



ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO
4ª EDIÇÃO

IDENTIFICAÇÃO DOS CONDICIONANTES PARA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO
DE DESEMPENHO INDIVIDUAL EM AGÊNCIAS REGULADORAS

BIANCA FIUZA DUMAS

BRASÍLIA - DF
OUTUBRO/2014

ENAP

Escola Nacional de
Administração Pública

ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO
4ª EDIÇÃO

IDENTIFICAÇÃO DOS CONDICIONANTES PARA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO
DE DESEMPENHO INDIVIDUAL EM AGÊNCIAS REGULADORAS

Monografia apresentada à Escola Nacional de Administração Pública em cumprimento parcial às exigências do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão de Pessoas no Setor Público, para obtenção do título de Especialista.

ORIENTADOR: FRANCISCO COELHO JÚNIOR

BRASÍLIA - DF
OUTUBRO/2014

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de identificar os condicionantes para a implantação da gestão do desempenho individual em Agências Reguladoras conforme as regras e o modelo teórico estabelecido pelo Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, que determinou os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de diversas carreiras do Poder Executivo Federal, dentre elas, as Agências Reguladoras. A gestão do desempenho abrange as etapas de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e revisão e deve ser utilizada como ferramenta de gestão para a melhoria do desempenho dos profissionais bem como da organização como um todo. A importância deste trabalho se deve pela necessidade de se avaliar a efetividade da gestão do desempenho individual, relacionando-a com os dificultadores e facilitadores enfrentados pelos profissionais de gestão de pessoas que trabalham ou trabalharam para o desenvolvimento desse processo em suas respectivas instituições. Essa pesquisa, de caráter qualitativo, foi realizada em duas etapas: a primeira buscou analisar os normativos internos sobre o tema das Agências Reguladoras e a segunda etapa visou à obtenção de informações por meio de entrevistas semiestruturadas com os profissionais da área de gestão de pessoas da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Energia Elétrica – (ANEEL), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Os resultados alcançados indicam que a cultura de desempenho, o suporte tecnológico para execução do processo, o patrocínio dos dirigentes, a vinculação direta com remuneração e a aplicabilidade das normas do Decreto nº 7.133/2010 ao caso concreto são os principais condicionantes da implantação de uma efetiva gestão do desempenho.

Palavras-chave: gestão de pessoas, avaliação de desempenho individual, gestão do desempenho, administração pública federal, agências reguladoras.

ABSTRACT

This study aims to identify the conditions for the implementation of the management of individual performance in Regulatory Agencies in compliance to the rules and the theoretical model established by Decree No. 7133 of March 19, 2010, which determined the general criteria and procedures to be observed for conducting evaluations of individual and institutional performance and the payment of performance bonuses for various careers in the Federal Executive Sector, amongst which, the Regulatory Agencies. Performance management includes the stages of planning, implementation, monitoring, assessment and review and should be used as a management tool for improving the performance of health professionals as well as the organization as a whole. The importance of this work relates to the need to evaluate the effectiveness of the management of individual performance by linking it with hindrances hindering and facilitators faced by management professionals who work or have worked for the development of this process in their respective own institutions. This research, of qualitative nature, was performed in two stages: the first sought to examine the internal rules on the subject of Regulatory Agencies and the second stage was aimed at gathering information through semi-structured interviews with professionals in the field of personnel management at the National Civil Aviation Agency (ANAC), the National Telecommunications Agency (ANATEL), National Electric Energy Agency - (ANEEL), National Agency for Waterway Transportation (ANTAQ) and National Health Surveillance Agency (ANVISA). The results indicate that the performance culture, technological support for process execution, sponsorship managers, direct connection with pay and the applicability of the rules of Decree No. 7133/2010 to this case are the main constraints of deploying an effective performance management.

Key words: people management, individual performance assessment, performance management, Federal Government , Regulatory Agencies

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. REFERENCIAL TEÓRICO	8
2.1. GESTÃO DE PESSOAS ESTRATÉGICA E GESTÃO DO DESEMPENHO.....	8
2.2. GESTÃO DO DESEMPENHO NAS ORGANIZAÇÕES	9
2.3. CONCEITOS DE DESEMPENHO INDIVIDUAL E SEUS PREDITORES	11
2.4. PROCESSO DE GESTÃO DO DESEMPENHO	17
2.5. GESTÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA.....	21
2.5.1. Implantação da Sistemática da Gestão do Desempenho Individual na Administração Pública Federal brasileira.....	24
3. MÉTODO.....	29
3.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	29
3.2. CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES	29
3.2.1. Criação das Agências Reguladoras	31
3.3. PERFIL DE PARTICIPANTES.....	35
3.4. PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS	36
3.5. COLETA DE DADOS E INSTRUMENTAÇÃO.....	37
3.6. ANÁLISE DE DADOS.....	38
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	39
4.1. ANÁLISE DOCUMENTAL.....	39
4.1.1. Estrutura Geral da Gestão do Desempenho nas Agências Reguladoras	39
4.1.2. Razões organizacionais e legais que fizeram com que a Gestão do Desempenho ser implantadas nas Agências Reguladoras estudadas	52
4.1.3. Fatores da Avaliação de Desempenho Individual.....	53
4.1.4. Programa de preparação dos servidores e de capacitação dos gestores para a execução da Gestão do Desempenho.....	54
4.2. RESULTADOS DAS ENTREVISTAS	55
4.2.1. Dificultadores para implantação da Gestão do Desempenho Individual (GD).56	
4.2.2. Facilitadores para implantação e execução da Gestão do Desempenho Individual (GD)	86
4.2.3. Percepções sobre a Gestão do Desempenho Individual.....	96
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111

