



Escola Nacional de Administração Pública

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE LIDERANÇAS ESTRATÉGICAS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para a obtenção do grau de Especialista
em Pessoas, Inovação e Resultados.

Orientadora: Prof. Me. Sonia
Maria Goulart Gonçalves

Brasília - DF

2021

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE LIDERANÇAS ESTRATÉGICAS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Autor: Gleison Gomes da Costa

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

RESUMO

A gestão do desempenho de lideranças no serviço público é um assunto que precisa ser debatido e, com base nisso, este trabalho teve como objetivo principal identificar nos órgãos da Administração Pública Federal Direta, que possuem status de Ministério, se há processos formais e estruturados de avaliação de desempenho das lideranças em níveis 4, 5 e 6. Como objetivos específicos: i) identificar aspectos facilitadores ou impeditivos; e ii) identificar as opções de desenvolvimento das lideranças, a partir dos resultados da avaliação. Foi realizada pesquisa, por meio de questionário específico, enviado com base na Lei de Acesso à Informação, com os 23 órgãos. Do total, obteve-se 22 respostas e 1 negativa. 21 disseram não ter processos de avaliação de desempenho de lideranças e 1 disse ter um projeto em fase de piloto, ainda sem resultados. Foi feita a análise de conteúdo e os principais resultados encontrados foram: o principal impeditivo para a realização é a ausência de normativo legal; a gestão do desempenho é vista como a avaliação e não como um processo; ainda existe o pressuposto de que a avaliação de desempenho tem caráter punitivo; e que a promoção de ações de capacitação é encarada como a forma de melhor corrigir resultados. Outros estudos devem ser realizados para complementar as informações obtidas por esta pesquisa.

PALAVRAS CHAVES: Gestão de Desempenho; Avaliação de Desempenho de Lideranças; Desempenho no Serviço Público.

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta os resultados da investigação sobre o processo de gestão de desempenho das lideranças, especificamente sobre a avaliação de desempenho individual dos ocupantes de cargos ou funções comissionadas em níveis 4, 5 e 6, da Administração Pública Federal Direta, nos órgãos que possuem status de Ministério e são vinculados à Presidência da República, bem como a identificação das ações de desenvolvimento dessas lideranças, a partir dos resultados da avaliação.

Atualmente, para a investidura em cargos e funções comissionados existem critérios e perfis profissionais indicados para cada caso específico, contudo não há identificação de mecanismos de acompanhamento e avaliação do desempenho desses indicados após assumirem os postos.

Logo, o nosso problema de pesquisa é apresentado pela seguinte questão: Como são realizados o acompanhamento e a avaliação de desempenho individual dos ocupantes de cargos e funções comissionados de níveis 4, 5 e 6?

Como prováveis hipóteses, pode-se afirmar que os órgãos não realizam processos formais e estruturados de avaliação individual de desempenho dos ocupantes de cargos em comissão de níveis 4, 5 e 6, tendo em vista que não há legislação determinando sua realização e que o desenvolvimento das competências desses líderes é promovido pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

O objetivo geral deste trabalho é identificar nos órgãos da Administração Pública Federal Direta, que possuem status de Ministério, se há processos formais e estruturados de avaliação de desempenho dos ocupantes de cargos e funções comissionadas em níveis 4, 5 e 6. Como objetivos específicos pode-se citar:

- a) identificar aspectos facilitadores ou impeditivos para o processo de avaliação de desempenho de altas lideranças;
- b) identificar as opções de desenvolvimento pessoal e profissional das lideranças com base no desempenho das lideranças, a partir dos resultados da avaliação.

Justificativa

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1998, a administração pública tem como premissa agir em conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Embasadas nestes princípios, no decorrer dos anos, foram adotadas estratégias e ações para ampliar e aperfeiçoar a profissionalização do serviço público, em especial na ocupação de cargos e funções de confiança, visando melhorar a entrega dos serviços públicos e gerando valor público.

As medidas alcançam destaque, a partir de 2018, quando foram publicadas normas legais para disciplinar o perfil profissional dos ocupantes das posições de altas lideranças dos órgãos públicos federais, conhecidos por servidores ocupantes de cargos do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE, os quais são de livre nomeação. Um exemplo é o Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, que dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação destes cargos e funções.

Apesar de existirem os citados critérios gerais e perfis profissionais indicados para a ocupação dos postos de liderança, até o momento, contudo, não foram identificados mecanismos de acompanhamento e avaliação de desempenho dessas lideranças, tanto nos aspectos técnicos-teóricos quanto nos aspectos comportamentais.

No contexto organizacional, o líder é o responsável por mobilizar pessoas e recursos com o objetivo de atingir os resultados e realizar as entregas esperadas, em níveis operacionais, táticos e estratégicos.

