo para a implantação e desenvolvimento de uma gestão de desempenho, conforme trabalha Neiva (2020). Porém, em que pese tais possibilidades de entrega, os dados coletados, na sua grande maioria, passam despercebidos ou sequer são utilizados pelos gestores que o processam e analisam. Não obstante, a AED se mostra com um grande potencial de contribuição e desenvolvimento: tanto do servidor, quanto da gestão do órgão público.

Concluindo, um último elemento extraído da fala de um dos entrevistados e que encontrou ressonância na literatura (NEIVA, 2020), gerando impacto na forma de se desenvolver o capital humano no setor público, aprimorando-se uma gestão de desempenho que valorize a pessoa, diz respeito ao sentimento de valorização gerado pela avaliação. Não obstante o fato desse servidor ter pontuado diversas críticas à AED, dentre elas a sensação de ser um instituto *pro forma*, bem como de não ter tido o acompanhamento adequado dos avaliadores, relatando a ausência de *feedbacks* ao longo do processo, um dos avaliados assim pontuou:

O principal benefício que eu vislumbro é exatamente de você ter o compromisso de entregar algo, que você sabe que alguém está te observando. Às vezes, o ser humano tende a se esquivar, é do próprio ser humano se esquivar, achar que tá sem supervisão né? E eu acho que essa observação, esse olhar de fora acaba te comprometendo a entregar alguma coisa né? (...) Eu me senti valorizada, porque quando eu vi as notas,

eu me senti valorizada, porque eu percebi que de fato eles estavam acompanhando, que eles viram o meu esforço, o meu empenho (Avaliado – Campo Belo).

As reflexões acima mereceriam uma análise mais aprofundada, sob um aspecto psicológico, dos efeitos cognitivos – positivos e negativos – gerados durante um processo avaliativo. Não obstante, como foge ao objetivo do trabalho e não temos tal expertise, fica como sugestão para um eventual desdobramento dessa pesquisa: quais os feitos cognitivos, positivos e negativos, gerados pelo processo de avaliação no indivíduo avaliado? Esse questionamento merece reflexão, pois, em que pese as diversas críticas feitas pelo servidor avaliado acima, em que pontuou durante a sua entrevista uma série de problemas e lacunas ocorridos no processo da AED, ao final, ao ser questionado sobre o que teria sido positivo na avaliação, entregou a resposta acima.

Por fim, de modo geral, deve-se destacar que as impressões até aqui feitas foram as percepções gerais colhidas nas entrevistas de alguns dos atores envolvidos na avaliação especial de desempenho, nos municípios de Campo Belo e Belo Horizonte, durante os meses de junho a agosto de 2022. Longe de se ter conseguido captar todas as impressões, falas ou modos de se pensar de cada um dos entrevistados, adotou-se um método de análise, dentre vários outros tantos possíveis. O que foi apresentado até aqui foi o que esse pesquisador conseguiu extrair, com base em suas experiências, sentidos e limitados conhecimentos sobre o tema apresentado, buscando-se ter como enfoque e norte analítico, os objetivos gerais e específicos do trabalho.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Uma boa forma de refletir sobre esta dissertação é resgatando a indagação de Bergue (2020a): “Até quando continuaremos fazendo de conta que avaliamos o desempenho de servidores no serviço público?” (BERGUE, 2020b, p. 136).

A análise dos processos de avaliação especial de desempenho do servidor público, durante o estágio probatório, feita em dois municípios mineiros – Campo Belo e Belo Horizonte –, indicam que a indagação acima, de fato, merece reflexão por parte dos gestores públicos.

As normas analisadas e produzidas por ambos municípios, as entrevistas feitas com os avaliadores, gestores e avaliados, sobre como se dá o processo de AED em cada prefeitura, ponderando-se as percepções de cada um deles, de forma comparativa, permite concluir que há esforços e que recursos enormes são realizados para a aplicação da avaliação especial de

desempenho do servidor público. Tanto é que os municípios mineiros de Campo Belo (em 2018 e 2021) e no de Belo Horizonte (em 2019) passaram por mudanças recentes na estruturação avaliativa dos servidores em estágio probatório. Não obstante toda essa mobilização de recursos, de pessoal, de avaliadores, de gestores, de normas, o processo ainda se mostra pouco crível naquilo que se propõe: avaliar o servidor em estágio probatório e lhe conferir a estabilidade.