1. INTRODUÇÃO

A gestão do desempenho é uma ferramenta muito importante para as organizações, pois é utilizada para mapear as dificuldades e conceder embasamento para soluções de problemas e proposição de melhorias nos demais processos de gestão da organização. Dentre os diversos aspectos da gestão do desempenho, estudar o processo avaliativo do desempenho individual e conseguir trabalhá-lo é uma das abordagens possíveis para auxiliar o alcance dos objetivos dessas organizações.

De acordo com Schikmann (2010), o poder público vem sendo cada vez mais cobrado pela sociedade para que atue voltado para o alcance de resultados, procurando ter não só eficiência em suas ações, mas também efetividade. Isso significa que atuar buscando o melhor custo-benefício não é o suficiente se os resultados almejados não forem alcançados. Como o desempenho diz respeito não somente à organização, mas também às pessoas que nela atuam, o tema desempenho individual se torna um assunto muito abordado em diversas pesquisas. Além de possuir um apelo muito forte para as organizações, a gestão do desempenho em nível micro facilita a ação dos gestores, pois pode funcionar como uma forma de diagnóstico da situação das suas equipes.

Para avaliar esse assunto dentro da realidade da Administração Pública Federal, é fundamental analisar a história do serviço público federal a partir da década de 1980, quando tiveram início as iniciativas para adotar medidas para aperfeiçoar a eficiência e melhorar a efetividade das organizações públicas. Conforme Abrucio (2007), com o fim do período militar, para combater a crise do regime autoritário e a decadência do modelo nacional-desenvolvimentista, era preciso atacar problemas da administração pública brasileira, como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes, excesso de burocracia e fragmentação das empresas públicas.

Para resolver as questões citadas acima, o Brasil passou por diversas fases desde a publicação da Constituição Federal de 1988 até a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo Ministro Bresser-Pereira, que foi o responsável por tentar adaptar as mudanças pelas quais a administração pública mundial vinha passando à realidade do Brasil (ABRUCIO, 2007).

Assim, teve início a implantação do Plano Bresser, que tinha como objetivo primordial estabelecer uma administração voltada para resultados, ou modelo gerencial, cujas ideias, até hoje, podem ser observadas na administração pública. Tal movimento tentou trazer para o serviço público federal uma visão semelhante à aplicada às empresas privadas, focando em competitividade e lucros. Nesse contexto, a gestão do desempenho se tornou um assunto central para a administração pública federal (ABRUCIO, 2007).

A prestação dos serviços à sociedade é o principal objetivo de um ente público, logo os mecanismos utilizados para obtenção de lucros dentro de uma empresa privada começaram a ser adaptados para a gestão pública. Considerando essa realidade, a gestão do desempenho pode ser uma importante ferramenta para o alcance dos objetivos organizacionais públicos ou privados.

Schikmann (2010) defende que apesar dos esforços para a introdução dos valores meritocráticos desde a década de 1930 e das iniciativas de inclusão da avaliação de desempenho na década de 1970, ainda existe pouca ênfase no desempenho dentro das organizações públicas, sendo que muitas ainda não vinculam a realização do trabalho com o desempenho adequado. Não existe a visão de cidadão como cliente, logo o a realização do trabalho de forma eficiente, eficaz e efetiva nem sempre ocorre na administração pública.

Sendo assim, é de suma importância produzir conhecimentos sobre como o contexto da administração pública influencia nos processos de gestão do desempenho. Estudar o desempenho dentro do serviço público federal, sob a luz do Decreto nº 7.133/2010 e da literatura encontrada, pode ajudar a melhoria contínua da prestação dos serviços para a sociedade.

Este trabalho tem o objetivo de tratar mais detalhadamente da gestão do desempenho individual, conforme os ditames do Decreto nº 7.133/2010, que regulamenta os procedimentos de avaliação de desempenho individual de diversas carreiras do serviço público. Tais normas trouxeram diversas inovações à gestão de desempenho, buscando modernizar essa prática, que, até então, tinha pouca relevância no serviço público federal.