Embora detentores de conhecimentos e de experiências profissionais que os habilitem a ocupar um posto de liderança em níveis mais estratégicos (níveis 4, 5, 6 e Natureza Especial), não há um manual específico para saber como agir em cada atividade ou projeto e, tampouco, para saber como lidar com as situações cotidianas e desafiadoras dos relacionamentos interpessoais com equipes tão diversas, o que por vezes pode impactar negativamente nas entregas e na saúde e bem-estar das pessoas que compõem as equipes, incluindo as próprias lideranças. Diante disso, é frequente o questionamento: “como saber se estou indo bem?”.

Usualmente as organizações adotam a prática da Avaliação Individual de Desempenho, geralmente na modalidade 360° no serviço público, para que o servidor¹ possa receber, periodicamente, o feedback sobre o seu desempenho frente aos desafios assumidos e metas pactuadas, seja em atuação individual, seja em atuação em grupo

O produto dessa avaliação de desempenho vai além de uma simples conversa sobre “como estou indo”, deve ser uma poderosa ferramenta de identificação de pontos fortes e pontos de melhoria. Com a avaliação, realizada de maneira adequada, é possível traçar um plano de desenvolvimento para as competências que precisam ser adquiridas ou aperfeiçoadas, por meio de ações educacionais, formais ou não.

Desta forma, é fundamental que, além de haver critérios para a ocupação dos cargos, seja tão ou mais importante que o desempenho das lideranças passe a ser acompanhado e avaliado, para que os resultados possam ser atingidos, as entregas feitas, o valor público seja gerado, as pessoas trabalhem motivadas e a sociedade tenha serviços públicos de alta qualidade.

Referencial Teórico

Desde 1998, com a promulgação da Constituição Federal, a Administração Pública tem por obrigação seguir os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, conforme disciplina o art. 37. Estes princípios são os balizadores das ações dos gestores públicos, que, por sua vez, devem agir de forma adequada para que a prestação do serviço gere valor público para a sociedade.

De acordo com Teixeira (2012), gerar valor público é “oferecer respostas efetivas a necessidades ou demandas coletivas que sejam politicamente desejadas (legitimidade), cujos resultados modifiquem aspectos da sociedade”, ancorado em três dimensões fundamentais: Gestão Estratégica, Gestão Política e Gestão da Eficiência.

Em busca da prestação de serviços públicos de qualidade, surgem as iniciativas que visam aperfeiçoar o desempenho das organizações públicas por meio da

¹ No contexto deste trabalho será utilizada a palavra servidor como sinônimo de “colaborador”, “trabalhador”, “empregado”, tendo em vista que é o termo usado para identificar os que trabalham em organizações públicas.

profissionalização do quadro de servidores, em especial os ocupantes de cargos e funções de confiança, sempre respeitando os princípios constitucionais.

Como exemplo dessas iniciativas pode-se citar o Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, que dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE, em especial nos artigos 2º, 4º e 5º, pois tratam dos critérios e perfis profissionais dos cargos DAS e FCPE de nível 4, 5 e 6, tais como: idoneidade moral e reputação ilibada; perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo ou a função para o qual tenha sido indicado (tempo de experiência mínima nas atividades correlatas ao cargo; especialização *lato sensu* ou *stricto sensu*).

Considerando o teor do Decreto nº 9.727/2019, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia, definiu o modelo para a descrição de perfis desejáveis para os cargos em comissão e funções comissionadas de níveis 5 e 6.

O Decreto estabelece os critérios mínimos para a ocupação dos cargos e posições de liderança dentro das organizações públicas, entretanto não estabelece diretrizes para o acompanhamento e avaliação do desempenho desses ocupantes, uma vez investidos nas funções.

A avaliação de desempenho individual no governo federal é estabelecida pelo Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, que se refere à avaliação de desempenho para efeitos do pagamento das gratificações de desempenho e não à avaliação de servidores ocupantes de cargo em comissão ou função comissionada.

O referido Decreto traz à luz a definição de avaliação de desempenho como sendo o “monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor”, realizada com base em critérios e fatores que reflitam as competências do servidor, tais como:

- “I - produtividade no trabalho, com base em parâmetros previamente estabelecidos de qualidade e produtividade;
- II - conhecimento de métodos e técnicas necessários para o desenvolvimento das atividades referentes ao cargo efetivo na unidade de exercício;
- III - trabalho em equipe;
- IV - comprometimento com o trabalho; e
- V - cumprimento das normas de procedimentos e de conduta no desempenho das atribuições do cargo.

§ 2º Além dos fatores mínimos de que trata o § 1º, o ato a que se refere o caput do art. 7º poderá incluir, entre os fatores mínimos a serem avaliados, um ou mais dos seguintes fatores:

- I - qualidade técnica do trabalho;
- II - capacidade de autodesenvolvimento;
- III - capacidade de iniciativa;
- IV - relacionamento interpessoal; e
- V - flexibilidade às mudanças.”