Destaca-se que, apesar de se verificar uma maior qualidade das normas da capital mineira, com uma divisão da avaliação por cargos específicos, bem como uma estruturação do seu corpo técnico voltado para a gestão de pessoas de maneira mais especializada, tendo inclusive um cargo próprio de gestor de desempenho e uma subsecretaria específica para a gestão de pessoas, extrai-se das entrevistas queixas e apontamentos semelhantes em ambos municípios. Tanto no processo de aplicação e desenvolvimento da avaliação especial de desempenho, por parte dos gestores e avaliadores, quanto por parte dos avaliados, nas duas localidades houve uma ressonância de falas. Tal fato indica que, possivelmente, há uma maior proximidade entre as realidades estudadas, sobretudo no que diz respeito ao dia a dia da avaliação, na sua prática e aplicação. A eventual superioridade das normas e estruturas de Belo Horizonte em face de Campo Belo não foi percebida durante as análises das entrevistas.

Identificou-se que o problema não está na estabilidade em si, mas no processo que antecede a ela e na deficiência de um setor de gestão de pessoas mais estruturado, que possa e queira, realmente, avaliar o servidor. Os porquês dessas falhas na avaliação de desempenho são diversos. A literatura aqui trazida aponta alguns deles, dada a complexidade do ato de se avaliar, sobretudo no serviço público, que muitas vezes é tratado de forma simplista. Uma alternativa de melhoria seria o aprimoramento e a aplicação de uma gestão de desempenho no serviço público, que muitas vezes se limita somente a aplicação de uma avaliação especial de desempenho, desligada de qualquer objetivo maior ou de uma gestão de pessoas mais estruturada, que vá além do viés operacional.

Além disso, dois pontos seriam essenciais para um não sucesso do processo avaliativo: (1) a coadjuvância da gestão de pessoas no setor público; (2) a ausência de vontade, política e cultural no serviço público, para se querer avaliar o servidor.

O primeiro deles fica claro ao se analisar a estrutura organizacional da gestão pública nos Municípios pesquisados e a inserção do Setor (ou Departamento) de Pessoal no organograma das Secretarias. No Município de Campo Belo, o setor de Recursos Humanos,

que deve pensar a gestão de pessoas e uma eventual gestão de desempenho, bem como a própria avaliação especial de desempenho em si, está subordinado à Secretaria de Administração. É um órgão desta Secretaria e, atualmente, cumpre um papel com um viés mais operacional que gerencial. Caso o Secretário de Administração queira, dar-se-á um papel gerencial e atuante ao RH, caso contrário, será apenas mais um órgão daquela Secretaria.

Em Belo Horizonte, há uma Subsecretaria de Gestão de Pessoas, subordinada à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Assim como em Campo Belo, a gestão de pessoas é vinculada e subordinada à uma Secretaria específica. Em face disso, o estudo de outros municípios, para aprofundar e ampliar o espectro de análise da avaliação especial de desempenho, bem como da própria estrutura da gestão de pessoas em si se mostra necessário, para que os achados dessa pesquisa ganhem robustez e para que a compreensão do tema ganhe qualidade.

Entende-se, respeitando-se posicionamentos diversos, que seria necessário dar maior protagonismo à gestão de pessoas no serviço público, seja alçando a um status de Secretaria, seja dando maior autonomia gerencial e protagonismo ao setor. Talvez Belo Horizonte já caminhe nesse sentido, ao se ter uma Subsecretaria de Gestão de Pessoas, o que lhe confere maior destaque na organização administrativa. Porém, ainda é pouco, sobretudo se considerar o tamanho do quadro de servidores da capital mineira (mais de 33 mil pessoas), seria necessário se ter uma Secretaria própria, voltada e focada no RH, sem vinculação a uma outra Secretaria específica, considerando-se a importância do servidor público para o serviço público de maneira ampliada e interligada – todo serviço dentro do município reverbera no outro, por mais distantes que estejam operacionalmente. Assim, o ato de gerir a pessoa deveria ganhar um papel e importância de destaque maior, uma vez que estão todos conectados. Com isso, a gestão de pessoas passaria a ser pensada (e vista) de uma maneira mais estratégica e importante dentro das atividades desenvolvidas na esfera pública.

