

Demissão por insuficiência de  
desempenho na reforma  
gerencial: avanços e desafios

*Marianne Nassuno*

**30**

**Texto para discussão** é uma publicação da  
Escola Nacional de Administração Pública

*Editora*

Vera Lúcia Petrucci

*Coordenador editorial*

Franco César Bernardes

*Supervisora de produção gráfica*

Fátima Cristina Araújo

*Revisão*

Karla Guimarães

Maria Elisabete Ferreira

*Editoração eletrônica*

Nelma Carneiro da Silva

© ENAP, 1995

Nassuno, Marianne.

N268d Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial:  
avanços e desafios.

Brasília: ENAP, 1998.

21f. (Texto para discussão, 30).

1. Servidor Público-Demissão 2. Insuficiência de Desempenho-  
Servidor Público 3. Avaliação de Desempenho-Servidor Público  
4. Administração Gerencial 5. Recursos Humanos-Gestão Estratégica  
6. Política de Capacitação-Serviço Público 7. Servidor Público  
Estável-Demissão I. Título II. Série.

CDD 350.183

Brasília - DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília - DF

Telefone: (061) 245 6189

Fax: (061) 245 2894

<http://www.enap.gov.br>

E-mail: [publicacoes.enap@mare.gov.br](mailto:publicacoes.enap@mare.gov.br)

# Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios<sup>1</sup>

*Marianne Nassuno\**

## I. Introdução

A criação de novas possibilidades de demissão de servidores públicos — por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros<sup>2</sup> — na Emenda Constitucional n. 19, de 1998, foi objeto de muita polêmica. Na época de votação da Proposta de Emenda Constitucional especulava-se que a situação conhecida por meio da mídia como “o fim da estabilidade”, iria trazer de volta comportamentos de favorecimento e perseguição política e pessoal de servidores prevaletentes anteriormente à implantação do sistema de mérito na administração pública brasileira.

Menor atenção foi dada ao fato de que a Emenda Constitucional insere-se num processo mais amplo de reforma do aparelho de Estado no setor público brasileiro e que tal situação dá ao dispositivo constitucional uma conotação específica. Este texto discute o significado da inserção da demissão por insuficiência de desempenho no processo de implantação da administração gerencial, em termos de seus principais avanços e desafios.

## II. A avaliação de desempenho: algumas implicações e experiências concretas

A Emenda Constitucional n. 19 e os seus dispositivos integram um projeto de reforma do aparelho de Estado, que visa aumentar a eficiência e a qualidade das ações realizadas no setor público, por meio da implantação da administração gerencial. A possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho, prevista na Emenda Constitucional com as devidas salvaguardas para proteger os indivíduos de ações arbitrárias ou injustas, representa, por um lado, um instrumento importante para a efetiva administração de pessoal pelos gerentes do setor público, incluindo-se assim entre os fatores de flexibilização da

---

\* Marianne Nassuno é mestre em Administração Pública pela EAESP/FGV, integrante da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atualmente ocupa o cargo de gerente de projeto na Secretaria de Recursos Humanos do MARE.  
e-mail do autor: marianne.nassuno@mare.gov.br

gestão necessária à consolidação da administração gerencial. Este aspecto do dispositivo constitucional torna-se mais evidente quando se considera que a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho não representa uma proposta isolada, mas complementa outras medidas voltadas para o fortalecimento dos quadros efetivos do Estado, que incluem a criação de gratificações associadas ao desempenho de atividades estratégicas e uma política específica para a capacitação e valorização dos servidores.

Por outro lado, no entanto, características peculiares da cultura brasileira ao desconsiderar mecanismos que enfatizam diferenças individuais, e, o pressuposto da responsabilidade individual associado à situação de demissão por insuficiência de desempenho, podem atuar na direção oposta. Consequentemente torna-se difícil a avaliação do servidor com base no resultado de seu trabalho, um dos princípios fundamentais da mudança gerencial atualmente implementada restringindo assim a consolidação de um processo de gestão estratégica de recursos humanos.

A emenda referente à reforma administrativa, recentemente aprovada pelo Congresso, introduziu um novo critério para a demissão: o desempenho do servidor. Com isso, o servidor torna-se passível de demissão em decorrência dos resultados (ou no caso, da falta de resultados) do seu trabalho, critério con- dizente perfeitamente com os princípios da administração gerencial.