É fundamental citar que o mesmo Decreto possibilita que os servidores que ocupam cargos ou funções de níveis 4, 5 e 6 não sejam submetidos à avaliação de desempenho individual, pelo fato de estarem investidos nestes cargos, conforme art. 13, inciso II:

Art. 3º, inciso II - os investidos em cargo de Natureza Especial ou cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6, 5, 4 ou equivalentes, perceberão a respectiva gratificação de desempenho calculada com base no valor máximo da parcela individual, somado ao resultado da avaliação institucional do respectivo órgão ou entidade de lotação no período.

No que se refere à avaliação de desempenho de lideranças, o Ministério da Economia instituiu, por meio da Portaria nº 52/2020, o Programa Piloto de Desempenho de Lideranças, no âmbito da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital daquele Ministério.

O Programa citado anteriormente teve como finalidade aplicar, em fase piloto, como o próprio nome diz, um instrumento de avaliação de desempenho individual para as lideranças, em busca de promover a eficiência do serviço público. Ele traz, no art. 1º, § 2º, a definição de avaliação de desempenho para aquele contexto com sendo “o monitoramento sistemático e contínuo da atuação dos gestores, com foco no alcance dos objetivos estratégicos do órgão, ao longo de período determinado”.

No modelo estabelecido, as lideranças devem ser avaliadas pelos superiores imediatos e pelos subordinados, quando houver, com a condicionante que estes também sejam ocupantes de cargos ou funções no mínimo nível 4.

A avaliação é realizada com a análise do cumprimento de metas individuais e a adequação aos fatores de competência (autodesenvolvimento; produtividade;

relacionamento interpessoal; liderança; compromisso com resultados; e adaptabilidade e inovação), que foram descritas e tiveram pesos atribuídos a cada uma delas.

É importante salientar que o Programa estabelece que o ciclo avaliativo inicia com o planejamento do trabalho e encerra-se no último dia do acompanhamento das atividades, pois, como descreve Bergue (2019), gerir o desempenho não pode ser limitado à avaliação, uma vez que a gestão do desempenho é um processo extenso que envolve o planejamento, a organização, a execução e a avaliação, sendo esta parte do processo mais amplo e complexo:

“Em relação à redução da gestão do desempenho a avaliação, impõe-se assinalar que a gestão do desempenho é um processo extenso e dialógico necessariamente contextualizado. Quando se restringe a abordagem da gestão de desempenho à avaliação de desempenho, incide-se no que se pode considerar um desvio com consequências importantes: omite-se que gestão implica planejar (o trabalho), organizar (os recursos necessários à consecução do volume e das condições de trabalho previsto), executar (acompanhar, entre outros aspectos) e, então, avaliar. Gestão, portanto, é um processo mais amplo e complexo, do qual a avaliação é parte.” (BERGUE, 2019, p. 121-122)

No modelo proposto pelo Ministério da Economia, em seu projeto piloto, o resultado da avaliação como “satisfatório” ou “insatisfatório” não implicará em garantia de permanecer no cargo/função e nem em exoneração, respectivamente. Bem como não há qualquer vinculação dos resultados a impactos financeiros de qualquer natureza.

Faz-se necessário trazer o entendimento de Bergue (2019) no que diz respeito à forma como deve ser encarado o processo de Gestão do Desempenho, como um processo complexo e que, portanto, não pode ser promovido por rupturas bruscas, mas sim, por meio de reflexões que propiciem a compreensão das transformações e assimilação dos reflexos positivos.

Segundo Bergue (2019), a liderança no serviço público tem algumas especificidades, muitas vezes não sendo possível diferenciar o líder do gestor e sem avançar na dimensão política das organizações que são dotadas de poder e autoridade.

Ainda sobre as iniciativas para promover o aperfeiçoamento da Gestão, pode-se citar a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNDP (Decreto nº 9.991/2019) que traz o papel dos atores, em especial o da Escola Nacional de Administração Pública

- ENAP, no que diz respeito à promoção do desenvolvimento dos ocupantes de cargos e funções de confiança, a saber:

“Art. 13, inciso V - promover, elaborar e executar ações de desenvolvimento destinadas a preparar os servidores para o exercício de cargos em comissão e funções de confiança além de coordenar e supervisionar os programas de desenvolvimento de competências de direção, chefia, de coordenação e supervisão executados pelas escolas de governo, pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”

Embora se saiba que é necessário realizar a gestão do desempenho, conforme citado anteriormente, por muitas vezes existe o questionamento sobre o que esperar das lideranças no contexto do serviço público, sobre quais aspectos e dimensões devem ser avaliados os líderes. Pensado nisso, foram mapeadas e descritas competências transversais e de lideranças com foco no serviço público de alto desempenho (Instrução Normativa nº 21/2021 - Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal em parceria com a ENAP).