Para que isso aconteça, seria necessário ultrapassar o segundo ponto: a ausência de vontade política e cultural para se avaliar o servidor. As mudanças, de um modo geral, necessitam de uma força política que as incentivem e as financiem, bem como de uma transformação cultural. Dar à gestão de pessoas um maior protagonismo e, conseqüentemente, passar a se avaliar os servidores públicos com maior seriedade, demandam vontade do gestor político e um querer cultural que aceite essa mudança.

As propostas atuais que tramitavam no Congresso, como a PEC 32/2020, por si só não resolvem os obstáculos de se gerir a pessoa na Administração Pública. Indicam uma vontade política pouco embasada e superficial acerca dos desafios do serviço público. Aliás, como demonstrado nesse trabalho, a supressão da estabilidade já ocorreu no serviço público brasileiro, por cerca de 14 anos: durante o período da ditadura militar. Os Atos Institucionais 1, 2 e 5 suspenderam a estabilidade em todos os níveis da federação.

Logo, se de fato a estabilidade afeta a eficiência do serviço público, se tal afirmação for verdadeira, um estudo aprofundado, da época em que estabilidade esteve suspensa, acerca do desempenho do servidor público poderá confirmar ou não essa hipótese. Se a estabilidade prejudica a eficiência do serviço público, os dados e registros dos anos de 1964 a 1978 permitiriam concluir ou, ao menos, apontar se essa supressão aumentou ou não o desempenho do servidor. Sugere-se, ainda, num outro estudo, que se faça um levantamento quantitativo de servidores públicos que foram demitidos por decreto do Presidente entre 1964 a 1978, para se ter uma noção, em números, do efeito da inexistência da estabilidade na área pública.

A partir disso, das análises das normas de ambos os municípios pesquisados, bem como na fala dos servidores entrevistados, o problema do serviço público não é a estabilidade em si, destaca-se novamente. Ao revés, ela é um instituto que auxilia na execução de tarefas e encargos que devem ser exercidos com certa autonomia e liberdade política por parte do servidor, protegendo o serviço público de arroubos autoritários, que vez ou outra surgem no meio político. A estabilidade garante que o servidor exerça sua função corretamente, sem receio de retaliações mais graves.

A impressão gerada no senso comum, de ausência de comprometimento ou acomodação do servidor, perpassa mais por uma ausência ou má utilização dos instrumentos existentes para se gerir a pessoa, como no caso da avaliação especial de desempenho, do que, de fato, da própria existência da estabilidade em si. Outros estudos nesse sentido também são importantes, para se compreender como a Administração Pública municipal atua para gerir o servidor inapto, bem como de que forma se utiliza dos instrumentos de gestão previstos na Constituição Federal para gerir o desempenho, tanto do servidor em estágio probatório, quanto do servidor estável.

Em face disso, pode-se afirmar que até que se tenha uma gestão de pessoas com um maior protagonismo e destaque para, de fato, avaliar e gerir o servidor público, seja em estágio probatório, seja já no curso da estabilidade, será necessário um processo educativo mais amplo, movido por uma vontade cultural e política direcionadas a tais mudanças. Processo este que

deve ser pautado no desenvolvimento da pessoa; na valorização do indivíduo; no aprendizado do servidor e da equipe; num estabelecimento de diálogos constantes entre os envolvidos, sobretudo entre avaliados e avaliadores-gestores; num ciclo contínuo e aperfeiçoado, visando o desenvolvimento de todos os envolvidos, considerando-se as relações formadas como complexas, afastando-se de um olhar simplista; e, por fim, de que a avaliação é um processo que envolve a gestão do trabalho, a comunicação entre diversos setores e uma conversa participativa e colaborativa entre todos. Deve-se planejar, para então organizar. Organizar, para então executar e acompanhar, repetitivamente.

A AED é importante e deve continuar sendo aplicada, porém o seu processo de aplicação deve ser aperfeiçoado e, sobretudo, os agentes envolvidos devem ser mais bem capacitados – tanto os servidores avaliados, quanto, sobretudo, os avaliadores e gestores – para que seja melhor compreendida. Além disso, a construção de uma cultura de *feedback* é fundamental para que o processo da AED valha todo o esforço despendido ao longo dos três anos. Tudo isso sendo pautado por uma coordenação de um RH participante e atuante, integrando-se a AED a um processo gerencial, como o da gestão de desempenho.

