Gratificação de Desempenho e Remuneração por Resultados no Setor Público:

Uma Visão Crítica

ENAP

José Celso Cardoso Jr.
Regina Coeli Moreira Camargos
Douglas Andrade da Silva

2020

Gratificação de Desempenho e Remuneração por Resultados no Setor Público:

Uma Visão Crítica

149

CADER NOS ENAP

José Celso Cardoso Jr.
Regina Coeli Moreira Camargos
Douglas Andrade da Silva

BRASÍLIA
2025

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidenta
Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva
Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos
Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva
Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional
Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação
Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna
Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão ortográfica
Adriana Braga
Renata Mourão
Roberto Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica
Oscar Soler e Samuel Plinio

Diagramação
Patrícia Menezes

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

C2685g Cardoso Jr., José Celso

Gratificação de desempenho e remuneração por resultados no setor público: uma visão crítica / José Celso Cardoso Jr., Regina Coeli Moreira Camargos e Douglas Andrade da Silva. -- Brasília: Enap, 2025.

54 p.: il. (Cadernos Enap ; n. 149)

Inclui bibliografia.

ISSN: 0104-7078

1. Gratificação de Desempenho – Setor Público. 2. Gestão por Resultados – Setor Público. 3. Avaliação de Desempenho. 4. Remuneração. 5. Administração Pública. I. Título. II. Camargos, Regina Coeli Moreira. II. Silva, Douglas Andrade da.

CDD 331.2164

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

resumo

No contexto de discussões sobre reforma administrativa, muito se fala da instituição de remuneração variável como incentivo e retribuição ao desempenho individual e à produtividade diferenciada dos servidores públicos na execução e entrega de suas tarefas administrativas. O pressuposto de tais ideias se assenta na crença de que servidores responderão positivamente a tais estímulos, aumentando de modo crescente o seu engajamento e sua produtividade nos seus afazeres cotidianos. Ocorre que vários estudos e experiências concretas têm demonstrado o caráter inócuo de iniciativas que buscam incrementar – e remunerar – o desempenho individual e a capacidade pessoal de entregas no setor público, a partir de estratagemas como remuneração variável, bônus de produtividade, contratos de gestão, acordos de resultados, honorários de sucumbência etc.

Deste modo, considerando: i) as especificidades do setor público brasileiro, se contraposto ao setor privado; ii) a experiência de gestão acumulada na administração pública federal ao longo do tempo; e iii) a literatura nacional e internacional sobre o tema, este artigo fará a crítica dessas propostas e oferecerá alternativas mais realistas e promissoras no âmbito da gestão de desempenho no setor público federal, tendo por mote principal a desvinculação da remuneração final dos servidores frente ao seu desempenho individual ou institucional. Busca-se, com a presente contribuição, qualificar a discussão para subsidiar propostas de aprimoramento do Estado brasileiro por meio da sua administração pública federal.

SUMÁRIO

Introdução 8

A premissa que correlaciona desempenho à remuneração no setor público: transposição irrefletida da lógica produtivista privada 11

A experiência da administração pública federal brasileira com o modelo de desempenho vinculado à remuneração 16

Gratificação de desempenho no setor público: premissas e equívocos 21

O mito da remuneração vinculada a desempenho 25

Novos paradigmas para a gestão do desempenho na administração federal 38

Considerações finais 49

Gratificação de Desempenho e Remuneração por Resultados no Setor Público:

Uma Visão Crítica

José Celso Cardoso Jr.

Servidor público federal, doutor em Economia e atualmente secretário de gestão de pessoas da SGP/MGI.

Regina Coeli Moreira Camargos

Doutora em Ciência Política e atualmente Diretora de Programa da SGP/MGI.

Douglas Andrade da Silva

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atualmente assessor da SGP/MGI.

01

Introdução

Um dos temas mais discutidos quando se trata de gestão pública é a gestão de desempenho dos funcionários públicos e, mais especificamente, o modelo de remuneração variável vinculada ao desempenho, o que, na literatura internacional, é conhecido como *performance-related pay*. Tal discussão, impulsionada pelo movimento gerencialista do New Public Management (NPM), a partir da década de 1980, buscava incorporar práticas da iniciativa privada ao setor público e esteve presente em todas as reformas administrativas – implementadas ou tentadas – no Brasil, pelo menos desde o advento da Constituição de 1988.

Ocorre que, na gestão de pessoas, especialmente no setor público, avaliar o desempenho individual e coletivo dos trabalhadores é uma atividade extremamente complexa, que envolve diversas variáveis e fatores de natureza objetiva e subjetiva, a depender do setor de atividade, dos impactos socioeconômicos e ambientais das atividades desse setor no plano micro e macroeconômico e do grau de qualificação da força de trabalho que nele atua, entre outros.

Além disso, os modelos e metodologias de avaliação de desempenho estão geralmente associados a formas de remuneração relacionadas ao alcance de resultados individuais e coletivos, pois o estímulo a *performances* mais elevadas ocorre mediante recompensas financeiras ou benefícios como licenças remuneradas para capacitações, bolsas de estudo, férias estendidas, entre outros.

Se é bastante complexo estabelecer modelos e metodologias de avaliação e remuneração por desempenho na iniciativa privada, onde existe uma correlação mais objetiva entre o desempenho dos trabalhadores e os resultados das empresas, no setor público esse aspecto da gestão de pessoas é ainda mais desafiador, multifacetado e indeterminado. Pois, nesse caso, não se trata da maximização de lucros ou de resultados operacionais e financeiros, mas de avaliar os resultados e impactos de políticas que afetam milhões de cidadãos num vasto território. Esse desafio é ainda mais complexo no contexto das imensas heterogeneidades que caracterizam secularmente a sociedade brasileira.

Mais difícil ainda é conceber e implementar modelos de remuneração por desempenho que valorizem os esforços de milhares de servidores e servidoras, seja individual ou coletivamente, em prol da entrega à sociedade de políticas públicas vitais ao atendimento das demandas e necessidades dos cidadãos e que contribuam para o aprimoramento dessas mesmas políticas. Ademais, os modelos de avaliação e remuneração por desempenho no setor público devem estimular a cooperação entre os servidores e os diversos órgãos da estrutura estatal e evitar o aumento das desigualdades remuneratórias no setor público.

O cenário se torna ainda mais complexo em virtude do modo como a discussão é apresentada no debate público, principalmente por meio dos grandes veículos de comunicação. Em uma sociedade marcada por vários estereótipos relativos aos servidores públicos, a questão se eles devem ou não ser avaliados se torna evidente, com apenas uma resposta possível: é óbvio

que sim. O que o presente texto aborda, no entanto, não é a necessidade, utilidade ou efetividade da avalição *per se*, mas sua vinculação a uma retribuição remuneratória.

Diante de cenário tão complexo, este texto busca aprofundar essa discussão e o faz a partir de cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte apresenta uma análise conceitual sobre a premissa de vincular remuneração a desempenho, focando, em especial, em como essa premissa interage com as especificidades do setor público, se comparado, naturalmente, ao setor privado. Em seguida, é realizada uma breve contextualização histórica sobre a aplicação do modelo na administração pública federal brasileira, incluindo as discussões mais recentes e os efeitos da prática ao longo do tempo. A terceira seção mergulha um pouco mais na experiência brasileira e nas premissas e equívocos relacionados ao modelo de Gratificação de Desempenho, contextualizando o arranjo com algumas características importantes da força de trabalho no setor público. A quarta recorre à literatura nacional e internacional sobre o tema para construir uma análise crítica sobre o modelo, rompendo com a visão simplista de que o componente remuneratório é, *per se*, suficiente para impulsionar desempenho. Em seguida, na quinta seção, são discutidos novos paradigmas para a gestão de desempenho, considerando o acervo conceitual-empírico disponível e as características do mundo do trabalho contemporâneo.

A conclusão busca apresentar possíveis caminhos de aprofundamento desta pesquisa, articula as seções anteriores para embasar a tese segundo a qual os benefícios da remuneração por desempenho constituem, na verdade, um mito, que deve ser abordado com cautela na discussão sobre o tema na agenda pública contemporânea.

02

A premissa que correlaciona **desempenho à remuneração** no setor público: transposição irrefletida da lógica produtivista privada

A ideia de desempenho vinculado à remuneração surge com o próprio advento da Administração Científica, desenvolvida a partir do estudo das relações de trabalho fabris, no início do século XX. De acordo com Chiavenato (2021; p. 52 e 59):

> Taylor começou por baixo, junto com os operários no nível de execução, efetuando um paciente trabalho de análise das tarefas de cada um deles, decompondo os seus movimentos e processos de trabalho para aperfeiçoá-los e racionalizá-los. Verificou que o operário médio e com o equipamento disponível produzia muito menos do que era potencialmente capaz. Concluiu que se o operário mais produtivo percebe que obtém a mesma remuneração que o seu colega menos produtivo, acaba se acomodando, perdendo o interesse e não produzindo de acordo com sua capacidade. Daí a necessidade de criar condições de pagar mais ao operário que produz mais como um prêmio ao bom trabalho. [...] A ideia básica era a de que a remuneração baseada no tempo (salário mensal, diário ou por hora) não estimula ninguém a trabalhar mais e deve ser substituída por remuneração baseada na produção de cada operário (salário por peça): o operário que produz pouco ganha pouco, e o que produz mais ganha na proporção de sua produção. O estímulo salarial adicional para que os operários ultrapassem o tempo padrão é o prêmio de produção.

Percebe-se que a premissa de vincular produtividade à remuneração nasce sob um contexto de trabalho operacional repetitivo, marcado pelo modelo produtivo que surgiu a partir da Revolução Industrial, tipicamente focado na produção em larga escala de bens tangíveis e precificáveis, com o objetivo inequívoco de obtenção de lucro.

A concepção se disseminou ao longo do tempo, sendo incorporada às práticas de gestão consideradas modernas e eficientes, nas quais parte da remuneração do trabalhador depende exclusivamente de sua capacidade de produção. O movimento da *New Public Management* buscou transpor a mesma premissa para o setor público, em nome da eficiência da atuação do Estado, transposição inclusive que incluiu várias outras práticas privadas.

O pressuposto de tais ideias se assenta na crença de que servidores responderão positivamente a estímulos remuneratórios, aumentando de modo crescente o seu engajamento e sua produtividade nos seus afazeres cotidianos. Ocorre que vários estudos têm demonstrado o caráter inócuo de iniciativas que buscam incrementar – e remunerar – o desempenho individual e a capacidade pessoal de entregas no setor público, a partir de estratagemas como remuneração variável, bônus de produtividade, contratos de gestão, acordos de resultados, honorários de sucumbência etc.

Isso porque, no setor público, ao contrário do que talvez aconteça no setor privado, a operação de individualização das entregas (bens e serviços), que estão voltadas direta e indiretamente para a coletividade, é tarefa estatística e metodologicamente difícil, ao mesmo tempo que política e socialmente indesejável. Afinal, a função-objetivo do setor público não é produzir valor econômico na forma de lucro, mas sim gerar valor social, cidadania e bem-estar de forma equânime e sustentável ao conjunto da população por todo o território nacional.

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 os custos e ganhos monetários por trabalhador. É claro que a aferição, ainda que parcial, de resultados individualizados pode contribuir para a *accountability* democrática e para a melhoria contínua da gestão pública, sem necessariamente reduzir o valor público a uma lógica mercantil. A individualização não precisa estar associada exclusivamente a métricas de valor econômico. É possível, por exemplo, avaliar entregas em termos de impacto social (redução da desigualdade, ampliação do acesso, qualidade percebida pelos usuários) ou em termos de responsividade democrática (capacidade de atender às demandas da sociedade de forma equânime). Dessa forma, mensurar resultados individuais ou institucionais não significa, necessariamente, mercantilizar o serviço público, mas, sim, tornar mais visível em que medida os deveres estatutários e institucionais se convertem em benefícios concretos para os cidadãos.

Em outras palavras, dadas as imensas diferenças qualitativas que existem entre as funções de natureza pública (cuja razão última é de índole sócio-política) e as de motivação privada (cuja razão última é de índole econômica, e por isso mesmo mais facilmente quantificável e mensurável), e sendo dificílimo identificar e isolar as variáveis relevantes necessárias ao cômputo da produtividade no setor público, conclui-se que propostas desse tipo são incompatíveis com a essência pública do Estado e suas necessidades de planejamento, gestão e administração.

No Brasil, como se sabe, foi lançado em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que ficou conhecido como "Reforma Bresser". O PDRAE foi elaborado no início do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), num contexto marcado por intensos debates sobre a reformulação do papel do Estado em face da globalização e da necessidade de enfrentar um longo período de crises econômicas vivenciado pelos países latino-americanos. A agenda governamental estava pautada por questões como ajuste fiscal, redução do papel do Estado na economia, privatização e abertura comercial, sob forte influência do chamado Consenso de Washington.

O PDRAE se inspirou nas reformas administrativas de segunda geração implementadas nos EUA e em países europeus, a partir do início dos anos 1990, denominadas *New Public Management* (NPM). Em linhas gerais, essas iniciativas propuseram uma reforma da máquina pública, com a finalidade de adequar as estruturas e os modos de atuação da administração a um novo modelo de desenvolvimento, no qual a atuação do Estado deveria se dar, principalmente, como agente regulador das atividades privadas e não mais como promotor direto do desenvolvimento.