De acordo com o inciso III, do § 1º, do art. 41 da emenda, o servidor público estável poderá perder o cargo, mediante procedimento de avaliação periódica, por insuficiência de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Anteriormente à aprovação da Emenda Constitucional, a Constituição Federal de 1988 previa no § 1º, do art. 41 que “[o] servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa” e, no art. 132 da Lei 8.112, de 1990, as hipóteses em que a demissão será aplicada são detalhadas, incluindo:

- I- crime contra a administração pública;
- II- abandono de cargo;
- III- inassiduidade habitual;
- IV- improbidade administrativa;
- V- incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;
- VI- insubordinação grave em serviço;
- VII- ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima de defesa própria ou de outrem;
- VIII- aplicação irregular de dinheiros públicos;
- IX- revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;

X- lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;

XI- corrupção;

XII- acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

XIII- transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117<sup>3</sup>; e

XVII- prática de crimes contra licitação (art. 83 da Lei n. 8.666/93).

A necessidade de avaliação de desempenho dos servidores bem como a criação de incentivos e punições a ela associados fortaleceram-se recentemente em decorrência do aumento de pressões por melhoria dos resultados institucionais das organizações públicas. Essas pressões resultam do contexto da crescente competição internacional entre as empresas e os respectivos Estados nacionais, da escassez de recursos resultante da crise fiscal do Estado e da ampliação da insatisfação da sociedade com os serviços públicos. Esses processos são complementados por um movimento de redução dos níveis hierárquicos na esfera das organizações e conseqüente diminuição da possibilidade de se utilizar a promoção na carreira como prêmio para os servidores, gerando a necessidade de instrumentos alternativos.

Na administração pública federal brasileira a idéia de vincular determinados incentivos ou punições ao desempenho do servidor não é novidade, embora a introdução da possibilidade de demissão por insuficiência ser recente no texto constitucional. O conceito de avaliação de desempenho vem se implantando paulatinamente. Existem para algumas carreiras da administração pública federal gratificações associadas ao desempenho de determinadas atividades<sup>4</sup>. Os integrantes da carreira recebem a gratificação calculada com base no resultado da avaliação, realizada por seu chefe imediato<sup>5</sup>. Para garantir que os chefes realizem avaliações efetivas, devem ajustar as notas dadas de acordo com uma curva normal, que impede que avaliem todos os funcionários com a nota máxima<sup>6</sup>.

Provisões especiais para lidar com casos de desempenho insuficiente na administração pública também não são novidade em países como os Estados Unidos, Canadá, Austrália e Reino Unido.

Na Austrália existem procedimentos que definem processos formais para resolver problemas de mau desempenho e um conjunto de possíveis sanções para casos irremediáveis. O servidor ineficiente é definido como aquele que não alcança e não sustenta um padrão de eficiência que poderia ser razoavelmente esperado no desempenho de suas funções. Existem ações informais que podem ser adotadas para atuar imediatamente em caso de mau desempenho, entre as quais pode-se citar o acompanhamento permanente, a orientação a respeito da avaliação de desempenho, o esclarecimento a respeito dos padrões de desempenho etc.

Os procedimentos formais para administrar o mau desempenho e as sanções para casos irremediáveis incluem:

1. um arcabouço formal para corrigir as situações de mau desempenho incluindo treinamento, aconselhamento e transferência;

2. aposentadoria involuntária, redução de salários e rebaixamento na carreira, além de outras penalidades como possível resultado dos procedimentos de avaliação.

Na Inglaterra, os órgãos e entidades têm procedimentos para administrar a ineficiência relacionada com o baixo desempenho, ou seja, quando o trabalho do servidor deteriorou-se para padrões inaceitáveis; e com problemas de frequência, quando a ausência constante do servidor afeta negativamente a realização das atividades da unidade.

Caso o desempenho ou a frequência não melhorem e medidas como a aposentadoria por motivo de saúde sejam inadequadas, o funcionário pode ser rebaixado ou demitido por ineficiência, tendo direito, em alguns casos, a receber compensação. O servidor pode entrar com recurso contra a decisão de demissão motivada por ineficiência.

Adicionalmente, os órgãos e entidades têm procedimentos para equacionar situações de eficiência limitada, ou seja, quando o desempenho não é suficientemente baixo para ser considerado ineficiente, significando que o servidor não cumpre os requisitos do cargo ou é incapaz de realizar as suas tarefas de forma satisfatória. Caso o desempenho não melhore, o funcionário pode se aposentar ou ser aposentado precocemente em decorrência de eficiência limitada.