Contudo, antes de apresentar as competências mapeadas, é importante trazer os conceitos de competências transversais e competências de lideranças, que foram definidos pela própria Instrução Normativa:

“IV - **competências transversais** de um setor público de alto desempenho: conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes indispensáveis ao exercício da função pública, que contribuem para a efetividade dos processos de trabalho em diferentes contextos organizacionais;

V - **competências de liderança**: conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes requeridos dos agentes públicos para o exercício de funções de liderança na administração pública.” (grifos nossos)

Tendo em vista que as competências transversais são indispensáveis ao exercício da função pública, infere-se que também são necessárias aos líderes e todos os demais agentes públicos, que são: Resolução de Problemas com Base em Dados; Foco nos Resultados para os Cidadãos; Mentalidade Digital; Comunicação; Trabalho em Equipe; Orientação por Valores Éticos; e Visão Sistêmica.

As competências de liderança foram mapeadas e incluídas em dimensões - Pessoas, Resultados e Estratégia, e são: Autoconhecimento e desenvolvimento pessoal, Engajamento de pessoas e equipes, Coordenação e colaboração em rede (Pessoas);

Geração de valor para o usuário, Gestão para resultados, Gestão de Crises (Resultado);
Visão de futuro, Inovação e mudança, Comunicação estratégica (Estratégia).

No que diz respeito aos resultados positivos associados à avaliação de desempenho, pode-se enumerar os encontrados em Odelius (2010):

- Melhoria na qualidade do trabalho;
- Incremento na capacidade produtiva;
- Acompanhamento sistemático do desempenho;
- Obtenção de melhoria dos resultados da organização;
- Melhores resultados na área de trabalho;
- Ciência de ações e comportamentos adequados;
- Valorização da AD pelos avaliados;
- Valorização do trabalho e dos resultados pessoais;
- Feedback proporcionando oportunidade de melhoria;
- Estímulo a crescer profissionalmente;
- Inserção do indivíduo no contexto organizacional;
- Melhoria da comunicação entre avaliadores e avaliados;
- Melhoria do trabalho por meio do feedback;
- Melhoria das condições de trabalho;
- Reconhecimento do mérito profissional.” (ODELIUS, 2010, *apud* Odelius e Santos, 2007, p. 157)

Assim, é notória a importância do processo de avaliar o desempenho dos servidores, inclusive, e principalmente, dos que ocupam postos de liderança nas organizações, uma vez que exprime melhoras nos resultados, no desempenho e nas relações interpessoais, entre outros.

Um ponto importante apontado por Hart (2011) é que não se pode, simplesmente, igualar o sucesso da liderança com o sucesso das políticas públicas, dos políticos, ou com o resultado organizacional, pois não é uma relação simplesmente causal, uma vez que os resultados institucionais têm muitos (co-) autores.

Além do descrito na literatura da área, faz-se importante observar que o acompanhamento e avaliação do desempenho das lideranças também é objeto de governança em outros países pelo mundo, como é o caso do Canadá e da Holanda.

Na Holanda, a avaliação do desempenho das lideranças é, segundo o modelo proposto por Hart (2011), feita com base no triângulo da avaliação da liderança pública: Impacto; Suporte e Confiabilidade.

No eixo do Impacto (consequências da liderança) é avaliada a atuação do líder público e seus impactos na sociedade, cientes da importância do feedback do público sobre seus resultados.

No que se refere ao Suporte (liderança aceita), aborda sobre o trabalho realizado em rede e interdependência, rede esta que engloba desde a mais alta posição hierárquica até o cidadão que é o detentor do poder democrático.

Por sua vez, a Confiabilidade (liderança responsável) apresenta as preocupações com as questões éticas, como a prevenção da tirania de governos absolutos; de que as falhas deverão ser devidamente apuradas; e o equilíbrio entre os diversos poderes será assegurado (Hart, 2011)

Já no Canadá, o Governo Canadense oficializou o Programa de Gestão de Desempenho para Executivos (*Performance Management Program for Executives - PMP*) que tem por objetivo incentivar “a excelência em desempenho, estabelecendo objetivos claros, avaliando a obtenção de resultados, reconhecendo e recompensando o desempenho e fornecendo uma estrutura para consistência na gestão de desempenho” (PMP, 2016)

De acordo com o PMP (2016) além do salário base, o desempenho das lideranças permite o recebimento de incentivos de ordem financeira, de acordo com os limites anuais estabelecidos para cada organização pelo Conselho do Tesouro da Secretaria do Canadá

O objetivo da política de gestão do desempenho das lideranças no Canadá é uma força de trabalho executiva de alto desempenho que é responsável pela entrega de resultados para os canadenses e incorpora as competências-chave de liderança e o Código de Valores e Ética para o Setor Público em suas ações e decisões (*Policy on the Management of Executives, 2020*).

Tanto os regulamentos, a política, os instrumentos e os resultados são publicados na página oficial do Governo < <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32637> > e estão abertos para consulta por qualquer pessoa.

METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada junto aos 23 Órgãos da Administração Pública Federal Direta com status de Ministério, por meio de questionário (Apêndice A), com questões fechadas e questões abertas, enviado por meio do Sistema de Informações ao Cidadão - SIC, com base na Lei de Acesso à Informação, a fim de identificar se há processos formais

e estruturados de avaliação de desempenho dos ocupantes de cargos e funções comissionadas em níveis 4, 5 e 6.

Tipo de Pesquisa

Foi realizada uma pesquisa exploratória com base na coleta de dados dos 23 órgãos participante, a fim de identificar as práticas adotadas pelos órgãos públicos federais da administração direta no que diz respeito à gestão do desempenho das. A escolha deu-se pelo fato de ser uma pesquisa que buscou elaborar um problema em busca de maiores informações para ampliar a proximidade com o tema.

Coleta de Dados

Os dados foram coletados por meio de questionário (Apêndice A), com questões fechadas e questões abertas, com um total de 15 questões, enviado por meio do Sistema de Informações ao Cidadão - SIC, com base na Lei de Acesso à Informação.

População e Amostra

Participaram da pesquisa os 23 Órgãos da Administração Pública Federal Direta com status de Ministério, os quais são vinculados à Presidência da República. Os órgãos que têm status de Ministério estão elencados no Anexo I deste trabalho e foram extraídos do sitio da Presidência da República <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros>>.

Análise de Dados

Os dados foram analisados de forma quantitativa, no que se refere às questões fechadas, verificados os totais e as médias, de acordo com cada item investigado. Também, de forma qualitativa, no tocante às questões abertas, utilizando-se da análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), uma vez que, ela trata dos significados e, também dos significantes, no tratamento de mensagens.

ANÁLISE E DISCUSSÃO

Foram enviados 23 questionários, via sistema eletrônico, a cada um dos órgãos que fazem parte da administração direta e possuem status de Ministério, conforme definido em legislação específica e apresentado no sitio da Presidência da República.

Dos 23 questionários enviados, 22 órgãos responderam à pesquisa de maneira satisfatória; 1 órgão recusou-se a apresentar as informações solicitadas, mesmo após apresentação de recurso.

Considera-se que o nível de respostas obtidas é relevante e representa de maneira satisfatória o universo pesquisado, uma vez que corresponde à uma amostra de 95,65% da população.

O órgão que se recusou a apresentar resposta ao pedido, mesmo após apresentação de recurso, alegou que “não se trata de pedido de acesso à informação afeto à Lei de Acesso à informação (LAI)” uma vez que esta deve ser utilizada para obter informações de acordo com art. 7º da Lei nº 12.527/2011, a saber:

“O acesso à informação de que trata esta Lei **compreende, entre outros, os direitos de obter: (...) V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; (...)**” (grifos meu)

Informou, ainda, que as perguntas constantes do questionário “**não se enquadram no conceito de informação** preceituado no inciso I do art. 4º da Lei nº 12.527/2011, **pois necessitam de análise teórica para a sua produção**”. E que após a análise das questões, “confirmou-se que buscam interpretações e levantamento de informações sobre o modelo de governança da Entidade”, não tendo, portanto, obrigatoriedade de produzir essas informações.

Contudo, embora haja a informação de que as perguntas não são referentes a pedidos e informação e que a instituição não tem obrigação de produzir respostas para tais, verifica-se que as questões apresentadas versam sobre informações a respeito de atividades exercidas pelo órgão e estão diretamente relacionadas às suas políticas (de Gestão de Pessoas, por exemplo), à sua organização (postos de trabalhos de natureza estratégica) e aos serviços prestados (serviços prestados pelos ocupantes de cargos, que devem gerar valor público à sociedade).

Ainda, cumpre destacar que perguntar sobre avaliação do desempenho do líder/gestor, ocupante de cargo em comissão ou função de confiança, é perguntar sobre “a implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos”.

Dos 22 órgãos que participaram da pesquisa com respostas válidas, apenas 1 órgão respondeu de maneira positiva à pergunta de número 1 “**O órgão tem programa/regulamento formal de avaliação de desempenho das lideranças em níveis 4, 5 e 6**”. Os outros 21 órgãos responderam negativamente à pergunta.

Desta forma, passaremos à análise das respostas apresentadas pelo órgão que tem programa de avaliação de desempenho de lideranças, que informou ter o programa ainda como um “Projeto Piloto” e que está sendo rodado o segundo ciclo de avaliação. Ainda não há o resultado do primeiro ciclo.

Para avaliar o desempenho das lideranças, o órgão leva em consideração dois critérios: “**metas e fatores de desempenho**”. Para o primeiro ciclo foram considerados os seguintes fatores: “autodesenvolvimento; produtividade; relacionamento interpessoal; liderança; compromisso com resultados; e adaptabilidade e inovação”.