No âmbito da gestão de pessoas, os principais objetivos da Reforma Bresser foram:

I. Extinção da obrigatoriedade de um regime jurídico único, possibilitando também o regime celetista para a administração indireta;
II. Modificação das regras sobre estabilidade, passando de dois para três anos o estágio probatório, e a possibilidade de criação de conselhos de política de administração e remuneração de pessoal;
III. Implantação do sistema de remuneração por subsídios, em substituição ao sistema tradicional (salário-base, acrescido de gratificações), estabelecimento de um teto único para a remuneração nos três Poderes e de um subteto para a remuneração dos servidores;
IV. Possibilidade de exoneração do servidor por necessidade fiscal do Estado, dados os limites da despesa com pessoal, e de perda do cargo nos casos de baixo desempenho do servidor, aferido por meio de avaliação de desempenho;
V. Redesenho da burocracia estatal, por meio da criação e/ou reestruturação de carreiras, com perfis gerenciais e alinhadas ao pretendido novo papel gerencial do Estado.

Efetivamente, apenas os objetivos 3 e 5 foram implementados, mesmo assim, parcialmente.

Poucas carreiras, geralmente as mais bem remuneradas e que atuam em segmentos estratégicos das políticas públicas, recebem por subsídio (parcela única), enquanto a remuneração da maioria segue o modelo tradicional (vencimento básico acrescido de alguma parcela, em geral gratificação de desempenho). Esse modelo não é desvantajoso por si mesmo, mas, para que reflita adequadamente a trajetória funcional dos servidores, precisa se amparar em metodologias de avaliação de desempenho transparentes e bem desenhadas. Entretanto, o Projeto de Lei Complementar (PLP) n° 248/1998, encaminhado pelo então Poder Executivo, que regulamenta a avaliação de desempenho dos servidores para fins de desligamento por baixo desempenho, até hoje não foi apreciado pelo Congresso Nacional. A não regulamentação dessa avaliação de desempenho, portanto, impossibilita a perda de cargo nos casos de baixo desempenho, prevista no objetivo 4.

Uma avaliação crítica da Reforma Bresser permite afirmar que seus resultados foram um tanto ambíguos. Por um lado, ela viabilizou a constituição de uma burocracia estatal qualificada, bem remunerada e com carreiras razoavelmente estruturadas. Entretanto, não obteve sucesso em reestruturar as carreiras da maioria dos servidores e servidoras, que permaneceram com baixos salários, poucas oportunidades de qualificação e mobilidade funcional, ocupando pessoas desvalorizadas e cargos por vezes anacrônicos, em face da natureza dinâmica das políticas públicas. Essa segmentação gera desigualdades no interior do funcionalismo, acirra disputas pela apropriação do orçamento público, compromete a necessária cooperação entre os diversos grupos de servidores e afeta direta e indiretamente a entrega das políticas públicas.

Esses problemas não foram adequadamente enfrentados pelos governos que se sucederam desde o início até a segunda metade dos anos 2000. Em relação à avaliação de desempenho, prosseguiu-se com um modelo formalista e fracamente articulado aos objetivos e resultados das políticas públicas. Da nossa perspectiva, isso pode ter acontecido por basicamente duas razões principais. De um lado, a ênfase gerencialista, focada prioritariamente em uma visão produtivista do trabalho humano, desconectada, portanto, de um arcabouço teórico e prático da gestão mais ampla e necessária do desempenho, tanto individual como organizacional, da qual a avaliação propriamente dita do desempenho é apenas uma de suas componentes sistêmicas.

Por outro lado, uma certa negligência dos estudiosos, gestores públicos e dirigentes políticos com a complexidade em si do assunto, ou seja, com o fato de que medir desempenho – sobretudo no âmbito individual – no setor público, é tarefa extremamente difícil. Há fatores individuais, coletivos e organizacionais; há fatores internos e externos ao ambiente de trabalho; há fatores de curto, médio e longo prazos; há grande correlação com o setor ou a política pública em questão, o que inclusive torna qualquer comparação entre servidores atuando em locais distintos bastante problemática; e há até mesmo fatores desconhecidos ou não previsíveis a explicar o desempenho individual e as razões de sucesso ou fracasso de políticas e organizações. Em suma, o desempenho dos servidores e servidoras resulta de múltiplas determinações, o que torna essa empreitada um desafio metodológico e administrativo de grande monta para o poder público.

Em relação à remuneração por desempenho, estabeleceram-se, para pouquíssimas carreiras, recompensas por desempenho que, efetivamente, não se relacionam ao alcance de resultados ancorados em metas e métricas pré-estabelecidas. Além de desvirtuar o conceito de remuneração por desempenho, esse modelo acentua as disparidades remuneratórias na administração pública federal e a disputa entre as carreiras pela apropriação da parcela do orçamento destinada à folha de pagamentos.

Entende-se que a implementação de programas de desempenho baseados em incentivos remuneratórios requer um debate profundo e cuidadoso sobre sua eficácia, efetividade e pertinência no setor público, cuja missão e cujos objetivos são de natureza completamente distinta do setor privado.

As propostas sobre uma suposta reforma administrativa suscitadas pela PEC 32, em 2020, e recentemente retomadas por setores variados da sociedade, colocam em relevo o debate sobre esses temas. É preciso enfrentá-lo a partir de uma visão não fiscalista, democrática e orientada para a valorização dos servidores e servidoras em todas as fases do seu ciclo laboral e, acima de tudo, das políticas públicas entregues à sociedade.

03

A experiência da administração pública federal brasileira com o modelo de desempenho vinculado à remuneração

A experiência brasileira com o modelo de desempenho vinculado à remuneração não é nova e, por isso, a análise histórica de sua aplicação, permite algumas reflexões. Em 1994, o então Presidente Itamar Franco editou a Medida Provisória nº 745, que criava a Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP) para algumas carreiras. De acordo com o texto, a GDP seria calculada por pontos e "obedecendo critérios de desempenho individual dos servidores e institucional dos órgãos e entidades", conforme ato conjunto dos ministérios envolvidos.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 400 MF/SEPLAN-PR, que acompanha o ato e justificava sua edição, se limitou a dizer que era preciso reestruturar as carreiras do ciclo de Planejamento, Orçamento, Finanças e Controle *"tendo como base critérios que estimulassem o desempenho e a produtividade"*. A Medida Provisória foi reeditada diversas vezes (segundo as regras vigentes à época) e culminou com a sua conversão na Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998.

Desde então o modelo das Gratificações de Desempenho como parcelas que compõem a remuneração mensal dos servidores se disseminou. Em geral, as premissas são as mesmas para quase todos os planos de cargos e carreiras que as preveem: estabelece-se um total de 100 pontos de avaliação, dividido entre avaliação individual do servidor e avaliação institucional de seu órgão ou entidade. Para a maior parte dos casos, a divisão é 80% para avaliação institucional e 20% para avaliação individual.

A ideia que embasa o modelo é compreensível: estimular o desempenho e a produtividade por meio de incentivos financeiros, que, supõe o modelo, são os que mais mobilizam os indivíduos. Além disso, como o que importa não é apenas o desempenho individual, mas, sobretudo, os resultados institucionais, que são produzidos pela performance agregada dos indivíduos, nada mais coerente que vincular parcela da remuneração ao desempenho coletivo, institucional. O modelo, portanto, é, conceitualmente, bastante lógico. Só há um problema: ele não funciona.

Preliminarmente, importa reconhecer que o modelo das Gratificações de Desempenho, quando de sua criação, não tinha apenas o propósito de aumentar produtividade via incentivos remuneratórios. Havia também a intenção de conceder aumentos remuneratórios a servidores ativos e que não alcançassem aposentados e pensionistas, reduzindo o impacto fiscal. Esse objetivo foi desvirtuado ao longo do tempo, fazendo que que, atualmente, quase todos os servidores recebam as respectivas gratificações de desempenho na íntegra quando se aposentam.

Como se trata de um sistema com mais de 30 anos, muito já foi produzido e discutido sobre o tema. O modelo não funciona porque a gestão de desempenho no setor público, da qual a avaliação é apenas uma parte, – no Brasil e no mundo – é um desafio que ainda não foi superado. Não o foi, aliás, nem no setor privado, uma vez que, dependendo do setor e da atividade, há controvérsia se remunerações baseadas em desempenho ou performance são efetivas, como a seção seguinte procurará demonstrar.

No caso do setor público brasileiro, a parcela da gratificação de desempenho, que deveria ser variável, a depender dos resultados individuais e institucionais, acabou se transformando em mera parcela remuneratória, uma vez que as avaliações e, portanto, os valores remuneratórios, tenderam, desde o início do modelo, a ser idênticos para todos. Em outras palavras, os servidores consideram as gratificações de desempenho como parte permanente – e invariável - de sua remuneração, o que é compreensível, já que os resultados das avaliações de desempenho são idênticos (ou muito próximos) considerando todos os servidores.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, analisou a estruturação da gestão de pessoas no setor público brasileiro em duas oportunidades: em 2010 e em 2022:

> *Finalmente, o mau funcionamento do sistema de bônus por desempenho e as limitações do sistema de gestão do desempenho do pessoal indicam que provavelmente é contraproducente fazer o esforço necessário para implantar a remuneração por desempenho em todas as organizações do governo no nível atual, especialmente considerando a grande parte da remuneração supostamente ligada ao desempenho. (OCDE, 2010)*

> *No Brasil, bom desempenho significa quase exclusivamente o recebimento de gratificações de desempenho, com a remuneração variável vinculada à performance representando uma parcela da remuneração total em cada carreira. Em alguns casos, essa remuneração variável pode corresponder entre 50% e 70% do total recebido. Esse percentual elevado, em vez de criar um incentivo positivo, gera um sistema no qual os servidores públicos passam a esperar o recebimento integral da parcela variável do salário como algo padrão, desvinculado do desempenho efetivo. (OCDE, 2022, tradução nossa)*

O problema, portanto, não é a ausência de avaliação de desempenho, mas como estruturar uma avaliação que, de fato, funcione, considerando as especificidades do setor público (como os princípios da legalidade e da impessoalidade). O discurso político simplista e, por isso, erroneamente atrativo, que perpassa todos os espectros políticos, quando se discute reformas administrativas, é o de que, reitera-se, os servidores precisam ser avaliados. Ocorre que, à exceção de alguns casos que precisam ser tratados, os servidores já são avaliados. O desafio é como realizar uma avaliação condizente com a realidade. E, para isso, infelizmente, não basta um comando legal. Trata-se, em essência, de um problema de gestão.

A discussão envolve também duas vertentes: uma que consideraria uma combinação de desempenho institucional e desempenho individual para definição do resultado final e, portanto, da remuneração; e outra que consideraria apenas a avaliação institucional. Aquela é majoritária no sistema de carreiras atuais e busca considerar tanto o fator individual quanto o institucional; esta, por outro lado, entende que os resultados são alcançados sempre por esforços coletivos

e, portanto, o fator a ser considerado deveria ser apenas o institucional. As duas vertentes, no entanto, apesar de diferenças conceituais, apresentam as mesmas disfunções tratadas neste texto.

Ganhou força, mais recentemente, a proposta de adoção de um bônus de eficiência ou instrumento similar que leve em consideração apenas o desempenho institucional, modelo que foi, inclusive, implementado para algumas categorias. As disfunções, no entanto, persistem: se o objetivo é valorizar o mérito do servidor, como diferenciar os variados níveis de contribuição? Um servidor que se dedique intensamente e apresente desempenho excepcional, por esse modelo, receberá a mesma remuneração de um servidor pouco comprometido com o trabalho.

Trata-se da mesma disfunção gerada pelos honorários de sucumbência devidos a advogados públicos. Incapaz de diferenciar as reais contribuições individuais de cada servidor, os recursos são igualmente distribuídos entre todos os integrantes da carreira, inclusive inativos, em proporção menor.[1]

Discute-se ainda uma outra sistemática que estabeleceria uma bonificação anual e não uma parcela a compor a remuneração mensal dos servidores. No entanto, como o modelo de remuneração variável mensal já está disseminado na administração federal, parece desarrazoado conciliar as duas metodologias. Caso a parcela mensal, que deveria ser variável a depender do desempenho, tenha se tornado fixa e indistinta na prática administrativa, evitar que um eventual bônus anual seja diferente pode ser um desafio.

Além disso, no caso do Executivo federal, é questionável um servidor receber 100% da Gratificação de Desempenho mensal, como geralmente ocorre, e não receber igualmente os 100% do bônus anual. A tendência é que o bônus anual se torne apenas mais um 14º ou 15º salários aos servidores públicos, que o considerarão, com o tempo, como um direito assegurado e não uma possibilidade a depender do desempenho. Em outras palavras, a experiência e a literatura, como se demonstrará, demonstram que há incentivos fortíssimos para a desvirtuação do modelo, por melhores que sejam as intenções de seus proponentes.