No caso do Canadá, o rebaixamento e a demissão em decorrência de desempenho estão previstos no *Public Service Reform Act*. Os processos favorecem os empregados e existe um grande esforço em garantir que todas as opções para melhorar o desempenho foram oferecidas e esgotadas. O Conselho Fiscal está atualmente enfocando estratégias para melhoria do desempenho. Diretrizes para gerentes administrarem o baixo desempenho e programas de treinamento específicos estão sendo desenvolvidos.

Os órgãos e entidades norte-americanos podem demitir ou rebaixar de posto um servidor que obtenha a classificação “inaceitável” na avaliação de desempenho, tendo por base o *Civil Service Reform Act*, de 1978, obedecidos alguns requisitos nele definidos e seguindo diretrizes relativas à documentação e procedimentos estabelecidos pelo órgão central de recursos humanos (*Office of Personel Management*). É previsto um período de revisão e recurso.

Um sistema de avaliação e gestão de desempenho (*Performance Management and Review System*) possibilita que servidores com desempenho satisfatório mínimo sejam realocados, rebaixados ou demitidos se seu desempenho não se alterar com um plano de melhoria. A remuneração de servidores integrantes do *Senior Executive Service* pode ser reduzida em decorrência do desempenho e um servidor desse grupo que seja avaliado em menos que “completamente bem sucedido” por duas vezes em três anos consecutivos pode ser demitido.

Na administração pública federal brasileira, a avaliação de desempenho vem sendo utilizada já algum tempo. O elemento novo constante da inclusão da possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho — como um mecanismo de administração do mau desempenho nos termos dos existentes em vários países — refere-se à sua integração a um processo mais amplo de mudança da forma de gerenciar o setor público; isto confere importância ao dispositivo constitucional ao mesmo tempo em que coloca novos desafios. A seguir serão analisados os principais avanços e desafios para a utilização da possibilidade de demissão do servidor público por insuficiência de desempenho como um mecanismo de fortalecimento da administração gerencial.

### **III. Avanços**

As regras constitutivas da administração burocrática — entre elas, a de garantia de estabilidade dos servidores públicos como forma de defendê-los das turbulências do jogo político, mantendo-os estáveis em suas posições nas sucessivas mudanças de governo —, embora representem alternativas à patronagem, ao favoritismo e à discriminação, criam uma proteção ao servidor público podendo gerar um descompromisso do servidor com o desempenho de suas atividades, com o agravante de que os servidores públicos, ao contrário dos políticos, não são submetidos à avaliação eleitoral (Rua, 1997).

A baixa produtividade e o reduzido grau de responsabilidade por parte dos burocratas públicos podem ser explicados pela existência de um conjunto de leis que determinam que o pagamento e a promoção sejam baseados no tempo de serviço e não na produtividade, que os salários sejam estabelecidos de forma global e que amplas garantias de emprego abranjam todos os servidores. Adicionalmente, não é exigida eficiência das organizações públicas e nem existem punições caso os seus resultados sejam baixos. Embora as organizações públicas tenham o dever de prestar atendimento, tal princípio não é universalmente aplicado, ou por descompromisso público, descaso com a clientela ou mesmo por tudo isso somado à falta de recursos (Ribeiro Barbosa, 1996).

Entre os avanços apresentados pela possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho introduzida na emenda e o fortalecimento do processo de avaliação nela implícito, destaca-se o fato de o dispositivo constitucional possibilitar o equacionamento desse problema.

No entanto, um importante diferenciador da proposta atual, em relação a planos de avaliação de desempenho introduzidos apenas com finalidade punitiva, está no fato de que está sendo complementado pela instituição uma política de capacitação para os servidores públicos federais, tendo como uma de suas diretrizes a possibilidade de acesso de todos os servidores a pelo menos uma oportunidade de participação em ações de capacitação a cada ano.<sup>7</sup> Nessa políti-

ca está sendo prevista a integração da avaliação de desempenho com a definição de planos de capacitação, por meio da utilização dos resultados da avaliação de desempenho como subsídio para as ações de capacitação, e a consideração dos efeitos de tais ações nas avaliações posteriores.

A possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho integra assim um processo mais amplo de fortalecimento do núcleo estratégico do Estado na medida em que está sendo acompanhada por ações visando a reorganização de carreiras, a revisão remuneratória de acordo com os padrões do setor privado, o planejamento de ingresso sistemático no quadros do setor público e a capacitação dos servidores num programa organizado. Não se refere, portanto, a uma iniciativa isolada. Está associada à definição de instrumentos que promovem o crescimento e o aumento da qualificação dos servidores, melhoria do padrão remuneratório de algumas categorias, com uma política sistemática de reorganização e melhora de quadros e ampliação planejada do seu quantitativo.