Destaca-se que há esforços para se melhorar a AED em ambos os Municípios, conforme se comprova pelas reestruturações recentes em ambos os locais: Campo Belo, passou a adotar em 2021 a avaliação 360° no curso da AED; por sua vez, Belo Horizonte, a partir de 2019, adota instrumentos tecnológicos e informacionais de gestão mais acessíveis, como cartilha e vídeo no Youtube, além de informatizar todo o processo.

Por fim, afirma-se que somente se tendo a avaliação como um instrumento, e não como um fim em si mesmo, a partir de um processo estruturado de gestão de pessoas, concatenado com os objetivos da organização, à luz de um *ethos* público, é que o ato de avaliar ganhará qualidade e robustez. Para isso, mostra-se essencial o envolvimento constante da equipe responsável pelo RH, sendo, este, não mais coadjuvante na estrutura administrativa, mas sendo visto como um setor fundamentalmente estratégico. Sobretudo dentro da Administração Pública, onde o ato de servir ganha destaque e se incorpora à qualificação de qualquer indivíduo que, antes de ser identificado pelo seu cargo, independentemente de qual seja, é, acima de tudo, um servidor do público e da coisa pública.

Assim, espera-se que as elaborações e estudos aqui feitos contribuam para a reflexão do tema e que as discussões retratadas possam, não muito longe, serem ultrapassadas por novas ideias, métodos e conceitos aptos a contribuir com o avanço da ciência e da administração

pública, sob um viés acadêmico e, também, prático. E que novas pesquisas e estudos na área pública se desenrolem, sobretudo na esfera municipal, ainda pouco explorada, mas essencial na prestação de serviços à comunidade e no contato direto com a população, ampliando-se o grau de aprendizado acerca da coisa pública, contribuindo com o trabalho e com o serviço público.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. . **Uma leitura da gestão de pessoas sob a perspectiva do mérito, desempenho e resultados**. In: Hélio Janny Teixeira; Ivani Maria Bassotti; Thiago Souza Santos. (Org.). Mérito, Desempenho e Resultados, ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público. 1ed.São Paulo: Fia/USP, 2014, v. 1, p. 25-39.
- ABRUCIO, L.F. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa: p. 67-86. 2007.
- ADLER, S., CAMPION, M., COLQUITT, A., GRUBB, A., MURPHY, K., OLLANDER-KRANE, R.; PULAKOS, E. D. Getting rid of performance ratings: Genius or folly? A debate. **Industrial and Organizational Psychology: Perspectives on Science and Practice**, v. 9, p. 219–252, 2016. [http:// dx.doi.org/10 .1017/iop.2015.106](http://dx.doi.org/10.1017/iop.2015.106)
- ALLISON, G. T. **Public and Private Management: are they fundamentally alike in all unimportant aspects?** Classics of Public Administration, op. cit.: 456-775, 1997.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. **Uso e abusos dos estudos de caso**. Cadernos de Pesquisa, v.36, n.129, p.637-651, 2006.
- AGUINIS, H.; PIERCE, C. A. **Enhancing the relevance of organizational behavior by embracing performance management research**. Journal of Organizational Behavior, v. 29, p. 139–145, 2008. [http://dx.doi.org/10 .1002/job.493](http://dx.doi.org/10.1002/job.493)
- ARAÚJO, F. D. **Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, p. 159-164, jan. 2007.
- BARBOSA, L.. **Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 120, n. 3, set-dez. 1996.
- BARBOSA, L.. **Igualdade e Meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas**. 4ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- BERGUE, S.T. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3. ed. Caxias do Sul, RS: Educs, 2010.
- BERGUE, S. T. **Gestão estratégica de pessoas no Setor Público**. 2. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2020a.
- BERGUE, S. T. **Avaliação dos processos de gestão no serviço público: uma abordagem crítica sobre a gestão de desempenho**. In: Hutz, C. S., Bandeira, D. R., Trentini, C. M., & Vazquez, A. C. S. (Eds.). Avaliação psicológica no contexto organizacional e do trabalho (pp. 136-146). Porto Alegre, 2020b.
- BOOTH, W..C.; COLOMB, G. G.; WILLIAMS, J. M. **A arte da pesquisa**. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