Vale lembrar, por fim, que a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que implementou uma reforma gerencial na administração pública, incluiu o § 7º ao art. 39 da Constituição Federal (Brasil, 1988) prevendo que lei específica disciplinaria a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

1 Um dos argumentos utilizados por aqueles que defendem os honorários de sucumbência é que a Advocacia-Geral da União estaria recuperando judicialmente recursos cada vez mais elevados para o Estado, o que demonstraria o aumento de eficiência. Em 2023, por exemplo, foram recuperados R$ 62 bilhões (https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-recupera-r-62-bilhoes-para-os-cofres-publicos-em-2023). Ocorre que o volume de precatórios (dívidas judiciais da União) cresce exponencialmente, inclusive em proporção maior que os honorários demonstrando a ausência de efeitos efetivos dos honorários. (https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/governo-libera-mais-de-r-90-bilhoes-para-pagamento-de-precatorios-e-rpvs-do-inss)

Ou seja, a ideia, em 1998, era a de que, se houvesse disponibilidade de recursos decorrentes de economia de despesas correntes, poderia ser instituído um "bônus" anual de produtividade aos servidores. Esse dispositivo, de 1998, nunca foi regulamentado e, obviamente, implementado, provavelmente em virtude das dificuldades de gestão aqui apresentadas.

04

Gratificação de desempenho no setor público: premissas e equívocos

Como visto até aqui, há distintas formas de gratificação de desempenho no setor público, com regras próprias e objetivos específicos, o que torna o quadro ainda mais complexo. Fica claro, portanto, que o tema tem sido objeto de frequentes iniciativas legais e administrativas nas últimas décadas, perpassando governos com diferentes orientações políticas e socioeconômicas.

Entretanto, é fato que até o momento não se conseguiu estruturar um modelo – ou modelos – de avaliação e gratificação de desempenho na administração federal realmente eficazes e, principalmente, que estimulem o desenvolvimento profissional dos servidores e das servidoras e ampliem as capacidades administrativas e institucionais do Estado. Isso se deve, entre outros fatores, ao fato de que os modelos previstos nos diversos normativos que versaram sobre o tema, a despeito de suas boas intenções, frustraram seus objetivos iniciais e suas regras e critérios se tornaram meros formalismos que, não raro, ensejaram práticas punitivistas, encobriram a negligência e a inoperância dos dirigentes e pouco contribuíram para o desenvolvimento dos servidores e das servidoras e o incremento das capacidades estatais.

Por esta razão, pesquisadores, gestores de pessoas na administração pública e entidades representativas dos servidores e servidoras têm se posicionado de modo contrário aos projetos de lei e de emendas constitucionais que buscam instituir mecanismos mais assertivos de avaliação de desempenho individual vinculados à remuneração na administração pública federal.

O debate usual sobre o tema do desempenho de servidores no setor público (que é algo correlacionado, mas diferente do desempenho setorial ou agregado do setor público) parte de premissas geralmente equivocadas, trata o assunto com simplificações exageradas, faz comparações descabidas com o setor privado e, por fim, apresenta propostas ou soluções desconectadas da complexidade institucional do Estado.

Apenas para exemplificar: i) a premissa de que o setor público é grande e caro, em termos do quantitativo de pessoal e folha global de vencimentos, vem sendo sistematicamente negada pelo compêndio de dados empíricos contidos no Atlas do Estado Brasileiro produzido pelo Ipea;[2] ii) a simplificação sobre a suposta ineficiência da máquina pública não possui nenhum embasamento empírico sólido e desconsidera a imensa heterogeneidade interna do setor público; iii) qualquer comparação com o setor privado é metodologicamente destituída de sentido, já que são mundos que operam segundo lógicas e objetivos qualitativamente diversos; iv) propostas tais quais as contidas na PEC 32/2020, com aparência de serem soluções rápidas e fáceis, estão fadadas ao fracasso, pois raramente possuem aderência crível às formas de organização e funcionamento dos aparatos de Estado.

Desta maneira, um ponto de partida mais correto deveria reconhecer que o vínculo público não está fundado – conceitual e juridicamente – em relações contratuais tais quais aquelas que

2 https://www.ipea.gov.br/atlasestado

tipificam as relações de assalariamento entre trabalhadores e empregadores no mundo privado. Ao contrário, o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado-empregador e com a própria sociedade, ancorada desde a CF-1988 no chamado Regime Jurídico Único (RJU), na Lei 8.112/1990 e outros regramentos subsequentes que disciplinam sua atuação e conduta, e que, evidentemente, podem e devem passar por aperfeiçoamentos constantes.

Evidentemente, isso não exclui a necessidade de mecanismos de avaliação de desempenho. Ao contrário, justamente porque o servidor exerce funções em nome da coletividade, há uma relação de subordinação direta à sociedade, mediada pelo Estado. Nesse sentido, a estabilidade e os direitos previstos no Regime Jurídico Único (Lei 8.112/1990) não devem ser interpretados como uma blindagem contra a aferição de resultados, mas como garantias institucionais que visam proteger o servidor de pressões indevidas, ao mesmo tempo em que asseguram a continuidade das políticas públicas.

Desta maneira, diretamente correlacionado com o desempenho dos servidores, dados relativos à escolarização mostram que a força de trabalho ocupada no setor público brasileiro já vem se qualificando e se profissionalizando para o desempenho de suas funções. Segundo informações do Atlas do Estado Brasileiro, a expansão vem acontecendo, em termos absolutos e relativos, com vínculos públicos que possuem nível superior completo de formação, que passaram, nos três níveis da federação, de pouco mais de 900 mil para mais de 5,5 milhões, de 1986 a 2025. Percentualmente, este nível saltou de 19% em 1986 para perto de 50% do contingente de vínculos em 2025.

Nos municípios, onde está concentrada a maior parte dos servidores públicos, em áreas finalísticas de atendimento direto à população, tais como saúde, assistência social, limpeza urbana e ensino fundamental, a tendência de aumento de escolarização foi também bastante acentuada. A escolaridade superior completa aumentou de 10% para mais de 40% entre 1986 e 2025. A do ensino médio completo ou superior incompleto aumentou de 22% para 40% no mesmo período. Já a escolaridade de nível médio incompleto e nível fundamental caíram, respectivamente, de 14% para 10% e 53% para menos de 9% do total.

Esses dados revelam que a escolarização média dos trabalhadores no setor público, em praticamente todos os níveis da federação e áreas setoriais de atuação governamental, está hoje acima da escolarização média correspondente às ocupações do setor privado. Assim sendo, eles servem para desmistificar afirmações infundadas sobre eficiência, eficácia e desempenho estatal na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços e entregas à população.

Pois a qualidade das políticas públicas, bem como os graus de institucionalização e profissionalização do Estado em cada área específica de atuação, são dimensões tributárias da escolarização/qualificação que os servidores trazem consigo ao ingressarem no setor público e

daquela obtida ao longo de seu ciclo laboral, incluindo-se aí o conhecimento tácito, que é um tipo de conhecimento praticamente impossível de ser conseguido por meio de livros e manuais, já que adquirido ao longo de anos pela prática cotidiana de atuação, erros, acertos, interações e inovações incrementais no local de trabalho.

Tudo somado, embora outros fatores influenciem no sucesso e qualidade das políticas, tais como a disponibilidade de recursos, as regras institucionais etc., sabe-se que recrutar pessoas com maior e melhor formação é desejável, e indicativo de aprimoramento/profissionalização dos quadros que manejam a entrega de bens e serviços aos cidadãos.

Com isso, o desempenho de servidores no setor público, devido à amplitude e complexidade de temas e novas áreas programáticas de atuação governamental que continuamente se projetam ao futuro, depende, portanto, de processo permanente e necessário de profissionalização – ao invés de sucateamento! – da burocracia e dos serviços públicos.

05

O mito da remuneração vinculada a desempenho

A ineficácia recorrente das políticas de remuneração variável por desempenho no setor público tem sido amplamente documentada, inclusive por meio de estudos longitudinais internacionais em contextos diversos. Williams e Yecalo-Tecle (2022), por exemplo, ao analisarem 12 tentativas de implementação de esquemas de incentivos individuais vinculados a desempenho, concluíram que nenhuma delas resultou em aplicação sustentável e sistemática de recompensas ou sanções.

O estudo evidenciou que a fragilidade desses modelos decorre de suposições irrealistas sobre a capacidade de definição de metas, mensuração de resultados e viabilidade política de aplicação de sanções, além de mostrar que os efeitos esperados se frustram mesmo em contextos tecnicamente preparados.

Os próprios servidores tendem a desengajar-se do processo diante da percepção de que os incentivos não serão implementados de forma justa, equânime ou previsível. Nesse sentido, o fracasso reiterado dessas experiências sugere que a promessa de desempenho estimulado por remuneração não apenas carece de base empírica robusta, mas também tende a comprometer práticas organizacionais voltadas à cooperação, ao aprendizado institucional e à construção de compromissos profissionais típicos do serviço público.

Os resultados, problemas e as premissas de programas de remuneração variável por desempenho no setor público fazem parte de uma agenda nacional e internacional de estudos e pesquisas, no contexto das reformas administrativas ocorridas a partir do fim dos anos 1980, inspiradas, em maior ou menor grau, em teorias gerencialistas sobre gestão pública. Alguns exemplos podem ser observados no quadro a seguir, que compila, a título ilustrativo, a vasta produção que indica as disfuncionalidades do modelo.

Quadro 1 – Literatura selecionada sobre remuneração vinculada a desempenho

#	Título do trabalho	Autor(es)	Principais conclusões
1	Reformas Administrativas no Brasil e no Mundo: revisão bibliográfica sugere cautela extrema com a importação de ideias e modelos estrangeiros.	Camargos (2021)	O texto adota uma postura de cautela extrema em relação à vinculação entre remuneração e desempenho no setor público, especialmente ao importar modelos gerencialistas ou fiscalistas. Ele conclui que a melhoria no desempenho da gestão pública, particularmente no Brasil, deveu-se ao aperfeiçoamento de atributos weberianos, como autonomia e profissionalização, e não ao abandono desses em favor de modelos privados. A alteração radical na forma de contratação e remuneração de servidores é vista como de eficácia duvidosa e com grande potencial de gerar consequências negativas.
2	Reforma Administrativa na Europa: retração do Estado impacta negativamente capacidades e funções públicas, crescimento econômico e proteção social e laboral.	Camargos e Cardoso (2021)	O texto aborda a remuneração vinculada a desempenho como um dos princípios da Nova Gestão Pública (NPM), que orientou reformas administrativas em países mais desenvolvidos desde o final dos anos 1970. Foram observados exemplos de sua implementação, como na Alemanha, onde reajustes salariais individualizados atrelados ao desempenho incluíam 8% da remuneração variável, e na França, que introduziu a individualização da fixação de salários com critérios de avaliação de desempenho individual, substituindo a antiguidade. Contudo, uma conclusão crítica do texto é que as reformas fiscalistas implementadas após a crise de 2008-2009 contradisseram frontalmente esse princípio. O texto questiona a viabilidade de premiar servidores por desempenho quando bônus, adicionais, salários e movimentação na carreira foram eliminados ou congelados, demonstrando que as medidas de austeridade inviabilizaram, na prática, a aplicação efetiva da remuneração baseada em desempenho.
3	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.	Cardoso e Pires (2020)	O estudo adverte que a proposta liberal-gerencialista de transformar a remuneração em um modelo flexível, com bônus por desempenho individual, afronta a segurança financeira e a estabilidade emocional dos servidores, podendo aumentar a vulnerabilidade à corrupção e acirrar a competição interna, sem garantir, necessariamente, maior eficiência ou efetividade da ação pública. Metodologicamente, tais propostas são consideradas incompatíveis com a essência pública do Estado, devido à dificuldade e à natureza socialmente indesejável de individualizar e quantificar o desempenho no setor público. Assim, o texto defende um modelo de gestão de pessoas e desempenho institucional que valorize a estabilidade, remuneração adequada e previsível, qualificação, capacitação permanente e cooperação, em vez de focar apenas em competição e recompensas financeiras por metas quantificáveis.

#	Título do trabalho	Autor(es)	Principais conclusões
4	A review of the evidence on the impact, effectiveness and value for money of performance-related pay in the public sector.	Ray, Foley, Tsang, Walne e Bajorek (2014)	O texto conclui que, embora os sistemas de Remuneração por Desempenho (PRP) possam ser eficazes em algumas áreas do setor público (saúde, educação e serviço civil), os resultados são frequentemente mistos e altamente dependentes do contexto organizacional e ocupacional, bem como do desenho e implementação do esquema. Os efeitos positivos, quando encontrados, são por vezes pequenos e de curta duração, e há uma lacuna significativa em dados robustos de custo-eficácia para avaliar o valor real desses programas. Os principais desafios incluem consequências comportamentais indesejadas, como a manipulação de resultados ("gaming"), o "crowding out" da motivação intrínseca dos servidores públicos, a má alocação de esforços e impactos negativos no trabalho em equipe. Além disso, existem problemas na medição do desempenho, como a subjetividade gerencial e a dificuldade em alinhar os resultados incentivados com os objetivos sociais desejados, podendo levar a resultados sociais subótimos ou piores. O texto sugere que a solução reside em um desenho de esquema cuidadoso, transparente, que envolva os funcionários e que considere uma gama mais ampla de resultados e motivadores, incluindo alternativas não financeiras para a melhoria da qualidade.
5	O país dos privilégios: os novos e velhos donos do poder. Volume 1.	Carazza (2024)	O autor traça um perfil do funcionalismo público federal sob a ótica do que apresenta como privilégios injustificados. Nesse sentido, demonstra como Gratificações de Desempenho, Bônus de Eficiência e Honorários de Sucumbência, parcelas em tese criadas para vincular a remuneração ao aprimoramento do desempenho individual e institucional, passaram a representar apenas mais uma parcela remuneratória a compor os salários públicos.
6	Distorções de incentivo ao desempenho e redução de motivação no serviço público federal no Brasil.	Correa, Camões, Meyer-Sahling, Mikkelsen e Schuster (2020)	A falta de uma vinculação direta e efetiva entre remuneração e desempenho, juntamente com as distorções criadas pela progressão por antiguidade e pela busca por novas carreiras, enfraquece a motivação dos servidores e não promove um serviço público mais eficiente.