Adicionalmente, o mecanismo avaliatório para aumentar o compromisso dos servidores públicos com a realização de suas atividades está sendo introduzido mantendo salvaguardas que protejam os servidores públicos de ações arbitrárias e injustas. De acordo com o inciso III, do § 1º do art. 41 da Emenda, o servidor público estável só perderá o cargo mediante procedimento de avaliação periódica por insuficiência de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. Além disso, está prevista a necessidade de critérios e garantias especiais para a demissão de servidor público estável, que em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo desenvolva atividades de Estado (art. 32 da Emenda Constitucional n. 19, de 1998).

Às salvaguardas que protegem os servidores em face de atos arbitrários e injustos somam-se as do regime democrático garantidoras dos direitos individuais: o texto constitucional remete o estabelecimento do procedimento de avaliação ao Congresso, ou seja, o procedimento de avaliação para fins de demissão deverá ser definido em lei, e sujeito ao debate público e acompanhamento de todos os atores envolvidos.<sup>8</sup>

Finalmente, o dispositivo constitucional tem o mérito de fortalecer o papel da avaliação de desempenho como um instrumento de gestão à disposição dos gerentes para a efetiva administração de pessoal. A demissão por insuficiência de desempenho constitui um mecanismo que os gerentes do setor público podem utilizar para a efetiva gestão de seus funcionários, situando-se entre os instrumentos da administração gerencial voltados para a flexibilização da gestão.

Os gerentes precisam crescentemente de flexibilidade e discricionariedade na gestão de pessoal para lidar com a complexidade de suas atividades. O ambiente no qual o governo atua é tal que poucos gerentes podem controlar



e dar conta de todas as atividades que determinam o sucesso de seus programas. O desempenho de seus programas depende da operação de redes nas quais a responsabilidade é distribuída entre seus funcionários. Para criar e encorajar essa relação é necessário flexibilidade, que requer a devolução de autoridade aos gerentes: os gerentes precisam de um forte sistema de incentivos na gestão de seus servidores, tais como objetivos claros, aferição dos resultados, prêmios monetários pelo sucesso e punições pelo fracasso ou mau desempenho (Kettl e outros, 1996).

O processo de avaliação individual de empregados é um dos aspectos centrais da administração estratégica de recursos humanos. Por meio da avaliação de desempenho dos funcionários podem ser identificadas as áreas nas quais o treinamento se faz necessário, se os critérios de seleção utilizados são adequados e equacionadas questões relativas ao remanejamento de funcionários. Nessa perspectiva, a avaliação do desempenho individual deve estar alinhada com o estabelecimento de objetivos no nível da organização, e a necessidade de ações complementares na estratégia geral de recursos humanos deve ser discutida tendo como referência a avaliação de desempenho. A avaliação de desempenho não é assim um fim em si mesmo, mas um instrumento para melhorar os resultados dos recursos humanos da organização.

Em abordagens que dão ênfase aos resultados do trabalho, o próprio subordinado define suas metas de desempenho a curto prazo e o supervisor ajuda o funcionário a relacionar sua auto-avaliação, suas metas e seus planos, para o período seguinte, às realidades da organização. Os subordinados não são mais avaliados pelo superior para que seus pontos fracos possam ser determinados; ao contrário, eles se auto-avaliam para definir não apenas seus pontos fracos mas seus pontos fortes e potencialidades.

Exige-se a criação de um relacionamento no qual os funcionários possam assumir responsabilidade pelo desenvolvimento de suas próprias potencialidades, planejar esse desenvolvimento e aprender colocando seus planos em prática. A ênfase dada aos resultados do trabalho envolve, assim, um processo conjunto de definição de objetivos de desempenho e de revisão e avaliação do indivíduo com base no alcance desses objetivos em um determinado período. Esse sistema integra um processo de administração por objetivos da organização.

#### **IV. Desafios**

A avaliação de desempenho é um instrumento de administração de pessoal, pelo qual são avaliadas as necessidades de treinamento, de realocação e de promoção, conforme mencionado anteriormente. Essa dimensão mais ampla deve ser considerada na definição dos procedimentos para a demissão por insuficiência de desempenho sem obstaculizar a implantação futura de um sistema

de avaliação de desempenho que venha servir à administração estratégica de recursos humanos. O pressuposto da demissão por insuficiência de desempenho — a responsabilidade individual — pode criar dificuldades para definir procedimentos de avaliação baseados em resultados do trabalho.