BONIFACIO, J. A. **La experiencia argentina en materia de profesionalización de la función pública y la capacitación.** Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, n. 4, July, 1995.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T.A. **Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo?** Revista de Administração de Empresas, v. 41, n. 1, p. 8-15, 2001.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil.** Rio de Janeiro, 1824. Senado Federal. 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso 03/04/18.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso 03/04/18.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm) . Acesso 03/04/18.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal. 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm) . Acesso 03/08/21.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro,

BRASIL. **Ato Institucional nº 1 de 9 de abril de 1964.** Brasília, DF: Senado Federal. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm)

BRASIL. **Ato Institucional nº 2 de 27 de outubro de 1965.** Brasília, DF: Senado Federal. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm)

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso 03/08/21.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968.** Brasília, DF: Senado Federal. 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm)

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 11 de 13 de outubro de 1978.** Brasília, DF: Senado Federal. 1978. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc11-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm)

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso 03/08/21.

BRASIL. **Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT (1943).** Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)

BRASIL. Constituição (1998). **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de Junho de 1998**. Modifica regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: [s.n.], 1995.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar da Câmara PPL nº 539**, de 2018. Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em:  
<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A53E6AE29868D6B162498359C10F87F0.proposicoesWeb2?codteor=1015111&filename=Dossie+-PLP+248/1998%2520https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A53E6AE29868D6B162498359C10F87F0.proposicoesWeb2?codteor=1015111&filename=Dossie+-PLP+248/1998%2520https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876)>. Acesso 06/02/2023.

BRASIL. **Projeto de Lei complementar do Senado nº 116**, de 2017. Dispõe sobre a avaliação periódica dos servidores públicos da União, Estados e Municípios, e sobre os casos de exoneração por insuficiência de desempenho. Brasília, DF. Disponível em:  
<<https://legis.senado.leg.br/sdlegetter/documento?dm=5237921&ts=1543008552669&disposition=inline>>. Acesso 18/01/22.

BRASIL. **Projeto de Lei complementar do Senado nº 248**, de 1998. Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/Plp/plp248.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Plp/plp248.htm)>. Acesso 03/08/21.

CARDOSO JR., J. C. e PIRES, R. R. **Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro**: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, n. 7, 2020.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo** – 23ª edição – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CHANLAT, J. F. **O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos**. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

COLBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. In: SOUZA, E. M. (Org.) **Metodologias e analíticas qualitativas em pesquisa organizacional**: uma abordagem teóricoconceitual. Vitória: EDUFES, 2014.

CRUZ, M.C.M.T. **A prática e os embates das avaliações de desempenho em municípios paulistas**. In: Hélio Janny Teixeira; Ivani Maria Bassotti; Thiago Souza Santos. (Org.). Mérito, Desempenho e Resultados, ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público. 1ed.São Paulo: Fia/USP, 2014, v. 1, p. 235-255

DENISI, A. S. **Performance appraisal and performance management: a multilevel analysis**. In: KLEIN, K. J.; KOZLOWSKI, S. W. J. (Ed.). *Multilevel theory, research, and methods in organizations*. São Francisco: Jossey-Bass, 2000.

EISENHARDT, Kathleen M. “**Agency Theory: An Assessment and Review**”, in *The Academy of Management Review*, vol. 14, n. 1, 1989, pp. 57-74.

FERNANDES, B. G.. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FERRÃO, M. O.; OLIVEIRA, D. C. D. **O instituto da estabilidade do servidor público frente ao princípio constitucional da eficiência**. *Revista Eletrônica de Iniciação Científica*, Itajaí, v. 4, n. 3, p. 888-906. 2013.

GALVÃO, M. C. B.; RICARTE, I. L. M. **Revisão Sistemática Da Literatura: Conceituação, Produção E Publicação**. *Logeion: Filosofia da Informação*, v. 6, n. 1, p. 57-73, 15 set. 2019.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. *Revista de Administração de Empresas*. Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de S.Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/20595>>. Último acesso setembro de 2022.

GOODNOW, F. J. **Politics and Administration: A Study in Government**. New Brunswick, NJ:Transaction Publishers. 1900.

GUNN, L. **Perspectivas en gestión pública**. In: BRUGUÉ, Quim e SUBIRATS, Joan. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública – Boletín Oficial del Estado, 1996.

HOOD, C; DIXON, R. **A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government**. Oxford: Oxford University Press, 2015

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KOLDO E., ed., **Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA. 2006.