#	Título do trabalho	Autor(es)	Principais conclusões
7	Performance-related Pay-Hype versus Reality With Special Reference to Public Sector Organizations	Agrawal (2012)	O texto conclui que a remuneração variável por desempenho (PRP), apesar de sua popularidade e do apoio de diversas teorias, não é uma solução universal para melhorar o desempenho e, de fato, mostra-se ineficaz ou até contraproducente em muitos contextos institucionais, especialmente no setor público. As características inerentes ao setor público, como estruturas organizacionais centralizadas, limitações de recursos financeiros, múltiplos "chefes" (principals), dificuldades extremas na medição de desempenho e a prevalência da motivação intrínseca entre os servidores, criam barreiras significativas à implementação bem-sucedida da PRP. Além disso, a PRP pode gerar efeitos negativos como a redução da motivação intrínseca, diminuição da cooperação entre colegas e percepções de injustiça, além de implicar um controle gerencial elevado que pode ser visto como falta de confiança. O artigo enfatiza que a adoção generalizada da PRP tem sido impulsionada mais por crenças e anseios do que por uma análise e avaliação cuidadosas, e sugere que alternativas como uma melhor organização do trabalho, redução da burocracia e treinamento de pessoal podem ser mais eficazes para alcançar o desempenho desejado.
8	Relacionamentos entre remuneração, motivação e desempenho individual.	Oyadomari, Oliveira Júnior, Aguiar, Mendonça Neto e Dultra-de-Lima (2023)	O estudo investigou as relações entre remuneração variável, motivação intrínseca e extrínseca, e o desempenho individual, concluindo que a remuneração variável não tem influência no desempenho individual nem na motivação intrínseca. Contudo, a remuneração variável exerce um impacto positivo e significativo na motivação extrínseca. Em contraste, a motivação intrínseca influencia positivamente o desempenho individual, o que sugere que colaboradores com maior motivação intrínseca apresentam desempenho superior. Já a motivação extrínseca, ao contrário do esperado por algumas hipóteses, não demonstrou ter influência no desempenho individual. Os resultados são valiosos para profissionais que desenvolvem sistemas de incentivos, enfatizando a importância de estimular a motivação intrínseca para otimizar o desempenho na organização.

#	Título do trabalho	Autor(es)	Principais conclusões
9	15 medidas para aperfeiçoar a gestão do desempenho no setor público e 4 medidas que dificultariam sua consolidação: Entregar mais e melhor para gerar valor público: O papel da gestão do desempenho.	Movimento Pessoas à Frente	Não há consenso científico sobre os efeitos positivos da remuneração variável individual sobre o desempenho de servidores públicos, mas existem algumas evidências do contrário, relacionando o reconhecimento financeiro à queda do engajamento dos servidores. Também existem evidências sobre o aumento de fraudes e burla de indicadores em instituições que adotam políticas de remuneração variável. A política nacional deve desincentivar o uso de mecanismos de remuneração variável vinculada à avaliação de desempenho, especialmente em governos cuja auditoria da gestão do desempenho indiquem existência de baixa capacidade institucional. Além do mais, eventuais distorções remuneratórias devem ser corrigidas na fonte e não pela distorção dos mecanismos de gestão do desempenho.
10	Performance-related Pay in the Public Sector: A Review of Theory and Evidence	Hasnain, Manning e Pierskalla (2012)	Em estudo publicado pelo Banco Mundial, no qual analisaram 110 trabalhos sobre o tema, concluíram que o modelo pode até ser positivo para cargos que desempenhem atividades com resultados mensuráveis e produtos concretos (craft jobs), mas não há evidência de que seja positivo para cargos que desempenham atividades relacionais, de alta complexidade e sem produtos facilmente mensuráveis (coping jobs). Na verdade, nesse segundo caso, típico da maior parte das atividades do setor público, a maioria dos estudos aponta efeitos neutros ou negativos da remuneração vinculada a desempenho.
11	Gestão de desempenho no Executivo Federal: iniciativas de enfrentamento aos fatores intervenientes na implementação	Araújo (2018)	A crítica de maior impacto e a principal barreira identificada para a implementação efetiva da Gestão de Desempenho (GD) é justamente a vinculação da AD à concessão de gratificação. Essa associação leva a uma visão limitada da GD como um mero mecanismo para embasar políticas remuneratórias ou punições, desconsiderando seu potencial para monitoramento e aprimoramento do desempenho e para a mudança da cultura organizacional. Consequentemente, impera uma "cultura da leniência" ou coleguismo, onde há receio de dar feedbacks negativos ou prejudicar financeiramente os colegas, resultando em avaliações benevolentes e pouco fidedignas. A própria legislação, ao delimitar as ações da unidade de Gestão de Pessoas (GP) e associar a AD a gratificações, atua como barreira, reforçando a burocracia em detrimento da atuação estratégica.

#	Título do trabalho	Autor(es)	Principais conclusões
12	The (non-)implementation of performance management policies: insights from longitudinal reform mapping in Ghana and Zambia	Williams e Yecalo-Tecle (2022)	O texto conclui que, apesar de inúmeros esforços em Gana e Zâmbia ao longo de três décadas para implementar políticas de gestão de desempenho individual que vinculam o desempenho de servidores a recompensas ou sanções, não há exemplos de governos que tenham conseguido, de forma sistemática e sustentável, aplicar incentivos diferenciados. Esta falha na implementação deve-se a um sistema "frágil", onde premissas contextuais cruciais, como a definição de metas SMART, disponibilidade de recursos para recompensas e viabilidade política para sanções, raramente se concretizam. Contudo, a pesquisa revela um achado positivo: alguns desses esquemas geraram benefícios através da medição e do diálogo, sem a necessidade de incentivos financeiros. O simples ato de discutir responsabilidades, definir metas e avaliar o desempenho contribuiu para o aprimoramento do trabalho dos servidores. Assim, o estudo sugere que o foco futuro no design de reformas deveria ser maximizar os benefícios da comunicação e da mudança cultural, questionando a persistência em vincular desempenho a incentivos que se mostram inviáveis e, por vezes, contraproducentes.
13	Avaliação da política de gestão de desempenho sob o ponto de vista das áreas de gestão de pessoas (AGP) na administração pública Federal.	Pitelli (2018)	O texto conclui que, apesar de as Áreas de Gestão de Pessoas (AGP) na Administração Pública Federal (APF) terem uma consciência clara da importância da correta aplicação das ferramentas de gestão de desempenho, prevalece um sentimento de frustração devido à falta de rigor dos gestores na avaliação e ao pouco interesse em capacitações. A principal causa dessa situação é a vinculação da nota de desempenho à remuneração do servidor, o que desencoraja discussões objetivas e leva os gestores a dar notas altas para evitar reduzir salários e desagregar suas equipes. Essa subjetividade das avaliações contribui para que o processo seja visto como uma mera burocracia ou, pior, um instrumento de punição, em vez de uma ferramenta para aprimorar o desempenho e subsidiar a gestão de pessoas. Embora as AGP demonstrem grande empenho em mudar o modelo atual, reconhecendo suas limitações e vícios, a implementação de melhorias é vista como um processo lento e gradual de mudança de hábitos culturais, mesmo com uma legislação considerada moderna e atualizada.
14	Análise da efetividade da política de avaliação de desempenho individual na administração federal brasileira.	Elvira (2018)	A conclusão do texto sobre a vinculação entre remuneração e desempenho na administração federal brasileira é que essa ligação, embora concebida com o objetivo de fortalecer a remuneração dos servidores e incentivar o desempenho, gerou distorções significativas e comprometeu a efetividade da política de Avaliação de Desempenho Individual (ADI).

#	Título do trabalho	Autor(es)	Principais conclusões
15	Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence.	Kellough e Rainey (2009)	As conclusões do texto indicam que a remuneração variável no setor público geralmente falha em cumprir sua promessa de melhorar o desempenho individual e organizacional. Em vez de motivar positivamente de forma consistente, essa prática pode ter um impacto negativo ou inconclusivo na motivação intrínseca dos empregados, especialmente em contextos como a educação e para não-gerentes, e é frequentemente percebida como injusta devido à falta de confiança e transparência nos sistemas de avaliação e nos processos. A pouca eficácia observada, quando presente, parece estar mais relacionada ao desenvolvimento de padrões de desempenho claros e avaliações eficazes do que à própria remuneração em si. O estudo enfatiza que as diferenças institucionais e os valores inerentes ao setor público, como a necessidade de transparência e as restrições orçamentárias, criam barreiras significativas para a implementação bem-sucedida de esquemas de remuneração variável, sugerindo que teorias motivacionais alternativas, como a da motivação para o serviço público e a autodeterminação, podem ser mais apropriadas para esse contexto.
16	Can Pay for Performance Succeed in Government?	Perry e Petrakis (1988)	O texto conclui que os programas de remuneração por desempenho no setor público, exemplificados pelos sistemas de mérito da Lei de Reforma do Serviço Civil de 1978 e, posteriormente, pelo Performance Management and Recognition System (PMRS) de 1984 no governo federal dos EUA, têm demonstrado baixa efetividade na melhoria do desempenho organizacional. Apesar do PMRS ter sido uma tentativa de remediar as falhas do sistema anterior, que se mostrou ineficaz e desmoralizante, o estudo enfatiza que não há evidências concretas de que os princípios de remuneração por desempenho do PMRS tenham de fato melhorado o desempenho. Os problemas persistentes incluem falhas no design do sistema, como a contradição entre bônus obrigatórios e orçamentos limitados, o que leva à manipulação das avaliações, e a dificuldade em medir e documentar o desempenho gerencial de forma precisa, comprometendo a confiança dos empregados na justiça das avaliações. A pesquisa sugere que essas falhas não se devem apenas à má implementação, mas a problemas inerentes à própria teoria de remuneração por mérito, que simplifica a complexidade das organizações, pode levar à falha na coleta de informações e desestimular a coordenação e o trabalho em equipe. A persistência desses programas é, em parte, atribuída ao seu papel simbólico como um gesto político para afirmar o controle sobre a burocracia, independentemente de suas consequências decepcionantes.

#	Título do trabalho	Autor(es)	Principais conclusões
17	Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs	Weibel, Rost e Osterloh (2010)	O texto conclui que a introdução de sistemas de remuneração por desempenho no setor público tem tido um sucesso modesto e, frequentemente, acarreta custos ocultos. Uma meta-análise revela que o impacto da remuneração por desempenho é condicionado pelo tipo de tarefa: aumenta o desempenho em tarefas pouco interessantes (simples e repetitivas), mas o reduz em tarefas intrinsecamente interessantes (desafiadoras e prazerosas). Essa dualidade é explicada por uma mudança cognitiva, onde a remuneração fortalece a motivação extrínseca (efeito preço) ao mesmo tempo que diminui a motivação intrínseca (efeito "crowding-out" ou "superjustificação"). No contexto do setor público, isso é problemático porque os servidores frequentemente possuem alta motivação intrínseca, sujeita a ser suprimida, e os incentivos financeiros são geralmente limitados, resultando em um pequeno efeito preço e um grande efeito "crowding-out", potencialmente levando à queda no desempenho. Além disso, a dificuldade em mensurar o desempenho em tarefas complexas do serviço público pode levar os funcionários a focar apenas no que é facilmente quantificável, negligenciando aspectos importantes, mas de difícil medição ("problema de multitarefas"). O texto sugere que, para tarefas menos interessantes e mais facilmente mensuráveis, a remuneração por desempenho pode ser benéfica, mas, de forma geral, seria mais prudente manter as funções positivas da gestão de desempenho, como o feedback, sem vincular diretamente à remuneração no setor público, devido aos potenciais desvantagens.
18	Economics, Public Service Motivation, and Pay for Performance: Complements or Substitutes?	Langbein (2010)	O texto conclui que a remuneração por desempenho (PFP) no setor público, embora promovida como um motor de melhoria, é mais provável que atue como substituta da motivação intrínseca do que como um complemento, gerando consequências adversas não intencionais. A literatura econômica, tanto para o setor privado quanto público, sugere que a PFP é eficaz apenas em tarefas simples e facilmente mensuráveis, como a produção por peça. Contudo, em organizações complexas, onde as tarefas são intrinsecamente motivadoras, baseadas em equipe ou de difícil mensuração, a PFP pode prejudicar o desempenho, levando à distorção de metas (focar no que é medido em vez do que é importante) e à manipulação dos sistemas de incentivos ("gaming"). Além disso, a PFP pode minar a motivação intrínseca e o senso de autonomia de servidores que valorizam o serviço público, selecionando funcionários que priorizam recompensas financeiras de curto prazo. A presença de múltiplos e, por vezes, conflitantes "principais" na administração pública intensifica esses problemas, tornando a PFP uma escolha politicamente popular para controle, mas potencialmente ineficiente e socialmente subótima, dada a dificuldade em medir resultados e os custos ocultos de sua implementação em ambientes complexos.