A demissão por insuficiência de desempenho tem como pressuposto que o responsável pela situação de ineficiência é o próprio indivíduo. Desta forma, ao serem definidos critérios para a demissão por insuficiência de desempenho, estes devem estar relacionados prioritariamente com elementos que estão sob controle do indivíduo.

A avaliação de desempenho tendo como base os resultados do trabalho, envolve um compromisso entre dois indivíduos, o chefe e o subordinado, sendo o mau desempenho uma responsabilidade compartilhada por ambos. A possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho, ao contrário, pressupõe a incapacidade de uma das partes — no caso, o subordinado — de cumprir o acordado. Portanto, as razões para a insuficiência de desempenho não podem estar relacionadas com o compromisso, devendo ser independentes dele. Ou seja, os resultados do trabalho não podem ser o principal critério para a demissão por insuficiência de desempenho.

O mérito ou, no caso, o demérito, resultado do desempenho e das diferenças substantivas individuais, depende do indivíduo e de suas especificidades. Nesse contexto, o único elemento a diferenciar uma pessoa da outra são as características idiossincráticas de cada uma delas, ou seja, tanto os seus talentos naturais como a sua disposição interior para realizá-los. Assim, a avaliação do servidor deverá focar características individuais de natureza comportamental e de personalidade, envolvendo o seu perfil, comportamento e sua motivação.

A abordagem que enfoca características individuais pode criar resistência entre os gerentes que irão aplicá-la. Ao serem confrontados com a responsabilidade de julgar o valor pessoal de outra pessoa, o respeito que sentem pelo valor inerente ao indivíduo pode criar dificuldades no processo avaliatório. A ênfase moderna no gerente como um líder, que atua para ajudar seus subordinados a alcançar tanto seus próprios objetivos quanto os da empresa, dificilmente é coerente com o papel de juiz exigido por planos de avaliação centrados em características individuais, nos quais os subordinados são vistos como produtos, que ao final de um processo de inspeção serão rejeitados ou aceitos (McGregor, 1997).

Às dificuldades relativas à resistência dos gerentes soma-se o fato de que o pressuposto da demissão por insuficiência de desempenho, ao enfatizar o papel do indivíduo, desqualifica fatores ligados com a relação e o ambiente de trabalho, tais como, chefes que não sabem organizar o trabalho, atividades mal-estruturadas etc., desconsiderando que parte dos problemas das organizações são de origem sistêmica e não da responsabilidade individual dos funcionários e, sendo assim,

surge o problema de como discernir, em um mau desempenho, a parcela de culpa do sistema e a da responsabilidade do indivíduo.

Ademais, autores apontam que a exatidão não é a principal preocupação dos gerentes quando avaliam os seus subordinados. Seu principal objetivo é utilizar o processo de avaliação como forma de motivá-los e premiá-los. Assim, a discricionariedade gerencial e a efetividade, e não a exatidão, são as palavras-chave do processo. Os gerentes deixam claro que não vão permitir que pontuações excessivamente exatas causem problemas para si mesmos e que utilizarão o processo para melhorar a sua gestão de pessoal (Newman e Milkovitch citados por Beaumont, 1993: 79).

Essa interpretação política do processo de avaliação contrasta fortemente com a idéia de que o processo de avaliação deve ser caracterizado pela objetividade, consistência, justiça, equidade, honestidade etc. Na lógica dos gerentes, a avaliação de desempenho não deve ser tão objetiva quanto na lógica do direito.

Para manter o princípio da administração gerencial, podem ser definidos procedimentos para a demissão por insuficiência de desempenho demonstrativos de que foram dadas ao indivíduo todas as possibilidades de cumprir sua parte no contrato. Autores alertam, no entanto, que problemas em casos de ineficiência podem surgir em decorrência da ausência de apoio dos supervisores, falta de padrões de desempenho adequados, documentação e procedimentos de acompanhamento falhos e da ausência da cultura de avaliação nas instituições, mais do que em razão do processo formal (MAB-MIAC, 1994: 27).