Para o segundo ciclo, tendo em vista manter o alinhamento com as competências de liderança definidas pela ENAP em parceria com a SGP, foram redefinidos os fatores de competências para: “Autoconhecimento e desenvolvimento pessoal, Engajamento de pessoas e equipes, Coordenação e colaboração em rede; Geração de valor para o usuário, Gestão para resultados, Gestão de Crises; Visão de futuro, Inovação e mudança, Comunicação estratégica”.

Embora tenham sido citados os fatores de desempenho, não foi informado quais as metas e de que forma elas são pactuadas e acompanhadas, a fim de verificar o seu atingimento ou não.

No que diz respeito ao peso atribuído aos critérios de avaliação, a maior parte (80%) do resultado da avaliação é referente às metas, que “**devem ser avaliadas somente pela chefia imediata**”; e 20% do resultado da avaliação são dados pela avaliação dos fatores de competências, os quais são avaliados tanto pela chefia imediata quanto pelos subordinados, quando houver, e pelo próprio gestor. Cabendo ressaltar que nesta “avaliação pelos subordinados” só podem avaliar os líderes aqueles que também são

ocupantes de cargos ou funções DAS e FCPE, de níveis 4, 5 e 6 (101.4, 101.5, 101.6, 103.4 e 103.5).

O instrumento de avaliação definido é uma escala likert contendo 4 opções: (1) superou a expectativa; (2) atendeu a expectativa; (3) atendeu parcialmente a expectativa; ou (4) não atendeu a expectativa. Caso o avaliador assinale nota correspondente ao número 3 ou 4, respectivamente, atendeu parcialmente a expectativa e não atendeu a expectativa, deve justificá-la.

Importante salientar que nos casos em que a nota seja igual a 1 superou as expectativas, também deverá o avaliador justificar sua nota.

Se, ao final da avaliação, “for identificada alguma necessidade de melhoria (em especial para os casos de resultados abaixo de 50% do esperado), será recomendada a elaboração de planos de desenvolvimento, de modo a suprir as lacunas identificadas”, não havendo penalidades, sendo a avaliação utilizada como ferramenta de gestão e encarada como **“uma oportunidade para reflexão conjunta e aperfeiçoamento do que não estiver indo tão bem”**.

Em caso de avaliação satisfatória ou superior não há retribuição de cunho financeiro ou outro benefício não financeiro, além do reconhecimento dos resultados e do desempenho, os quais são, de acordo com Odellius (2010) fontes de prazer, pela valorização do trabalho e dos resultados pessoais, e estímulo a crescer profissionalmente.

Considerando as organizações que não têm programa de avaliação de desempenho de lideranças formalizado em suas instituições, ao serem perguntados sobre quais os fatores que dificultam a adoção de uma avaliação de desempenho formal para as lideranças em níveis 4, 5 e 6, apresentaram as seguintes respostas recorrentes:

“Os normativos atuais de desempenho dizem que não há avaliação de desempenho para tais cargos, quando servidores. Tais profissionais já são tidos como desempenho total.”

“Considerando-se não haver previsão nos referidos normativos para avaliação de desempenho dos cargos”

“A falta de previsão legal dificulta a adesão de programas de avaliação por parte desse público (...)”

“O principal empecilho (...), é a determinação das notas dos ocupantes de DAS 4,5 e 6 calculadas com base no valor máximo da parcela individual”

“(...) sendo aguardada a formalização deste processo no âmbito da Política de Gestão de Pessoas do órgão”

“A falta de regulamentação pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), dificulta a implementação de programa formal de avaliação de desempenho de lideranças em níveis 4, 5 e 6.”

“Não existe norma definida pelo Órgão Central, responsável pelas políticas de Pessoal da Administração Pública Federal Direta.”

“A sistemática de avaliação de desempenho é definida pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC”

Importante salientar que as respostas acima foram as mais recorrentes, presentes em 81% das 21 respostas obtidas. Desta forma, sugere-se a hipótese de que, seguindo o princípio da legalidade, no qual só é possível ao agente público fazer o que consta na Lei, a falta de obrigação legal para a avaliação de lideranças, nos níveis mencionados, é um dificultador de realização de tal processo.

A hipótese levantada pode ser ratificada uma vez que em 81% das respostas foi citado que a falta de previsão legal ou a falta de norma definida pelo Órgão central são dificultadores para a realização da avaliação dos ocupantes de cargo em comissão.

Uma vez que não é realizada a avaliação de desempenho individual dessas lideranças, a questão 11 pretendeu investigar “como é realizada a Gestão do Desempenho (Planejamento, Acompanhamento e Avaliação) das lideranças em níveis 4, 5 e 6”.

De acordo com os respondentes, o desempenho é avaliado pelo “desempenho das atividades”, pelos “projetos e planos atribuídos a esses servidores, segundo suas entregas e respectivo valor público associado”, pelas “entregas realizadas no âmbito das unidades de gestão, que são vinculadas aos resultados aferidos por meio de indicadores estratégicos (...)”. A avaliação das “entregas” é feita por meio dos “superiores hierárquicos” ou pela “chefia imediata” e não foram apresentados mecanismos ou ferramentas que embasem essa afirmativa.