#	Título do trabalho	Autor(es)	Principais conclusões
19	Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future	Perry, Hondeghem e Wise (2009)	O texto conclui que, após vinte anos de pesquisa desde 1990, houve um progresso notável no estudo das bases motivacionais do serviço público (PSM), abrangendo diversas disciplinas como economia, psicologia e sociologia. As evidências acumuladas indicam que a PSM é um fator relevante na atração e retenção de indivíduos para organizações públicas, embora os efeitos sejam mais complexos do que inicialmente proposto, e a pesquisa futura deve investigar quando e sob quais condições a PSM atua. Além disso, a pesquisa sugere que a PSM está positivamente relacionada ao desempenho individual e organizacional, mas a extensão e a natureza coletiva ou individual desse impacto ainda requerem mais investigação. Finalmente, o texto reforça que organizações públicas com indivíduos de alta PSM tendem a ser menos dependentes de incentivos utilitários (financeiros) para gerenciar o desempenho de forma eficaz, visto que recompensas tangíveis podem, inclusive, minar a motivação intrínseca (teoria do crowding-out). Para o futuro, o estudo aponta quatro prioridades: ampliar as metodologias de pesquisa com designs experimentais, aprimorar a medição, modelar a PSM como parte de uma constelação de motivos e aplicar a teoria e os achados para melhorar a eficácia das organizações públicas.
20	Yes, Managers Should Be Paid Like Bureaucrats	Frey e Osterloh (2004)	O texto conclui que a forte vinculação entre a remuneração de gestores e diretores e o desempenho da empresa, conforme preconizado pela teoria da agência, é uma causa principal de escândalos corporativos, incluindo compensações excessivas e fraudes contábeis. Os autores argumentam que essa remuneração baseada em incentivos de alta potência, mesmo que otimamente desenhada, não resolve os problemas do setor corporativo, mas os agrava, ao reforçar a motivação extrínseca egoísta e incentivar a manipulação de critérios de desempenho e contas fraudulentas em detrimento dos interesses de longo prazo da empresa. Em contraste, o texto propõe uma abordagem de "common pool" (recursos de uso comum) para a empresa, onde a produção de bens coletivos, como a virtude corporativa, depende crucialmente de incentivos intrínsecos pró-sociais. A remuneração variável por desempenho pode substituir (crowd out) essa motivação intrínseca e impedir seu fortalecimento (crowding in), ao sinalizar que o cumprimento do dever sem pagamento extra é inadequado, transformar contratos relacionais em transacionais, minar a neutralidade e aumentar o viés egoísta dos gestores. Assim, o efeito líquido de uma maior remuneração, para bens comuns, tende a ser negativo, favorecendo comportamentos disfuncionais, e sugere que se atribua maior importância à remuneração fixa e ao fortalecimento da legitimidade das autoridades por meio de justiça processual e contratos relacionais.

Fonte: elaboração dos autores.

Essa pequena amostra da literatura demonstra que as especificidades do setor público não tornam a remuneração vinculada a desempenho uma ferramenta eficaz para aumentar produtividade, dadas todas as outras variáveis envolvidas. Mesmo os estudos que indicam efeitos positivos da remuneração vinculada a desempenho, deixam claro que esses efeitos não são absolutos e dependem de uma série de condicionantes.

Ainda assim, o modelo segue sendo discutido na agenda pública brasileira. Recentemente, a administração federal implementou, para algumas poucas carreiras, uma nova forma de remuneração variável por desempenho, denominada bônus de eficiência e produtividade, atrelada à melhoria de indicadores de resultados de políticas públicas de grande relevância para o Estado e a sociedade, tais como a fiscalização e a arrecadação de tributos, bem como a concessão de benefícios previdenciários.

Este modelo de Bônus de Eficiência e Produtividade, por já estar em vigor há alguns anos (apesar de apenas recentemente ter sido regulamentado), permite algumas observações. Disfuncionalidades significativas precisam ser consideradas. A seguir, serão indicadas e comentadas algumas delas, em geral alinhadas à literatura citada.

a) **Distorção da política de desempenho**. Ao se vincular desempenho à remuneração, individual ou institucional, estimula-se o esvaziamento da política de gestão de desempenho, que deixa de estar voltada à melhoria e ao desenvolvimento profissional contínuos, das pessoas e das organizações, e passa a se associar apenas à política remuneratória. Desempenho, nesse sentido, fica vinculado à remuneração, não ao aperfeiçoamento e à atuação crítica e reflexiva das pessoas que trabalham no setor público.

b) **Distorção da lógica da remuneração por subsídio**. A remuneração baseada em subsídio foi introduzida na Constituição Federal com o objetivo de eliminar a fragmentação de parcelas remuneratórias e conferir transparência e simplicidade à gestão das pessoas que trabalham na administração federal. Com a pressão para a introdução de parcelas vinculadas a desempenho, cuja real intenção é reajuste remuneratório, estimula-se a fragmentação dos componentes remuneratórios, mesmo para aquelas carreiras que já haviam adotado o modelo de remuneração por subsídio (parcela única).

c) **Bônus pago a todos os servidores**. Como desde sempre o objetivo dessa construção foi o de promover incrementos remuneratórios aos vencimentos básicos dos servidores, criou-se uma situação anômala por meio da qual um mecanismo supostamente criado para incrementar o desempenho individual no campo de atuação específico da carreira passou a ser pago em valores fixos, de modo permanente e crescente ao longo do tempo, a todos os servidores da organização, em total contrassenso à lógica da melhoria do desempenho individual. Em outras palavras, o servidor com desempenho excepcional e o servidor sem nenhum compromisso com suas obrigações receberão os mesmos valores.

d) **Conflito de interesses**. As variáveis da fórmula de cálculo do indicador de produtividade são todas produzidas, em geral, internamente pelos próprios órgãos, suscitando dúvidas acerca da integridade das informações e da conformidade dos procedimentos de cálculo. Suscita-se, assim, risco de captura e apropriação de recursos públicos pela burocracia envolvida, pois a mesma burocracia que produz os resultados é a que organiza os dados e calcula os indicadores que geram o pagamento dos bônus.

e) **Baixa transparência pública e ausência de meios de controle social externo**. Embora a regulamentação do bônus de eficiência traga previsões sobre a divulgação pública dos dados, na realidade as informações disponíveis são parcas e obscuras, de difícil acesso e compreensão imediata pela cidadania ativa.

f) **Redundância das atribuições dos cargos**. Quando o agente público recebe bônus ou extras pecuniários por atuação que lhe é própria, vale dizer, que já consta do rol de atribuições específicas dos respectivos cargos, estamos diante de outra situação anômala, que poderíamos chamar de dupla remuneração pelo desempenho das mesmas funções que já constam do rol de atribuições do cargo por ocasião do ingresso desses servidores nas respectivas carreiras.

g) **Incoerência técnica, considerando o pagamento para pessoas inativas**. O modelo adotado até o momento estende o pagamento de bônus a pessoas inativas e pensionistas, ainda que a partir de percentuais decrescentes. Ora, se o objetivo da remuneração vinculada a desempenho é reconhecer a contribuição das pessoas para a obtenção dos resultados da organização, parece injustificado que pessoas inativas que já contribuíram para os resultados recebam um percentual fixo, e de forma permanente, do mesmo bônus.

h) **Desvirtuamento de receitas públicas arrecadadas por órgãos específicos para custeio de suas próprias despesas de pessoal.** Em geral, as propostas de criação de bônus ou parcelas similares partem do pressuposto de que, se um determinado órgão é responsável pela arrecadação de recursos, então, ele deve ter direito a uma parcela desses recursos para incrementar a remuneração das pessoas que nele trabalham. O problema desse argumento é que esses órgãos não atuam de modo estanque, pois constituem o Estado brasileiro, e sua atuação tem como finalidade última o interesse público, não o interesse exclusivo desse ou daquele órgão ou coletivo de servidores. Se a lógica for essa, áreas que atuam essencialmente com políticas públicas de atendimento direto à população ou não arrecadatórias, seriam preteridas, apesar de sua centralidade para o Estado e para o desenvolvimento nacional.

i) **Descontrole da política remuneratória**. A multiplicação de modelos similares ao do Bônus de Eficiência tem o condão de promover incertezas quanto à política remuneratória do Poder Executivo federal, já que parcelas variáveis se multiplicariam e tornariam o sistema atual ainda mais desigual e injusto. A política remuneratória do governo federal, que já contém diversas distorções, seria ainda mais distorcida, com enfraquecimento da transparência, do controle e da isonomia. Isso sem falar nos impactos orçamentários e financeiros que a concessão indiscriminada de bônus dessa natureza tende a gerar, especialmente num cenário de restrição fiscal.

j) **Criação de conflitos internos e de "efeito cascata".** É natural - e legítimo - que algumas carreiras utilizem como parâmetro a comparação com outras que possuem melhores remunerações. No entanto, o Estado precisa avaliar não apenas a demanda de uma categoria ou carreira específica, mas o conjunto do sistema de carreiras, evitando, inclusive, que condições implementadas para uma carreira gerem conflitos internos e comprometam ainda mais o já desigual e heterogêneo sistema de carreiras. Criar modelos de bônus para carreiras específicas constitui medida desestabilizadora do sistema de carreiras, com potencial de gerar um "efeito cascata" entre todas as carreiras públicas.

k) **Contrariedade às diretrizes de carreiras adotadas pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (Sipec).** De modo a aprimorar o sistema de carreiras do Poder Executivo federal, reduzindo assimetrias e fortalecendo a coerência interna do sistema, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços

> Públicos editou a Portaria MGI 5.127/2024. O art. 9º da referida Portaria apresenta como diretriz a *"excepcionalidade na criação de bônus ou parcelas similares vinculadas a desempenho da função"* e dispõe ainda que *"a criação excepcional de bônus ou parcela similar [...] deverá: ser restrita aos servidores ativos; e vinculada ao desempenho adicional temporário no exercício da função"*. Essa disposição tem por finalidade deixar expresso que parcelas remuneratórias vinculadas a desempenho devem ser excepcionais e, se criadas, destinadas apenas às pessoas ativas e ao desempenho que, de fato, implique esforços adicionais para gerar resultados diferenciados em função de necessidades circunstanciais da administração.

Tudo somado, em síntese, pode-se afirmar que as propostas de remuneração flexível tenderão a fazer aumentar – ao invés de diminuir – a insegurança financeira e a instabilidade emocional dos servidores afetados, deixando-os mais expostos a vivenciarem situações de assédio moral, captura externa, tentativas de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção ativa ou passiva no desempenho de suas funções. Deste modo, ao invés de estimular um maior e melhor desempenho individual, ou incrementar a produtividade própria ou organizacional, medidas dessa natureza tenderão, na verdade, a acirrar a competição interna e a deteriorar as condições pessoais e coletivas de sanidade e salubridade no ambiente de trabalho.

Desta maneira, uma das formas de se mitigar ou combater o corporativismo predatório no seio do setor público consiste em relembrar e reforçar o caráter público tanto da configuração burocrática como da atuação estatal. Isso porque há diferenças importantes entre os setores público (Estado) e privado (mercado) no que diz respeito à essência, objetivos gerais e formas de atuação de cada uma dessas esferas da vida contemporânea.

Em síntese, é preciso ousadia e coragem para barrar o processo de captura e privatização do fundo público que vem se difundindo pela administração pública brasileira, seja sob a forma dos tais bônus de produtividade, seja por meio de inúmeros projetos de lei e propostas de emenda constitucional que advogam por autonomia financeira de determinadas organizações. Se levadas a termo, essas tendências reduzirão o que resta de capacidade e autonomia relativa do Estado para agir em prol da democracia, da república e do desenvolvimento nacional. Será o fim da própria ideia de Estado como esfera pública e agente da transformação positiva de que tanto necessita o Brasil.

06

Novos paradigmas para a gestão do desempenho na administração federal

É claro que as constatações anteriormente citadas colocam desafios imensos às políticas públicas de pessoal e sugerem atrelamento de fases e tratamento orgânico aos novos servidores, desde a seleção por concursos, trilhas de capacitação e alocação funcional, critérios justos para avaliação e progressão funcional, incentivos não pecuniários e técnicas organizacionais que combinem as vocações e interesses individuais com as exigências organizacionais de aperfeiçoamento das funções públicas. Em suma, nem incentivos dados por meio de remuneração variável, ainda mais se pensadas para terem caráter permanente, nem ameaças ou penalidades sugeridas por abordagens punitivistas de desempenho, servem como referência concreta para a obtenção de ganhos de produtividade e de maior ou melhor desempenho dos servidores e servidoras.