Em suma, o pressuposto do indivíduo associado à demissão por insuficiência de desempenho pode dificultar a adoção de procedimentos de avaliação com base nos resultados que envolvam compromissos entre dois indivíduos. Para ser passível de demissão, precisa-se demonstrar que o erro está no indivíduo não cumpridor do compromisso e não no próprio compromisso. Se forem definidos critérios para avaliação, estes têm que estar associados ao indivíduo. Nesse sentido, a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho pode ir na direção contrária à administração gerencial.

Um segundo problema associado ao pressuposto da responsabilidade individual pode estar relacionado com aspectos particulares da cultura brasileira, que, segundo Barbosa (1996:87), não considera como legítimos, critérios que demarcam diferenças individuais:

“No Brasil, o que ocorre é que a semelhança de forma é tomada como base substantiva e irredutível a qualquer outra coisa. As desigualdades que se estabelecem entre os indivíduos são tidas, exclusivamente, como oriundas das condições sociais dos indivíduos e não como conteúdos distintos de uma mesma forma. Portanto, nenhuma legitimidade lhes é atribuída”.

O ambiente e as circunstâncias são utilizados para justificar a qualidade do que cada um realiza. Em conseqüência, as atividades individuais não são comparáveis, pois o seu produto é tido como resultado de condições particulares e únicas, não equivalentes. A desconsideração de condições de realização do trabalho e de vida no processo de avaliação de desempenho gera um sentimento de injustiça nos avaliados. Por isso é que todos são avaliados positivamente ou ninguém é avaliado. No Brasil, desempenho não se avalia, se justifica (Barbosa, 1996).

No entanto, a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho pressupõe que a ação do indivíduo independe do ambiente e das circunstâncias em que é realizada: é conseqüência exclusiva dos seus talentos e de forças intrínsecas a ele, tais como esforço, vontade de realizar, iniciativa e competência, ou seja, de mecanismos inatos e psicológicos. Esse aspecto da cultura brasileira, se confirmado na prática, pode dificultar tanto a implementação como a regulamentação do dispositivo constitucional.

## **V. Comentários finais**

A Emenda Constitucional que cria a possibilidade de demissão dos servidores em decorrência de desempenho insuficiente, na medida em que integra um conjunto mais amplo de medidas visando a melhora dos quadros e o aumento da capacitação, prevê as devidas salvaguardas para proteger os indivíduos de ações arbitrárias ou injustas. Constitui assim um instrumento importante para a efetiva administração de pessoal pelos gerentes do setor público, representando um fator de consolidação da administração gerencial. Para que o dispositivo constitucional possa efetivamente contribuir ao fortalecimento dos quadros efetivos do Estado, na definição do instrumento que viabilize a demissão por insuficiência de desempenho devem ser considerados alguns desafios apontados por este texto. Entre esses desafios foram apontados aspectos peculiares da cultura brasileira que não consideram legítima a diferenciação com base em características individuais; o pressuposto da responsabilidade individual associado à situação de demissão por insuficiência de desempenho e a necessidade de garantir objetividade no processo de demissão por desempenho insuficiente, por questões jurídicas. Esses desafios podem dificultar a adoção de modelos de avaliação do servidor com base no resultado de seu trabalho, um dos princípios fundamentais da reforma gerencial atualmente em curso.

A despeito do fato de o equacionamento dos desafios apontados não ser trivial, o estabelecimento de um serviço público mais eficiente implica necessariamente na estruturação de um sistema de avaliação de desempenho e na criação de mecanismos que possibilitem a efetiva administração dos recursos humanos atuantes na administração pública, justificando a mudança cons-

titucional realizada. O momento atual pode significar uma oportunidade de iniciar o processo de reversão. Contribui para tanto, o fato de a demissão por insuficiência de desempenho não representar uma proposta isolada, mas integrar uma estratégia mais ampla de flexibilização da gestão de recursos humanos que visam a consolidação da administração gerencial, associada a outras medidas voltadas para o fortalecimento dos quadros efetivos do Estado, que incluem a criação de gratificações associadas ao desempenho de atividades estratégicas e uma política específica para a capacitação e valorização dos servidores.