LANE, J. R.. **State Management**, London: Routledge. Pags. 1-27, 2009.

LONGO, F. **Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no setor público**. Tradução Ana Corbisier, Lucia Jahn, Luis Reyes Gil, Paulo Anthero Barbosa. – Sao Paulo: FUNDAP, 2007.

LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. **Burocracia e política no Brasil**. São Paulo: Editora FGV, 2010.

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

MACHADO, E. M.; UMBELINO, L. M. **A questão da estabilidade do servidor público no Brasil**: perspectivas de flexibilização. Brasília. (Enap: texto para discussão). 2001.

MAIA, B.. **A Institucionalização do concurso público no Brasil**: uma análise sócio-histórica. Revista do Serviço Público, v. 72, n. 3, p. 663-684, 2021.

MARCONI, N. **Radiografia do emprego público no Brasil**. In: ABRUCIO, F.L.; LOUREIRO, M.R; PACHECO, R. S. Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. São Paulo: Editora FGV. 2010.

MARIETTO, M. L.. **Observação participante e não participante**: contextualização teórica e sugestão de roteiro para aplicação dos métodos. Revista Ibero Americana de Estratégia, vol. 17, núm. 4, pp. 05-18, 2018

MARINHO, M. G. S. M. C.; MEZA, E. ; FONSECA, K. C. D. . **Sindicalismo, autoritarismo e repressão entre dois polos**: As greves metalúrgicas de Osasco em perspectiva histórica (1968-1980). Política & trabalho (UFPB. Impresso), v. 1, p. 9, 2020.

MANZINI, Eduardo José. **Uso da entrevista em dissertações e teses produzidas em um programa de pós-graduação em educação**. Revista Percurso, v. 4, n. 2, p. 149-171, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/114753>>.

MEYER, J. W., & ROWAN, B. (1977). **Institutionalized organizations**: formal structure as myth and ceremony. The American Journal of Sociology, 340-363.

MEIRELLES, H. L, FILHO, J. E. B, & BURLE, C. R. (2016). **Servidores Públicos** / Hely Lopes Meirelles, Emmanuel Burle Filho. In: Direito administrativo brasileiro. 42. Ed. / Atual. Até a Emenda Constitucional 90, de 15.09.2015. São Paulo: Malheiros. 968 p.

MEIRELLES, H. L.. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDONÇA, M.; KANUNGO, R. N. **Impact of culture on performance management in developing countries**. International Journal of Manpower, v.17, pp, 65-75. 1996.

Mintzberg, H., (1996). **Management Government, Government Management**, Harvard Business Review, 74(3), pp. 75-83, 1996.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional** – 24. Ed – São Paulo: Atlas, 2009.

MORAES, L. L.; COELHO, F. S.. **(Des)integração entre os subsistemas de ingresso no serviço público**: análise de uma carreira do ciclo de gestão. CADERNOS DE GESTÃO PÚBLICA, São Paulo, v. 23, n. 75, p. 284-308, 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.76877>> DOI: 10.12660/cgpc.v23n75.76877.

MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. **Decreto nº 17.046/19 de 09 de janeiro de 2019** - Regulamenta o processo de avaliação de desempenho aplicado ao servidor público em estágio probatório ocupante de cargo de provimento efetivo da administração direta do Poder

Executivo. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/gestao-de-pessoas/Decreto%20n%C2%BA%2017.046%20de%209%20de%20janeiro%20de%202019.pdf>>. Acesso em 18/02/2022.

MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. **Portaria SMPOG nº 05 de 2019**. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/gestao-de-pessoas/Portaria%20SMPOG%20005%202019.pdf>>. Acesso em 18/02/2022.

MUNICÍPIO DE CAMPO BELO. **Decreto nº 5.712 de 18 de fevereiro de 2021** – Regulamenta a Avaliação Especial de Desempenho do servidor público em período de estágio probatório na Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Municipal e dá outras providências.

NASSUNO, M. **Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios**. Brasília. (Enap: texto para discussão). 1998.

NEIVA, E. R.. **Gestão e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: aspectos críticos e discussão sobre as práticas correntes**. 2020.

ODELIUS, C.C. **Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal**. Brasília: ENAP, 96 p. 2000.

ODELIUS, C.; SANTOS, P. R. G. **Avaliação de desempenho individual na administração pública federal: aspectos intervenientes no processo e nos resultados**. Revista Economia e Gestão, v.7, n.15, 2007.