Os servidores ocupantes de cargos efetivos do órgão, quando em exercício de cargo em comissão ou função comissionada em níveis 4, 5 e 6, recebem nota máxima pelo simples fato de estarem ocupando as posições de lideranças, a partir do ingresso nestas, o que encontra embasamento no Decreto nº 7.133/2019. Em um dos órgãos respondentes “para que o servidor de cargo efetivo seja dispensado da avaliação de desempenho por estar ocupando cargo em comissão só é possível após ele cumprirem a maior parte do ciclo avaliação em posse da função”.

Ao serem questionados sobre quais os critérios se baseiam para avaliar se o desempenho foi satisfatório ou insatisfatório, em um determinado período de tempo, os órgãos relatam não haver critérios específicos e, quando ocorre a avaliação do desempenho, são realizadas com base nas entregas e atingimento de metas, recaindo sobre a “chefia imediata” a avaliação sobre se foram ou não atendidos os critérios.

Uma vez que o desempenho seja considerado insatisfatório, praticamente todos os respondentes apontaram a “definição das ações capacitação” ou “treinamento” como forma de aprimorar o desempenho. Outra resposta presente e significativa foram as que se relacionaram à “perda do cargo em comissão ou função comissionada” em virtude de desempenho insatisfatório. É perceptível a visão de caráter “punitivo” que tem o processo de Gestão de Desempenho, mais precisamente a Avaliação do Desempenho, tendo em vista as respostas presentes em diversos órgãos (67% dos respondentes) e que podem ser representadas pela trecho a seguir: “A própria permanência em cargos e papéis funcionais (...) reflete, por si só, uma avaliação de desempenho tácita de adequação – caso contrário, (...) seria exonerado de seu cargo em comissão.”².

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo principal identificar nos órgãos da Administração Pública Federal Direta, que possuem status de Ministério, se há processos formais e estruturados de avaliação de desempenho dos ocupantes de cargos e funções comissionadas em níveis 4, 5 e 6.

Os resultados obtidos demonstram que não há processos formais e estruturados de avaliação de desempenho de ocupantes de cargos e funções comissionados, em 21 dos 22 respondentes, que afirmaram não avaliar as lideranças; 1 respondente tem um projeto piloto de avaliação, mas ainda em fase de construção e sem resultados que possam ser apresentados; e 1 respondente se recusou a prestar as informações.

Dentre os objetivos específicos, buscávamos identificar aspectos facilitadores ou impeditivos para o processo de avaliação de desempenho de altas lideranças. Como pode-se verificar, não há critérios facilitadores para que o processo de avaliação de desempenho ocorra.

E sobre os impeditivos, resta claro que se faz necessária a regulamentação da avaliação de desempenho das lideranças pelos órgãos responsáveis, sendo atualmente a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoas - SGP, do Ministério da Economia, na condição de Órgão Central, a responsável pela regulamentação das matérias de pessoal civil do Poder Executivo Federal.

Tínhamos também o objetivo de identificar as opções de desenvolvimento pessoal e profissional das lideranças com base no desempenho das lideranças, a partir dos resultados da avaliação. Conforme foi visto, a avaliação de desempenho ainda é muito entendida como uma ferramenta punitiva e que leva o gestor a pensar, de primeiro momento, em punir os que não apresentam desempenho satisfatório. Outro fator importante identificado é a relevância dada aos programas formais de treinamento e às ações de capacitação, sendo estas consideradas como chaves para a melhora dos resultados.

Esta visão que recai sobre a avaliação como punição e sobre as ações de capacitação como único resultado de um processo de avaliação, acaba por retirar a importância do processo de avaliação como um todo, desde a fase de planejamento, na qual a definição das metas e dos objetivos poderem ser traçados de maneira participativa; o acompanhamento da execução do trabalho durante todas as etapas para corrigir o rumo das ações durante a linha de tempo; o poder que o feedback tem para a construção de relações de confiança e de oportunidade de melhorar o desempenho, durante a execução; dentre tantas outras ações que podem e devem ser realizadas para que o processo de avaliação forneça aos indivíduos e à organização os melhores resultados.

Este trabalho foi realizado em caráter exploratório inicial e dele podem decorrer diversos outros, tais como a pesquisa de experiências em outros órgãos federais, estaduais e municipais, que possam ser adaptadas para a realidade do Governo Federal, e a pesquisa de experiências internacionais que melhor se adaptem ao modelo do governo brasileiro.

E, ainda mais relevante, é a construção colaborativa de uma proposta formal de um normativo que regulamente a avaliação de desempenho das lideranças, em busca do aprimoramento da gestão pública e geração de valor público para a sociedade.