## Notas

- <sup>1</sup> Os pontos de vista expressos neste texto são de responsabilidade da autora, não sendo necessariamente compartilhados pelo MARE ou pela SRH. A autora agradece a Paulo Garrido Modesto pelo incentivo à elaboração e divulgação do texto e à Maria Teresa Correia da Silva pelos comentários e sugestões.
- <sup>2</sup> A Emenda prevê além da possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho a demissão por excesso de quadros, de que trata o § 4º, art. 169: “Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal”. A lei complementar referida no texto constitucional é a de n. 82, de 1995, que define que a participação das despesas de pessoal na receita corrente líquida da União (total da receita corrente menos transferências constitucionais e legais, contribuição para o PIS/PASEP e benefícios previdenciários) não pode exceder a 60% em cada exercício financeiro.
- <sup>3</sup> De acordo com o art. 117 da Lei n. 8.112/90, ao servidor é proibido:
  - IX- valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem em detrimento da dignidade da função pública;
  - X- participar de gerência ou administração de empresa privada de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
  - XI- atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;
  - XII- receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
  - XIII- aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
  - XIV- praticar usura sob qualquer de suas formas;
  - XV- proceder de forma desidiosa;
  - XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares.

- <sup>4</sup> Este é o caso das carreiras de Finanças e Controle, Planejamento e Orçamento, Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Técnicos de Planejamento e Pesquisa e Diplomatas. Gratificações de desempenho foram criadas também para outros cargos, tais como, área jurídica, ciência e tecnologia (nível superior e intermediário), grupo informações etc., para as quais a avaliação de desempenho está em processo de regulamentação.
- <sup>5</sup> As gratificações de desempenho atualmente existentes na Administração Pública Federal utilizam para a avaliação de desempenho individual critérios tais como: quantidade de trabalho, qualidade do trabalho, tempestividade, comprometimento e relacionamento. A cada critério correspondem determinados números de pontos que, somados, resultam na avaliação de desempenho do indivíduo.
- <sup>6</sup> Apesar de a criação de gratificações de desempenho representar um desenvolvimento importante na gestão dos recursos humanos do governo federal, existem algumas dificuldades para a utilização desse instrumento. Entre elas, a de definir processos de avaliação para atividades bastante abrangentes e variadas, não rotineiras e que requeiram o domínio de conhecimentos e habilidades diversificadas e o fato de a gratificação corresponder a um percentual grande do total da remuneração do servidor (em torno de 70%), o que inibe a concessão de notas muito baixas.
- <sup>7</sup> Minuta do decreto está em processo final de discussão após ter sido disponibilizada uma versão do documento via internet para receber comentários e sugestões.
- <sup>8</sup> Podem ser citadas outras garantias do regime democrático como o controle externo sobre as ações arbitrárias da administração pública em relação aos servidores exercida por entidades representativas de seus interesses.

## Referências bibliográficas

*Civil Service Management Code*, 1995

BARBOSA, L.. (1996), “Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?” *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 3, set-dez. Brasília: ENAP.

BEAUMONT, P.B.. (1993), *Human Resource Management. Key Concepts and Skills*. London: SAGE Publications

Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998

KETTL, D.F.; P.W. INGRAHAM; R.P. SANDERS; C. Horner. (1996), *Civil Service Reform. Building a Government that Works*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press

Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Lei Complementar n. 82, de 27 de março de 1995

MAB-MIAC Publication Series. (1994), *Performance Management: The Integrated Use of Recognition, Rewards and Sanctions*. Canberra, Australian: Government Publishing Service.

MARE. (1998), “A nova política de recursos humanos.” *Cadernos MARE*, n. 11, Brasília.

MCGREGOR, D.. (1997), Uma análise apreensiva da avaliação de desempenho. V. H, Vroom..(org.) *Gestão de Pessoas, não de Pessoa*. Harvard Business Review Book. São Paulo: Editora Campus

RIBEIRO BARBOSA, P.. (1996), Gestão de Hospitais Públicos: maior autonomia gerencial, melhor performance organizacional com apoio em contratos de gestão. *Revista do Serviço Público*, n. 2, mai-ago. Brasília: ENAP.

RUA, M. G.. (1997), *Desafios da Administração Pública Brasileira: Governança, Autonomia, Neutralidade*. Paper apresentado no Seminário ENAP Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento. Brasília.



## Normas para colaboradores

1. A série **Texto para discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações padrão.
4. Os trabalhos devem vir acompanhados de um resumo analítico em português e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
5. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
6. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
7. Os originais enviados à editora de **Texto para discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