É, portanto, a visão valorativa, reflexiva e resolutiva de desempenho, que permite romper com a limitação das perspectivas liberais e gerencialistas, substituindo-as por abordagens mais criativas sobre as relações entre processos de trabalho (recursos, procedimentos e formas de atuação) e seus respectivos resultados. Por esta e outras razões, a abordagem aqui defendida rejeita os pressupostos simplificadores do comportamento humano nos quais se baseiam os sistemas (em geral, quantitativistas) de incentivo para o desempenho, tal como propostos pelas abordagens gerencialistas, fundadas em percepções (em geral, equivocadas) de que os indivíduos (ou grupos e organizações) são motivados, fundamentalmente, pelo desejo de obter recompensas (como dinheiro ou status) e evitar sanções.

Ao contrário, a tarefa da gestão do desempenho envolve o estabelecimento de rotinas que possibilitem aos agentes envolvidos a reflexão e a revisão contínua das atividades e ações burocráticas, de modo que o monitoramento do desempenho seja, em si, parte de um processo mais amplo – contínuo, coletivo, colaborativo e cumulativo – de aprendizagem e inovação institucional, no qual as relações entre diferentes processos de trabalho e seus respectivos resultados, em cada contexto específico, estão sempre em foco.

Dito isto, é preciso e plenamente possível migrar a discussão para uma abordagem de matiz valorativa, reflexiva e resolutiva de desempenho individual no setor público. O primeiro aspecto destaca a valorização do servidor desde a seleção até a aposentação. O segundo rejeita modelos simplificadores de incentivo e propõe um processo contínuo de aprendizagem e engajamento. O terceiro reconhece o componente humano dos serviços públicos e destaca a autonomia dos servidores como promotora do desempenho.

Todos os processos decorrentes dessa visão dependem do que atualmente se chama de gestão do desempenho, vale dizer, um componente estratégico da gestão pública por meio da qual políticas, programas, processos e procedimentos de gestão de pessoas se somam e precisam se interconectar para produzir, no agregado, o melhor resultado possível em termos de desempenho individual de servidores e servidoras públicas.

Existe no governo federal, na atualidade, um conjunto importante de programas e processos de trabalho que, no âmbito da gestão de pessoas, se relacionam positivamente com o desempenho individual de servidores e servidoras. Apesar disso, não é tarefa simples estabelecer as conexões ideais entre eles, harmonizando normativos, sistemas operacionais e bases de dados, numa sequência tal que se possa, tudo somado, chegarmos a um arranjo institucional bem fundamentado de gestão de pessoas e avaliação do desempenho individual no Brasil.

De todo modo, os elementos listados abaixo apontam para algumas das dimensões mínimas necessárias – ainda que talvez insuficientes – a comporem o arco de programas e processos administrativos de uma boa gestão do desempenho individual de servidores e servidoras públicas federais.

Tudo começa com um bom trabalho de dimensionamento quantitativo e de perfis adequados da força de trabalho em cada unidade administrativa de determinado ministério, órgão ou entidade do Poder Executivo Federal. Para tanto, já existem quatro ferramentas cujas metodologias, uma vez disseminadas e replicadas com certa periodicidade, ensejariam – ao longo do tempo – as condições técnicas para uma alocação funcional individual ótima, qual seja, aquela que combina da melhor maneira possível as formações, vocações e interesses dos servidores e servidoras com as necessidades quantitativas e de perfis das organizações e funções públicas carentes de pessoal.

O DFT (Dimensionamento da Força de Trabalho) é uma ferramenta de planejamento que busca definir dentro das organizações as necessidades de pessoal em termos quantitativos e qualitativos para a execução de determinado trabalho.[3] Não se trata apenas de calcular quantos servidores são necessários para ocupar vagas devido a aposentadorias ou evasões, mas de avaliar o que a organização pretende entregar à população e alcançar no futuro. Quando aplicado de maneira metodologicamente uniforme no setor público, o DFT influencia os processos de recrutamento, seleção, alocação e capacitação de pessoal, fornecendo informações objetivas para negociações sobre recomposição da força de trabalho, concursos públicos, contratações temporárias e movimentações de servidores. Em particular, o mapa de entregas e serviços produzido pelo DFT para cada unidade administrativa pode alimentar a montagem de *Perfis Profissiográficos* bastante detalhados acerca das funções e atribuições públicas de cada cargo ou carreira.[4]

Por sua vez, *Concursos Públicos* são a primeira e mais importante etapa de contratação de pessoas a partir das quais todas e quaisquer ações de governo podem se realizar. Nesse sentido, muito ao contrário de poder ser considerada uma etapa meramente burocrática da gestão de

3 Ver: *Planejamento e Dimensionamento da Força de Trabalho no Setor Público Federal: um guia para o redesenho do Estado Brasileiro no século XXI.* Em: SGP/MGI. **Revista Gestão de Pessoas em Ação** (RGPA), vol. 1, dez 2023. Disponível em: https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/gestao-de-pessoas-em-acao

4 Entenda-se por *perfil profissiográfico* ao conjunto de características e atributos de um cargo ou função profissional necessárias tanto para caracterizar o tipo e raio de atuação esperado como o perfil cognitivo e formativo mais adequado para executá-la. No âmbito do setor público, ver: https://www.gov.br/servidor/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-de-pessoas/manual-de-procedimentos/manual-perfil-profissiografico.pdf

pessoas, trata-se de um momento dos mais estratégicos para o sucesso de qualquer projeto de Estado voltado ao desenvolvimento nacional.

O CPNU (Concurso Público Nacional Unificado), por exemplo, foi uma importante inovação institucional recente que reflete um avanço na forma como os concursos públicos podem ser organizados no Brasil, permitindo que os candidatos, independentemente de sua localização ou recursos financeiros, possam participar de um processo de seleção mais amplo, justo e acessível. Ao promover essa democratização no acesso, o CPNU inaugura a construção de uma burocracia mais representativa em termos sociodemográfico e territorial, permitindo que mais cidadãos e cidadãs possam contribuir para o fortalecimento da administração pública e, consequentemente, para a melhoria das políticas públicas e dos bens e serviços oferecidos à população.[5]

Assim, do encontro entre os perfis profissiográficos dos cargos e funções públicas com os perfis profissionais dos servidores e servidoras, carregados por exemplo na ferramenta chamada *Currículo & Oportunidades*, pode-se obter o melhor subsídio técnico possível para a tomada de decisões, por parte da administração pública, acerca da alocação ótima de pessoal em cada unidade administrativa.[6] Evidentemente, embora essas ferramentas impliquem em aumentar o potencial e a qualidade das decisões sobre alocação e composição da força de trabalho, as decisões ainda precisam levar em conta outros fatores, de natureza política, estratégica, institucional e administrativa, para o melhor aproveitamento possível das pessoas em seus respectivos locais de trabalho.

Do ponto de vista da gestão do desempenho individual, esta é sem dúvida a primeira etapa relevante do processo avaliativo: fazer com que as pessoas certas ocupem as posições certas na estrutura administrativa setorial, pois disso depende fatores cruciais ao bom desempenho individual, tais como engajamento, motivação, perspectivas futuras, produtividade etc.

Indo adiante, e caso estejamos falando de servidores e servidoras recém aprovados em concursos públicos, cabe falar não só de alocação ótima e ambientação inicial, mas sobretudo de acompanhamento e avaliação periódica de desempenho ao longo do período de três anos que compõe o *Estágio Probatório* obrigatório, como requisito para a conquista da estabilidade relativa no serviço público federal brasileiro.[7]

---

5 Sobre o CPNU ver: Cardoso Jr., J. C.; Alvez, R. R. (orgs.). **A Saga do CPNU: inovação em serviços públicos e transformação do Estado para a cidadania**. Brasília: SGP/MGI; Rio de Janeiro: República.org, 2024.

6 Sobre o Currículo & Oportunidades, ver: *Valorização Profissional e Alocação Ótima na Administração Pública Federal Brasileira.* Em: SGP/MGI. **Revista Gestão de Pessoas em Ação** (RGPA), vol. 1, dez 2023. Disponível em: https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/gestao-de-pessoas-em-acao e https://www.gov.br/servidor/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-de-pessoas/desempenho-e-desenvolvimento-de-pessoas/curriculo-e-oportunidades

7 Ver: *Regulamentação do Estágio Probatório: novo marco na gestão de pessoas no serviço público federal brasileiro.* **Revista Gestão de Pessoas em Ação** (RGPA), vol. 2, dez 2023. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revistas/revistaemacao-versaofinal.pdf/view

Para tanto, o Decreto nº 12.374/2025 consolida os entendimentos vigentes, bem como as boas práticas adotadas pelos órgãos, padroniza os procedimentos da gestão e da avaliação de desempenho durante o estágio probatório e institui o Programa de Desenvolvimento Inicial (PDI), um programa de capacitação a cargo da Enap e demais escolas de governo para recepcionar e habilitar os servidores com conteúdos que os auxiliem na realização das suas atividades. O seu principal objetivo consiste em difundir valores relacionados ao *ethos público*, além de conhecimentos acerca da realidade brasileira, das políticas públicas e do próprio desenvolvimento nacional.

Durante o estágio probatório os novos servidores e servidoras têm a possibilidade de compreender as funções do cargo, os valores institucionais e as expectativas de desempenho, com apoio contínuo da chefia imediata e da equipe de gestão de pessoas de cada órgão ou entidade. A avaliação desses profissionais ocorre por meio dos seguintes fatores, presentes desde a Lei 8.112/1990: *assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.* Para este fim, a chefia imediata, o próprio servidor em estágio probatório e, em alguns casos, os seus pares participam da avaliação, atribuindo pontos para cada um dos fatores a serem avaliados, com ênfase maior aos aspectos relacionados à produtividade e engajamento do servidor.

Uma vez superados os três ciclos avaliativos comuns e tendo obtido nota mínima de 80% de aproveitamento para conquista da estabilidade funcional, esses servidores e servidoras darão sequência a suas respectivas trajetórias profissionais no setor público, podendo e devendo engajar-se e desenvolver-se por meio dos seguintes instrumentos já à disposição: i) PGD (Programa de Gestão e Desempenho); ii) PDP (Programa de Desenvolvimento de Pessoas); iii) SIDEC (Sistema de Desenvolvimento na Carreira); iv) MAP (Movimentação e Alocação de Pessoal); e v) LideraGOV (Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças no Setor Público Federal).

O PGD (Programa de Gestão e Desempenho), cujo embrião remonta ao ano de 1995, ganhou maior fôlego e foco a partir de 2020, quando em função da pandemia do Covid-19 ele se efetivou como um programa inovador e indutor de melhoria do desempenho individual e organizacional no serviço público. Em essência, além de substituir o tradicional controle de frequência e assiduidade por planos de trabalho e entregas que permitem uma melhor gestão por resultados dos servidores e respectivas unidades administrativas, o PGD também permite combinações de equipes e processos mais flexíveis de trabalho, mais aderentes às várias realidades e possibilidades de atuação dos servidores e suas organizações.[8]

No PGD, servidores e chefias podem optar pela modalidade mais adequada à execução dos planos e processos de trabalho, vale dizer: *presencial*, *teletrabalho parcial* e *teletrabalho integral*.

8 Ver: *Programa de Gestão e Desempenho: mudando o paradigma do controle de frequência para uma gestão por resultados*. Em: SGP/MGI. **Revista Gestão de Pessoas em Ação** (RGPA), vol. 2, dez 2023. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revistas/revistaemacao-versaofinal.pdf/view

Acredita-se que essa flexibilidade nos arranjos laborais carrega em si o potencial de incrementar, simultaneamente, a qualidade de vida no trabalho, a produtividade individual e de equipe e o desempenho organizacional. Para tanto, por meio da Instrução Normativa nº 52/2023, foram estabelecidas orientações relacionadas à avaliação do desempenho dos partícipes do programa, de tal modo que os planos de trabalho individuais possam ser avaliados segundo uma escala que varia de: i) *excepcional*: plano de trabalho executado muito acima do esperado; ii) *alto desempenho*: plano de trabalho executado acima do esperado; iii) *adequado*: plano de trabalho executado dentro do esperado; iv) *inadequado*: plano de trabalho executado abaixo do esperado ou parcialmente executado; e v) *não executado*: plano de trabalho integralmente não executado.

Como *política de consequências*, no caso de planos de trabalho avaliados como inadequados por execução abaixo do esperado, deverá haver o registro, no Termo de Ciência e Responsabilidade (TCR), das ações de melhoria a serem observadas pelo participante, bem como indicação de outras possíveis providências, como ações de desenvolvimento, por exemplo. No caso de planos de trabalho avaliados como inadequados por inexecução parcial ou não executado, o plano de trabalho do período subsequente deverá prever a compensação da carga horária correspondente. Além disso, caberá o desconto na folha de pagamento – após processo recursal e ampla defesa do participante – em dois tipos de ocasiões, a saber: i) nos casos em que a justificativa para o seu plano de trabalho avaliado como inadequado por inexecução (parcial ou integral) não for apresentada ou não for acatada pela chefia da unidade de execução; e ii) quando não houver a compensação (parcial ou integral) da carga horária prevista para o respectivo plano de trabalho não executado, parcial ou integralmente. A inobservância das regras do PGD poderá ensejar a apuração de responsabilidades, culminando, no limite, com a demissão dos servidores com desempenho insuficiente (ou abaixo do esperado) de forma reiterada, mediante processos administrativos específicos (PAD's).