OLIVEIRA-CASTRO, G. A.; LIMA, G. B. C.; VEIGA, M. R. M.. **Implantação de um sistema de avaliação de desempenho: métodos e estratégias**. Revista de Administração, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 38-52, jul./set. 1996.

OLIVEIRA, K. P.; PAULA, M. T. M. S.; PAIVA, L. R. O.; ANDRADE, K. O. F.; COURA, ?. R. **A Estabilidade no Setor Público Brasileiro: O que Pensam os Servidores Públicos?**. Revista de Carreiras e Pessoas, v. 11, n. 2, p. 283-304, 2021.

OLIVEIRA, K. P. de; VIEIRA, G. M.; LOPES, L. C.; CARMO, M. M.. **As ciências sociais aplicadas e a competência no desenvolvimento humano 1 [recurso eletrônico]. Cap. 1. A estabilidade no serviço público brasileiro: proteção da burocracia ou dos burocratas? / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre. – Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2020: 1 a 26.**

OLIVEIRA, E. de; CRUZ, Ê. V. P. da; OLIVEIRA, D. A. de A.; RUWER, L. M. E.; PEDROSA, R. A.; ANDRADE, D. F.; & REDIN, E. (2020). **A relação entre a (in)eficiência e a estabilidade no serviço público**. *Brasilian Journal of Production Engineering*, 6 (2), Edição Especial “Gestão Pública”, 188-204.

OLIVEIRA, K. P.; VIEIRA, G. M.; LOPES, L. C.; CARMOS, M. M.. **A estabilidade no serviço público brasileiro: proteção da burocracia ou dos burocratas? - As ciências sociais aplicadas e a competência no desenvolvimento humano 1 [recurso eletrônico] / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre. – Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2020, 1-25.**

OLIVEIRA, K. P. de. **Implementação de Políticas de Gestão de Pessoas do Estado de Minas Gerais: uma análise das políticas de avaliação de desempenho individual e certificação ocupacional.** Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Belo Horizonte, 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Modernizando o emprego público no Brasil.** Revista do Serviço Público, Brasília 56 (4): 419-428. Out/Dez. 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). PUMA. As Ciências Sociais Aplicadas e a Competência no Desenvolvimento Humano Capítulo 1 **Recent developments and future challenges in human resource management in OECD member countries background paper by the secretariat.** Paris, July 2001.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE:** Brasília: Governo Federal, 2010.

ORSI, A.; SILVA, C. M.. **Gestão do desempenho no setor público: dificuldades e alternativas de solução.** In: Hélio Janny Teixeira; Ivani Maria Bassotti; Thiago Souza Santos. (Org.). Mérito, Desempenho e Resultados, ensaios sobre gestão de pessoas para o setor público. 1ed. São Paulo: Fia/USP, 2014, v. 1, p. 193-233

OSZLAK, O. **El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros,** 2003. ECHEBARRÍA.: Temas para un diálogo. **Red de Gestión y Transparencia de la Políca Pública.** Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

PACHECO, R. S. **Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil: desafios para o Estado democrático do século XXI.** In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.

PACHECO, R. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010, p. 277-307.

PANTOJA, M. J.; SIMÕES, M. R. de S.; BERGUE, S. T. (Org.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público.** Brasília: ENAP, 2010.

PEIXOTO, A. L. A. (2020). **Processo de avaliação de desempenho individual no trabalho.** In: Hutz, C. S., Bandeira, D. R., Trentini, C. M., & Vazquez, A. C. S. (Eds.). Avaliação psicológica no contexto organizacional e do trabalho (pp. 127-135). Porto Alegre.

PEREIRA, L. C. B. (2014). **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995.** *Revista Do Serviço Público*, 50(4), p. 5-29.

POLLITT, C. e BOUCKAERT, G. (2011) **Public management reform: a comparative analysis,** (3rd ed.) Oxford, Oxford University.

POLLITT, C.. **From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, 2004.

POLLITT, C.. **Decentralization**: a central concept in contemporary public management. In: Ferlie, Ewan; Lynn Jr., Laurence E.; Pollitt, Christopher. The Oxford handbook of public management. New York: Oxford University Press, 2005, p. 371-397.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G.. **Avaliando reformas da gestão pública**: uma perspectiva internacional. RSP, Revista do Serviço Público, Ano 53, N. 3, Jul-Set 2002, p. 5-29.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G.. **Public Management Reform**: a comparative analysis. New York: Oxford University Press, 2004.