² Os trechos foram suprimidos para evitar a identificação do órgão respondente.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BERGUE, Sandro Trescatro. **Gestão de Pessoas: liderança e competências para o setor público**. Brasília: ENAP, 2019.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal, 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21, de 1º de fevereiro de 2021**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp-enap/sedgg/me-n-21-de-1-de-fevereiro-de-2021-302021570>.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria nº 13.400, de 6 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-13.400-de-6-de-dezembro-de-2019-232668480>.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7133.htm.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm.
- CANADÁ. Government of Canadá. **Directive on Performance and Talent Management do Executives**. Disponível em: <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32637>
- CANADÁ. Government of Canadá. **Performance Management Program (PMP) for Executives**. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/performance-talent-management/performance-management-program-executives.html>
- HART, Paul ‘t. **Evaluating public leadership: towards an assessment framework**. in Public Money & Management. September 2011. DOI: 10.1080/09540962.2011.598338
- MENESES, Pedro; ZERBINI, Thaís; ABBAD, Gardênia. **Manual de treinamento organizacional**. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- ODELIUS, Catarina Cecília. **Gestão de Desempenho Profissional: conhecimento acumulado, características desejadas ao sistema e desafios a superar**. In: PANTOJA, Maria Júlia; CAMÕES, Marizaura R. de Souza; BERGUE, Sandro Trescatro (org.). **Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010.
- TEIXEIRA, Vilmar Agapito. **Criando Valor Público - Gestão Estratégica no TCU**. Página de Liderança, Brasília, 01 out 2012. Disponível em 2012: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/educacao_corporativa/lideranca.

APENDICE A – QUESTIONÁRIO

1. O Órgão tem programa/regulamento formal de avaliação de desempenho das lideranças em níveis 4, 5 e 6?

() Sim () Não

Se a resposta à questão 1 foi afirmativa, por favor responda apenas as questões 2 a 9 - Seção I
Se a resposta à questão 1 foi negativa, por favor responda apenas as questões 10 a 15 - Seção II.

SEÇÃO I

2. O ciclo de avaliação das lideranças em níveis 4, 5 e 6 é...

() Trimestral () Semestral () Anual () Bianual

3. Há quantos ciclos é realizada a avaliação das lideranças em níveis 4,5 e 6?

4. Quais são os critérios da avaliação de desempenho das lideranças em níveis 4, 5 e 6?

5. Qual a escala de avaliação utilizada?

6. Quem avalia as lideranças em níveis 4, 5 e 6?

7. Qual o percentual de avaliações das lideranças em níveis 4, 5 e 6 considerados satisfatórios nas duas últimas avaliações realizadas?

8. Os resultados da avaliação de desempenho das lideranças em níveis 4, 5 e 6 dão base a quais programas de desenvolvimento gerencial e/ou técnico?

9. Este é um espaço para comentários que você julga pertinentes sobre a avaliação de desempenho das lideranças em níveis 4, 5 e 6 em sua organização.

SEÇÃO II

10. Quais os fatores que dificultam a adoção, em sua organização, de uma avaliação de desempenho formal para as lideranças em níveis 4, 5 e 6?

11. Como é realizada Gestão do Desempenho (Planejamento, Acompanhamento e Avaliação) das lideranças em níveis 4, 5 e 6?

12. Como é realizada a avaliação de desempenho dos servidores ocupantes de cargos efetivos do órgão, quando em exercício de cargo em comissão ou função comissionada em níveis 4, 5 e 6?

13. Em que critérios se baseia o órgão para avaliar se o desempenho do líder/gestor, ocupante de cargo em comissão ou função de confiança, foi satisfatório ou insatisfatório, em um determinado período de tempo?

14. Em caso de desempenho considerado insatisfatório, durante as fases de acompanhamento ou de avaliação, quais as medidas adotadas pelo órgão para o desenvolvimento pessoal e profissional do líder/gestor?

15. Este é um espaço para comentários que você julga pertinentes sobre a avaliação de desempenho das lideranças em níveis 4, 5 e 6 em sua organização.

ANEXO I - ORDEM DE PRECEDÊNCIA DOS MINISTROS DE ESTADO

1. MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA CASA CIVIL
2. MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
3. MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA
4. MINISTRO DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
5. MINISTRO DE ESTADO DA ECONOMIA
6. MINISTRO DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
7. MINISTRA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
8. MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
9. MINISTRO DE ESTADO DA CIDADANIA
10. MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE
11. MINISTRO DE ESTADO DE MINAS E ENERGIA
12. MINISTRO DE ESTADO DAS COMUNICAÇÕES
13. MINISTRO DE ESTADO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES
14. MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE
15. MINISTRO DE ESTADO DO TURISMO
16. MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
17. MINISTRO DE ESTADO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
18. MINISTRA DE ESTADO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS
19. MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
20. MINISTRO DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
21. MINISTRO DE ESTADO CHEFE DO GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
22. ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
23. PRESIDENTE DO BANCO CENTRAL DO BRASIL