Mas para talvez evitar isso, diretamente relacionada ao PGD está a PNDP (Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas), que anualmente incentiva a construção obrigatória de um Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), pelos órgãos e entidades da administração pública federal, para o atendimento das necessidades de desenvolvimento contínua dos seus respectivos servidores e servidoras.[9] Com isso, Ministérios, Universidades Federais, Autarquias, Agências Reguladoras e Fundações realizam seus próprios levantamentos acerca das necessidades anuais de desenvolvimento de seus funcionários, alinhadas aos respectivos objetivos e direcionamentos estratégicos e institucionais de cada unidade. Na prática, eles informam o quantitativo de pessoas

9 Ver: *A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) e a profissionalização dos servidores federais*. Em: SGP/MGI. **Revista Gestão de Pessoas em Ação** (RGPA), vol. 1, dez 2023. Disponível em: https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/gestao-de-pessoas-em-acao e https://www.gov.br/servidor/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-de-pessoas/desempenho-e-desenvolvimento-de-pessoas/copy_of_pndp

que pretendem ou precisam realizar ações de desenvolvimento, estimam despesas com essas ações, mapeiam as unidades federativas que serão abrangidas e, quando possível, indicam as competências que almejam conquistar ou aprimorar em cada caso concreto.

Com base nessas informações, a SGP/MGI identifica as necessidades comuns aos diversos órgãos - denominadas de necessidades transversais - e as encaminha à Escola Nacional de Administração Pública (Enap), cujo papel é articular as 14 Escolas de Governo hoje existentes em nível federal (a saber: Escola Nacional de Administração Pública (Enap); Academia Nacional de Polícia; Universidade da Polícia Rodoviária Federal; Escola Superior da Advocacia-Geral da União; Escola Nacional de Gestão Agropecuária; Escola Nacional de Ciências Estatísticas; Escola de Inteligência; Escola Nacional de Serviços Penais; Fundação Oswaldo Cruz; Fundação Joaquim Nabuco; Instituto Rio Branco; Escola Superior de Guerra; Centro Regional de Formação em Gestão do Patrimônio; Centro de Formação em Conservação da Biodiversidade) para a oferta dos cursos e demais atividades formativas.

Em suma, a PNDP é exemplo prático de como processos estruturados e permanentes de desenvolvimento de pessoas no setor público federal contribuem, com o uso racional de recursos, para valorizar e manter servidores atualizados, estimulados e engajados ao longo de todo o ciclo laboral em suas missões institucionais. A perspectiva de aperfeiçoamento pessoal e profissional ao longo da carreira se converte, assim, em um dos eixos da profissionalização da própria função pública nos marcos de uma visão valorativa, reflexiva e resolutiva de gestão do desempenho no país.

Ademais, a perspectiva de capacitação contínua de servidores e servidoras também cumprirá a função de dar materialidade institucional às novas regras do SIDEC (Sistema de Desenvolvimento na Carreira), que foram atualizadas e aguardam nova oportunidade legislativa de aprovação.[10] Caso ou quando forem implementadas, o SIDEC se assentará, basicamente, em um conjunto de critérios a serem levados em conta por órgãos e entidades da APF para permitir a construção de mecanismos específicos de progressão e promoção de servidores ao longo de suas respectivas carreiras.

No entanto, para se chegar ao redesenho atual, foi necessário destravar elementos que impediram até agora a implementação da sua Lei nº 11.890/2008 inicial, uma vez que ela continha desincentivos à sua regulamentação. O principal deles é que, em sua previsão original, o SIDEC estava concebido como um modelo piramidal de carreira, ou seja, em quantitativos limitados de vagas em cada classe da estrutura funcional, de modo a estimular a competição entre servidores para fazer com que apenas aqueles com melhores pontuações pudessem ser promovidos. Isso acabou se tornando um desincentivo para a efetivação do SIDEC, seja pela resistência interna

10 Ver: *Gestão do Desempenho e Desenvolvimento na Carreira: retomada e ampliação do SIDEC para servidores públicos federais.* Em: SGP/MGI. **Revista Gestão de Pessoas em Ação** (RGPA), vol. 3, junho 2025. No prelo.

das carreiras seja pela constatação empírica, após experiências similares, de que o modelo tende a provocar mais disfuncionalidades que benefícios.

Desta feita, as novas regras do SIDEC que haviam sido previstas na Medida Provisória nº 1.286/2024 dão nova vida ao processo de desenvolvimento do servidor ao longo da carreira, ao promover algumas mudanças importantes, com o objetivo de torná-lo, de fato, um mecanismo efetivo, moderno e dinâmico em sintonia com as atuais necessidades da gestão de pessoas. As alterações incluem: i) a mudança do modelo de competição pelo modelo de colaboração; ii) a relação de critérios para a progressão e promoção passa a ser um rol meramente exemplificativo, podendo ser acrescido de outros critérios em conformidade com as características e especificidades das carreiras e órgãos envolvidos; iii) a obrigação de avaliação de desempenho como um dos critérios, durante toda a vida funcional do servidor; iv) a expansão do SIDEC para outros planos e carreiras para além daqueles previstos na Medida Provisória nº 1.286/2024; v) a possibilidade de aceleração no caso de desempenho excepcional, como mecanismo de incentivo ao engajamento dos servidores e de adesão por parte de outras organizações públicas.

Além dessas alterações, a retomada e a revitalização do SIDEC implicam também uma mudança de paradigma. É preciso considerar, no processo de desenvolvimento dos servidores na carreira, uma série de fatores como a dinamicidade do mundo contemporâneo; as diversas necessidades dos órgãos e entidades, que poderão aproveitar os mecanismos do SIDEC como caminho para o aprimoramento de sua gestão interna; e o estabelecimento de critérios que de fato atestem que o servidor merece evoluir na carreira e tem condições de desempenhar atribuições cada vez mais complexas em suas organizações.

Não obstante o anterior, é preciso ter claro que parte do êxito dos atuais DFT, PGD, PDP, SIDEC e LideraGOV dependem também da capacidade da administração pública em transformar a *Movimentação e Alocação de Pessoas* (MAP) em mais uma das políticas estratégicas de gestão de desempenho de servidores e servidoras federais.[11] No campo da gestão de pessoas no setor público, o instituto da movimentação ainda ocupa lugar subalterno nas discussões e propostas correntes de reforma administrativa. Esse fato talvez decorra da constatação segundo a qual a movimentação de pessoal é um tema quase que exclusivo da forma como o trabalho se organiza e se coloca em operação dentro da administração pública. Isso se deve, basicamente, ao fato de que, diferentemente do trabalho no setor privado, servidores públicos podem se movimentar – e em geral o fazem – por um raio bastante largo de organizações e funções ao longo do seu ciclo de vida laboral, que costuma ultrapassar os 30 anos na maior parte dos casos.

11 Ver: *Gestão e Movimentação de Pessoas no Setor Público Federal: definições, dilemas e determinantes*. Em: SGP/MGI. **Revista Gestão de Pessoas em Ação** (RGPA), vol. 3, junho 2025. No prelo.

Como se sabe, a movimentação é o deslocamento do servidor para exercício de suas funções em outro órgão ou entidade, conforme institutos previstos na Lei nº 8.112/1990.[12] Em termos substantivos, trata-se de um importante instrumento de gestão de pessoas, que visa à alocação ótima dos servidores para o seu melhor desempenho individual e também das organizações públicas. Embora inexistam, até o momento, estudos empíricos robustos que correlacionem positivamente a movimentação de pessoas e o desempenho institucional no setor público, há evidências esparsas que sugerem melhorias para indivíduos e organizações, decorrentes do intercâmbio de habilidades, boas práticas e competências, contribuindo para o seu crescimento e sua capacidade institucional.

Fato é que as movimentações no setor público federal brasileiro, embora representem anualmente números dentro de um patamar relativamente constante ao longo do tempo, já somam, no acumulado, perto de 50 mil servidores, ou seja, algo como 10% do total de servidores ativos atualmente no país. Mas essa aparente flexibilidade alocativa é relativa, porque está situada em meio a um dilema de difícil solução para a administração, qual seja: o de como equilibrar ou compatibilizar, da melhor maneira possível, formações, vocações, trajetórias e interesses pessoais dos servidores, de um lado, com necessidades e interesses de cunho organizacional ou institucional do poder público, de outro lado.

Apesar dos inúmeros desafios, a mobilidade de pessoal é um dos caminhos para a equalização entre as necessidades da administração pública, o anseio dos servidores e persecução das metas e dos objetivos governamentais e será na construção colaborativa, a partir do diálogo, que se poderá estabelecer um modelo que garanta às instituições públicas o corpo técnico e as competências necessárias para o seu desenvolvimento institucional.

Agora, completando o conjunto de ações em gestão de pessoas que já se relacionam com a dimensão do desempenho individual no setor público, vale destacar o *Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças* (LideraGOV),[13] instituído em 2020 por meio de uma parceria entre o que hoje é o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). A proposta do Programa partiu da constatação de que: i) em 2019, 33% dos servidores que ocupavam cargos de alta gestão teriam direito a aposentadoria em mais 5 anos; ii) servidores públicos com alta capacidade de inovar e implementar importantes ações desconhecem, muitas vezes, o quanto podem impulsionar melhorias nos serviços oferecidos à população e à própria máquina pública.

12 As principais formas de movimentação hoje disponíveis são: *remoção*, *cessão*, *requisição*, *redistribuição*, *alteração para composição da força de trabalho*, *lotação provisória*, *time volante* e *free-la*.

13 Ver: *Lideranças na Gestão Pública no Brasil: a experiência do programa Lidera.Gov para a profissionalização dos cargos de alto escalão do governo federal*. Em: SGP/MGI. **Revista Gestão de Pessoas em Ação** (RGPA), vol. 1, dez 2023. Disponível em: https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/gestao-de-pessoas-em-acao. Outros resultados podem ser conferidos no Observatório de Pessoal: https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/lideragov.

O LideraGOV tem como objetivo principal *"Construir uma rede de servidores públicos com alta capacidade de gestão e liderança, aptos a ocuparem cargos e funções estratégicas na Administração Pública federal"*. Isso é feito por meio de processo seletivo que busca encontrar o perfil adequado, curso de qualificação e uma série de outras ações pós-curso em suas edições anuais pretendem desenvolver três eixos de macro competências: i) Liderando a si mesmo: inteligência emocional e comportamental; ii) Liderando equipes: capacidade de gestão de pessoas e resultados; e iii) Liderando organizações: pensamento e atuação estratégicas. Ao final do curso, espera-se que os participantes sejam capazes de reconhecer aspectos de sua personalidade que necessitem aperfeiçoamento, de forma a potencializar sua atuação profissional; engajar sua equipe de trabalho com o alcance dos objetivos e das metas institucionais; tomar decisões complexas baseadas em conhecimentos e evidências; entender o contexto e projetar cenários, atuando de forma sistêmica e estratégica; e desenvolver e impulsionar ideias inovadoras que visem ao incremento da qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos pela APF.

Adicionalmente, por meio do Decreto nº 10.829/2021, a administração federal reforça a importância de que sejam realizados processos seletivos para a ocupação de Cargos em Comissão, com definição de critérios para nomeação, como ter realizado ações de desenvolvimento de lideranças instituídas pelo Ministério da Gestão e da Inovação, o que inclui o LideraGOV. Em relação à aferição de resultados, o principal desafio consiste em definir mecanismos e indicadores que reflitam as contribuições dos egressos do programa para a criação de estratégias de implementação e avaliação dos resultados das políticas públicas com as quais venham a se envolver. Desta feita, pode-se dizer que um dos eixos de profissionalização da burocracia pública federal já tem, na dimensão que cabe ao desenvolvimento de lideranças, um instrumento efetivo e promissor de identificação e capacitação de talentos para a gestão pública brasileira de alto escalão.

Por fim, para fechar o ciclo de gestão e avaliação do desempenho individual no Poder Executivo federal, o *Programa de Reconhecimento e Valorização* dos servidores e servidoras públicas, ainda em construção no âmbito da SGP/MGI, será fundamental tanto para perpassar e interligar todas as fases do ciclo laboral e programas citados acima, como também para conferir a eles um caráter positivo – vale dizer: valorativo, reflexivo e resolutivo – ao invés de punitivista, como o são as propostas conservadoras de gestão e avaliação de desempenho ainda em voga nos círculos políticos e midiáticos onde essas discussões acontecem.

Tudo somado, a combinação de elementos sucintamente apresentados neste texto permite dizer que, finalmente, o governo federal possui um bom embrião para o desenvolvimento e posterior regulamentação de processos avaliativos do desempenho individual na administração pública federal, pois eles conseguem dar materialidade a cinco premissas fundamentais para uma gestão de pessoas progressista e contemporânea.

A primeira delas afirma que a maior parte dos servidores públicos responde melhor a incentivos positivos e não pecuniários ao desempenho individual que a processos avaliativos obscuros ou punitivistas. A segunda das premissas afirma que ambientes de trabalho saudáveis, seguros e sustentáveis são condição necessária para qualquer iniciativa de melhoria do desempenho individual de servidores e servidoras públicas. Ou seja, a estabilidade funcional e as relações de confiança e colaboração – e não instabilidades e ameaças de demissão ou rebaixamento de qualquer tipo – são fatores que garantem melhorias exitosas e permanentes do desempenho ao longo do tempo.