## Texto para discussão

### Números publicados

- Nº 1 - A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira  
*Luiz Carlos Bresser Pereira*  
maio/1995, 24 p.
- Nº 2 - A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização  
*Érica Máximo Machado e Lícia Maria Umbelino*  
julho/1995, 21 p.
- Nº 3 - Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro  
*Gleisi Heisler Neves*  
outubro/1995, 28 p.
- Nº 4 - Estado, aparelho do Estado e sociedade civil  
*Luiz Carlos Bresser Pereira*  
outubro/1995, 31 p.
- Nº 5 - Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública  
*Paulo Modesto*  
outubro/1995, 14 p.
- Nº 6 - A tecnologia da informação na reforma do Estado  
*Ricardo Adolfo de Campos Saur*  
julho/1996, 15 p.
- Nº 7 - Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz  
*Virginio Augusto Ferreira Coutinho e Maria Teresa Oliva Silveira Campos*  
agosto/1996, 24 p.
- Nº 8 - Desempenho e controle na reforma administrativa  
*Simon Schwartzman*  
setembro/1996, 22 p.
- Nº 9 - Administração pública gerencial:  
estratégia e estrutura para um novo Estado  
*Luiz Carlos Bresser Pereira*  
outubro/96, 20p.

- Nº 10 - Qual Estado?  
*Mário Cesar Flores*  
novembro/96, 12p.
- Nº 11 - Governabilidade, governança e capacidade governativa  
*Maria Helena de Castro Santos*  
dezembro/96, 14p.
- Nº 12 - A modernização do Estado: as lições de uma experiência  
*Serge Vallemont*  
dezembro/96, 16p.
- Nº 13 - As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado.  
*Enrique Saravia*  
março/97, 18p.
- Nº 14 - Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão.  
*Francisco Gaetani*  
abril/97, 15p.
- Nº 15 - Cidadania e *Res publica*: a emergência dos direitos republicanos  
*Luíz Carlos Bresser Pereira*  
maio/97, 45p.
- Nº 16 - Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados  
*Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero*  
junho/97, 31p.
- Nº 17 - Controle interno e paradigma gerencial  
*Sheila Maria Reis Ribeiro*  
julho/97, 27p.
- Nº 18 - Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa  
*Marcos Alonso Nunes*  
agosto/97, 37p.
- Nº 19 - Formação e capacitação na construção de um novo Estado  
*Evelyn Levy*  
setembro/97, 15p.
- Nº 20 - A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição  
*Valdei Araújo*  
outubro/97, 26p.
- Nº 21 - Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural  
*Tereza Cristina Cotta*  
novembro/97, 13p.

- Nº 22 - Utilizando a internet na administração pública  
*Cláudio Seiji Sato*  
dezembro/97, 25p.
- Nº 23 - Reforma administrativa e direito adquirido  
*Paulo Modesto*  
fevereiro/98, 25p.
- Nº 24 - Reconstruindo um novo Estado na América Latina  
*Luiz Carlos Bresser Pereira*  
março/98, 19p.
- Nº 25 - Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro  
*Carlos César Pimenta*  
abril/98, 23p.
- Nº 26 - Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica  
*Marcelo de Matos Ramos*  
maio/98, 23p
- Nº 27 - Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses  
*Francisco Gaetani*  
junho/98, 27p
- Nº 28 - Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal  
*Franco César Bernardes*  
*Marcelo Gameiro de Moura*  
*Marco Antônio de Castilhos Acco*  
julho/98, 25p
- Nº 29 - Reforma da Previdência: Negociações entre os poderes Legislativo e Executivo  
*Marcelo James Vasconcelos Coutinho*  
setembro/98, 23p

## Cartão de assinatura da RSP

A *Revista do Serviço Público* — RSP é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, cujo objetivo é promover a reflexão sobre temas ligados ao Estado, à Administração Pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Para assinar a RSP, preencha este cartão e envie para o endereço abaixo por fax ou correio.

Periodicidade: trimestral  
Assinatura anual: R\$ 40,00  
Exemplar avulso: R\$ 12,00  
Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Nome/Instituição:

CPF/CGC:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Caixa Postal:

Telefone:

Fax:

### Tipo de solicitação

- Assinatura  
 Número avulso — Edição nº \_\_\_\_\_  
 Alteração de cadastro

### Formas de pagamento

1. Enviar cheque nominal em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública.
2. Enviar ordem de pagamento (anexar cópia do depósito) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A — Agência: Asa Sul nº 3478-9 — c/c nº 55.595.006-9.
3. Enviar nota de empenho (anexar original) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
UG: 114702 — Gestão: 11401

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Pesquisa e Difusão  
SAIS — Área 2-A  
70610-900 — Brasília, DF  
Telefone: (061) 445 7095 — 445 7096  
Fax: (061) 245 6189  
<http://www.ena.gov.br>  
e-mail: [publicações.ena.mare.br](mailto:publicações.ena.mare.br)