POLLITT, C.. **30 years of Public Management Reforms: has there been a pattern?** Background paper for the World Bank consultation exercise, 2013.

POLLITT, C.. **What do we know about Public Management Reforms**: concepts, models and some approximate guidelines. Paper supporting a presentation to the conference “Towards a comprehensive reform of public governance. Lisboa, 2013.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32 de 3 de setembro de 2020 [PEC 32] (2020). Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>>. Último acesso: 17/08/2021.

RABELO, F.L. **O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos**: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Vol. 3 Nº 6. 2011.

REYNAUD, P. D., & TODESCAT, M. Avaliação de desempenho humano na esfera pública: estado da arte na literatura internacional e nacional. **REGÉ Revista De Gestão**, v. 24, n. 1, p. 85-96, 2017.

ROUBAN, L. **Política da administração pública**. In: PETERS, G.; PIERRE. Administração Pública Coletânea. São Paulo: Editora UNESP. 2010.

SECCHI, L., FARRANHA, A. C., RODRIGUES, K. F., BERGUE, S. T., MEDEIROS-COSTA, C. C., (2021). **Reformas administrativas no Brasil**: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020, Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 26(83), pp. 1-17.

SILVA, A. B. (Org.). **Gestão de pessoas por competências nas instituições públicas brasileiras**. João Pessoa : Editora UFPB, 2021.

SILVA, J. L.; EMMENDOERFER, M. L.; CUNHA, N. R. S. **Análise Documental Ilustrada em Administração Pública**: Uma Proposta Operacional (Re)Aplicável. Teoria e Prática em Administração, v. 10, n. 2, p. 23-41, 2020.

SOUZA, T. C. P. D. **Mérito, estabilidade e desempenho**: influência sobre o comportamento do servidor público. 2002. 123f. Dissertação de mestrado em administração pública e de empresas. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2002.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. **Saturação Em Pesquisa Qualitativa**: Estimativa Empírica De Dimensionamento. Af-Revista PMKT 03 Completa 4 cores:Layout 1 10/9/09 4:08 PM Page 20 Disponível em: [http://www.revistapmkt.com.br/portals/9/edicoes/revista\\_pmkt\\_003\\_02.pdf](http://www.revistapmkt.com.br/portals/9/edicoes/revista_pmkt_003_02.pdf). Último acesso: 22/09/2022.

VELOSO, Z., **Invalidez do Negócio Jurídico**: Nulidade e Anulabilidade. Belo Horizonte, Del Rey, 2002, p. 17.

VILHENA, R.; MARTINS, H. Percepções sobre gestão do desempenho no setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. 4, p. 8-25, 2022.

VROOM, Victor Harold. **Work and motivation**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.

WEBER, M. **Ciência e Política**,. Duas Vocações. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. JC Editora. 1963.

WILSON, W. **The study of administration**. Political Science Quarterly, v.2, n.1, 197-222. 1887.

XAVIER, F. C.. **Ceifa de luz**. Pelo Espírito Emmanuel. 1. ed. especial. Rio de Janeiro: FEB, 2005

Yin, R. K. (2005). **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre, RS: Bookman.

## **ANEXO A – Roteiro semiestruturado de entrevista**

### Perguntas feitas aos avaliadores e gestores:

- 1) Como é realizada a Avaliação Especial de Desempenho durante o estágio probatório?
- 2) Qual seria a maior lacuna / problema da AED?
- 3) Como a AED poderia ser melhorada?
- 4) Em que medida a AED é, de fato, apta a avaliar o servidor durante o estágio probatório, da forma atual que é aplicada?
- 5) Qual seria o benefício / vantagem da AED?
- 6) Como a AED poderia contribuir com outras políticas de gestão de pessoas?

### Perguntas feitas aos avaliados:

- 1) Como foi (ou está sendo) realizada a Avaliação Especial de Desempenho durante o estágio probatório?
- 2) Na sua opinião, qual o maior defeito / problema da AED?
- 3) Como a AED poderia ser melhorada?
- 4) Qual o benefício / vantagem da AED?
- 5) Para além da aprovação no estágio probatório, como a AED impactou em outros aspectos da sua vida funcional / trabalhista?