A terceira premissa garante ser indispensável considerar a dimensão coletiva do desempenho institucional, ainda mais em se tratando de avaliar desempenho no âmbito público, onde tudo o que se produz costuma ter caráter coletivo e intangível, vale dizer, irredutível a métricas individuais ou monetárias tradicionais de avaliação. A quarta premissa reforça a necessidade de se implementar, difundir e praticar avaliações nas quais todos avaliam e são avaliados, inclusive as respectivas chefias, durante períodos e processos contínuos, coletivos, colaborativos e cumulativos de trabalho.

Por fim, a quinta das premissas sugere que a partir da aplicação das condições anteriores é possível (e necessário) identificar e atuar sobre as razões individuais e organizacionais do baixo desempenho, fechando um ciclo completo que se traduz em critérios objetivos e propositivos de avaliação, ao mesmo tempo que em condições de enfrentamento e resolução de problemas ao longo do tempo.

Não obstante, é claro que ainda são muitos os desafios enfrentados diante das imagens e narrativas negativas construídas por determinados segmentos da sociedade em relação ao desempenho no serviço público. Diante disso, o MGI vem trabalhando na consolidação de normas e entendimentos, bem como no amadurecimento e sofisticação de sistemas informacionais e digitais, para o fortalecimento desta nova abordagem sobre a gestão pública e o desempenho dos servidores e organizações.

Para tanto, o grande desafio consiste em enfrentar e superar a cultura tanto punitivista como fiscalista e privatista que infelizmente ainda permeia as discussões e propostas sobre desempenho no setor público federal. A partir disso, abre-se a possibilidade de criação e difusão de uma nova e mais promissora abordagem conceitual e prática sobre o desempenho, assentada nas premissas, projetos, processos e produtos acima indicados.

07

Considerações finais

A gestão de desempenho no setor público, desafio em todo o mundo, permanece como tema central na agenda pública brasileira sempre que se discute o papel do Estado. Tanto a literatura, nacional e internacional, quanto a experiência prática brasileira, indicam qual caminho não deve ser seguido: o de vincular desempenho à remuneração, desvirtuando um processo de gestão de pessoas complexo e multifatorial, que passa a representar atalho para meros incrementos remuneratórios, frequentemente desconectados da produtividade real e das entregas efetivas, em suma, do próprio aumento de desempenho que se buscava originalmente atingir.

Dito de outro modo: na ausência de modelos de avaliação de desempenho estimulantes, transparentes, democráticos e baseados em critérios objetivos e evidências, é praticamente impossível desenhar sistemas de remuneração por desempenho que não sejam meros "empilhamentos" de parcelas remuneratórias *ad hoc*, desvinculadas das efetivas entregas realizadas pelos servidores e pelas servidoras. Com o tempo, se sentem desmotivados e frustrados, inclusive, em relação aos níveis remuneratórios alcançados pela incorporação dessas parcelas *ad hoc*, que, na maioria dos casos, costumam ser modestas.

Antes de propor novos modelos, baseados na transparência, no estímulo ao desenvolvimento pessoal e profissional e no engajamento dos servidores e das servidoras desde sua concepção até sua implementação, visando alcançar ambientes de trabalho sadios e seguros, é preciso refletir sobre o que se deve evitar ao desenhá-los, considerando as recentes experiências nacionais e internacionais, particularmente após três gerações de reformas administrativas de cunho fiscalista.

O desenho e a implementação de programas de remuneração por desempenho não são triviais, pois requerem o exame cuidadoso de uma série de variáveis. No setor público, esse desafio é muito mais complexo, em virtude, pelo menos, dos seguintes fatores:

I. O Estado não é um organismo único. Cada órgão tem um conjunto específico de atribuições, implementa determinadas políticas públicas e interage de diferentes formas com outros órgãos;
II. Os perfis das servidoras e dos servidores, suas condições de trabalho e de remuneração também variam consideravelmente entre os órgãos;
III. Alguns órgãos atuam em diversas regiões do território nacional, o que dificulta enormemente o monitoramento do desempenho dos servidores e das servidoras;
IV. O contingente de servidores e servidoras é bastante elevado, o que dificulta sobremaneira a aferição dos resultados do trabalho que realizam;
V. A definição de indicadores e metas de resultados deve se alinhar aos objetivos das políticas públicas implementadas pelos diversos órgãos, o que requer um permanente monitoramento da eficácia dessas políticas, nem sempre fáceis ou possíveis de serem objetivamente realizadas.

Portanto, para desenhar e implementar modelos e programas de avaliação de desempenho e remuneração por resultados no setor público deve-se, primeiramente, se afastar daquilo que

habitualmente se observa na iniciativa privada, dada a natureza das atividades realizadas pelo Estado e sua missão socioeconômica e institucional. Em segundo lugar, deve-se articular fortemente aos objetivos e características das políticas públicas. Ou seja, desenhar e implementar programas de remuneração por desempenho no setor público requer um conhecimento profundo sobre as principais políticas públicas executadas e seus resultados, o perfil socioeconômico dos servidores e das servidoras e suas realidades laborais e sobre o que cada órgão ou grupo de órgãos entrega ou deveria entregar aos cidadãos, para cumprir suas missões e seus objetivos institucionais. Por fim, devem visar ao desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores, estimular o trabalho em equipe, coibir a competição entre os servidores e servidoras, a disputa predatória pelos recursos orçamentários, o assédio moral e organizacional e a discriminação.

Tudo somado, coloca-se para a administração pública o desafio de construir modelos de gestão por desempenho capazes de equilibrar dimensões objetivas e subjetivas da motivação, conciliando critérios técnicos de avaliação com mecanismos que valorizem a cultura organizacional, o compromisso democrático e a missão de gerar valor público. Somente assim será possível desenvolver programas que não apenas incentivem resultados imediatos, mas que também fortaleçam, de forma sustentável, o engajamento e a responsabilidade social dos servidores.

A consolidação dessa nova abordagem de desempenho demanda, em suma, o fortalecimento de mecanismos de governança de pessoas, com comitês permanentes, monitoramento institucional e estratégias de comunicação interna voltadas ao engajamento. Isso garante que os servidores compreendam os objetivos e impactos dos processos avaliativos, favorecendo a adesão e a corresponsabilização na busca por mais e melhores serviços públicos à população brasileira.

BIBLIOGRAFIA

AGRAWAL, Chetan. **Performance-related Pay-Hype versus Reality with Special Reference to Public Sector Organizations.** Management and Labour Studies, London, v. 37, n. 4, p. 337-344, 2012. DOI: 10.1177/0258042X13484848.

ARAÚJO, Luciana Graziani Barbosa de. **Gestão de desempenho no Executivo Federal: iniciativas de enfrentamento aos fatores intervenientes na implementação.** 2018. 111 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

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. Acesso em: 19 ago. 2025.

CAMARGOS, R. Reformas Administrativas no Brasil e no Mundo: revisão bibliográfica sugere cautela extrema com a importação de ideias e modelos estrangeiros. In: **Cadernos da Reforma Administrativa n° 18.** Brasília: FONACATE, 2021.

CAMARGOS, R.; CARDOSO Jr., J.C. Reforma Administrativa na Europa: retração do Estado impacta negativamente capacidades e funções públicas, crescimento econômico e proteção social e laboral. In: **Cadernos da Reforma Administrativa n° 22**. Brasília: FONACATE, 2021.

CARAZZA. B. **O país dos privilégios**: os novos e velhos donos do poder. Volume 1. São Paulo: Ed. Cia das Letras, 2024.

CARDOSO JR., J.C; 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. In: **Cadernos da Reforma Administrativa n° 7.** Brasília: FONACATE, 2020.

CARDOSO JR., J.C.; MARQUES, R. (orgs). **Rumo ao Estado necessário [livro eletrônico]:** críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido. 1. ed. Brasília: FONACATE, 2021.

CARDOSO JR., J.C (org). **Reforma Administrativa Bolsonaro-Guedes**: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. Brasília: AFIPEA, 2022.

CARDOSO JR., José Celso; CAMARGOS, Regina Coeli; GOMIDE, Alexandre; SILVA, Douglas Andrade da. **O mito da remuneração por produtividade no setor público**. JOTA, 04 ago. 2025. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-mito-da-remuneracao-por-produtividade-no-setor-publico. Acesso em: 18 ago. 2025.

CORRÊA, I.; CAMÕES, M.; MEYER-SAHLING, J.; MIKKELSEN, K.; SCHUSTER, C. Distorções de incentivo ao desempenho e redução de motivação no serviço público federal no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 71, n. 3, p. 476-503, 2020. DOI: 10.21874/rsp.v71i3.3408. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3408. Acesso em: 20 ago. 2025.

CAVALCANTE, P. L.; SANTOS SILVA, M.C. (orgs). (2020). **Reformas do Estado no Brasil**: Trajetórias, Inovações e Desafios. Rio de janeiro: Cepal, IPEA.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**, volume 1. 8. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2021.

ELVIRA, Enrique J. Sánchez. **Análise da efetividade da política de avaliação de desempenho individual na administração federal brasileira.** 2018. 326 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

FREY, Bruno S.; OSTERLOH, Margit. Yes, Managers Should Be Paid Like Bureaucrats. **CREMA Working Paper,** n. 2005-03. Basel: Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), 2004. Disponível em: https://hdl.handle.net/10419/214317. Acesso em: 03 set 2025.

HASNAIN, Zahid; MANNING, Nick; PIERSKALLA, Jan Henryk. Performance-related Pay in the Public Sector: A Review of Theory and Evidence. Washington, DC: The World Bank, East Asia and Pacific Region, Poverty Reduction & Economic Management Sector Department, Poverty Reduction and Economic Management Network, Public Sector Governance (**Policy Research Working Paper, n. 6043**), abril 2012.

KELLOUGH, J. Edward; RAINEY, Hal G. Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence. **Public Administration Review**, v. 69, n. 1, p. 1-20, Jan./Fev. 2009.

LANGBEIN, Laura. Economics, Public Service Motivation, and Pay for Performance: Complements or Substitutes? **International Public Management Journal,** [s.l.], v. 13, n. 1, p. 1-15, 2010. DOI: 10.1080/10967490903547134.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **15 medidas para aperfeiçoar a gestão do desempenho no setor público e 4 medidas que dificultariam sua consolidação:** Entregar mais e melhor para gerar valor público: O papel da gestão do desempenho. [S.l.: s.n., s.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/servidor/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-de-pessoas/desempenho-e-desenvolvimento-de-pessoas/docs-desempenho/Movimento15medidasparaaperfeioaragesto.pdf. Acesso em: 20 ago. 2025.

OECD. **OECD Public Service Leadership and Capability Review of Brazil**: Key Findings and Recommendations. Paris: OECD Publishing, 2022. 27 p.

OECD. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE Brasil 2010:** governo federal. Paris: OECD Publishing, 2010. 337 p. (OECD Reviews of Human Resource Management in Government).

OYADOMARI, José Carlos T.; OLIVEIRA JUNIOR, Pedro Joaquim de; AGUIAR, Andson Braga de; MENDONÇA NETO, Octávio Ribeiro de; DULTRA-DE-LIMA, Ronaldo Gomes. Relacionamentos entre remuneração, motivação e desempenho individual. **Revista Universo Contábil,** Blumenau, v. 19: e2023119, p. 01-20, 2023. DOI: 10.4270/ruc.2023119.

PERRY, James L.; HONDEGHEM, Annie; WISE, Lois Recascino. **Revisiting the Motivational Bases of Public Service:** Twenty Years of Research and an Agenda for the Future. Trabalho apresentado no International Public Service Motivation Research Conference, Bloomington, Indiana, 7-9 jun. 2009.

PERRY, James L.; PETRAKIS, Beth Ann. **Can Pay for Performance Succeed in Government**? **Public Personnel Management**, v. 17, n. 4, p. 359-367, Winter 1988.

PITELLI, Robinson Rosario. **Avaliação da política de gestão de desempenho sob o ponto de vista das áreas de gestão de pessoas (AGP) na administração pública federal.** 2018. 33 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública, com foco em Gestão Estratégica de Pessoas) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2018.

RAY, K.; FOLEY, B.; TSANG, T.; WALNE, D; BAJOREK, Z. **A review of the evidence on the impact, effectiveness and value for money of performance-related pay in the public sector.** London: Lancaster University's Work Foundation. December, 2014. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7eae92ed915d74e6225ce4/PRP_final_report_TWF_Nov_2014.pdf

WEIBEL, Antoinette; ROST, Katja; OSTERLOH, Margit. Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s.l.], abr. 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228285889. Acesso em: 04 set. 2025. DOI: 10.1093/jopart/mup009.

WILLIAMS, Martin J.; YECALO-TECLE, L. **The (non-)implementation of performance management policies:** insights from longitudinal reform mapping in Ghana and Zambia. Oxford: Blavatnik School of Government, University of Oxford, 2022. Disponível em: https://martinjwilliams.com/research/. Acesso em: 19 ago. 2025.