Tal decreto revelou a intenção de modernizar esse processo, contemplando todas as etapas da gestão do desempenho (planejar, acompanhar, avaliar e revisar) e considerando os níveis micro (individual), meso (equipes) e macro (organização) para realização da avaliação. A partir desse normativo, se estabeleceu a prática de definição de metas individuais para esses

servidores e o instrumento denominado plano de trabalho, que visa registrar a avaliação contínua do servidor durante o ciclo avaliativo. Com relação à fase de avaliação de desempenho em nível micro, destaca-se a inclusão das avaliações de pares; autoavaliação; e o estabelecimento de metas, cujo cumprimento é aferido ao término de cada ciclo (BRASIL, 2010).

Este contexto gerou um grande esforço por parte das entidades públicas, dos gestores e dos próprios servidores para se adaptar às novas regras e estabelecer um novo modelo de gestão do desempenho dentro das organizações. Ressalta-se a importância desses procedimentos tendo em vista que a remuneração dessas carreiras é variável, na medida em que uma parte desse valor é fixa (vencimento básico) e a outra parcela (gratificações de desempenho) é definida pelo resultado da avaliação de desempenho institucional e individual.

No entanto, à época, não se verificou a realização de estudos prévios sobre órgãos da Administração Pública Federal e suas particularidades, que poderiam impactar na implantação da gestão do desempenho, sendo necessária a produção de estudos sobre quais os condicionantes da implantação da avaliação de desempenho individual nos moldes desse decreto. Ante o exposto, o objetivo deste estudo é descrever aspectos acerca dos condicionantes facilitadores e dificultadores da implantação da Gestão do Desempenho Individual nos termos do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010 nas Agências Reguladoras e tem como objetivo específico identificar, junto aos profissionais da área de gestão de pessoas, quais são os facilitadores e dificultadores da implantação da Gestão do Desempenho Individual.

Os objetivos descritos acima buscam, basicamente, responder as seguintes perguntas: Quais são os aspectos condicionantes facilitadores e dificultadores da implantação da gestão do desempenho individual nos termos do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010 nas Agências Reguladoras? A forma como essa implantação ocorreu auxiliou ou dificultou a aplicação de uma boa gestão do desempenho nas organizações públicas?

Este Capítulo esclareceu os objetivos de pesquisa, as justificativas e relevância do presente trabalho. O segundo Capítulo apresentará a revisão de literatura sobre a gestão do desempenho individual e os aspectos culturais do serviço público e sociedade brasileira que podem influenciar nesse processo. O capítulo três exporá o método utilizado para a realização

da pesquisa. O capítulo quatro apresentará os resultados e discussões e o quinto capítulo, as considerações e conclusões finais deste estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo apresentará análises e discussões encontradas na literatura sobre o tema gestão do desempenho, abordando, o histórico sobre a gestão do desempenho e sua implantação nas organizações, os conceitos de desempenho individual e seus principais preditores, a descrição das bases metodológicas da avaliação de desempenho individual aplicada na Administração Pública Federal, conforme o Decreto nº 7.133/2010 e uma breve contextualização histórica da gestão do desempenho no serviço público brasileiro.

2.1. GESTÃO DE PESSOAS ESTRATÉGICA E GESTÃO DO DESEMPENHO

A gestão estratégica se refere ao modelo de gestão que se preocupa com os objetivos e metas da organização, com o desempenho e com as formas de atuação mais adequadas para alcançá-los, levando-se em consideração as ações em curto, médio e longo prazo com ênfase na definição dos resultados, o planejamento e o monitoramento contínuo das ações para seu alcance (SCHIKMANN, 2010). Assim, o modelo de gestão estratégica de pessoas abrange a definição dos perfis profissionais e da quantidade de pessoas necessários para execução do trabalho e o planejamento estratégico da organização, em que são definidas as diretrizes para desempenho, desdobradas nos diversos níveis organizacionais até o individual. Além disso, a gestão estratégica de pessoas também necessita de uma política que respalda a sustentabilidade da gestão, que deve contemplar os aspectos relativos ao recrutamento, seleção, desenvolvimento, realocação, redistribuição, avaliação de desempenho, carreiras, remuneração e incentivo.

De acordo Schikmann (2010), a estruturação da avaliação do desempenho, dentro de uma concepção estratégica de gestão de pessoas, deve permitir que seus resultados sejam vinculados à progressão do funcionário e a identificação das necessidades de capacitação. Portanto, as ações de gestão de pessoas, devem ser integradas para garantir a consistência e coerência entre elas, e precisam ser baseadas em um conjunto de premissas diretoras para todos os aspectos de gestão de pessoas.

Sobretudo, a gestão estratégica de pessoas deve estar alinhada aos objetivos e metas da organização e se preocupa com o perfil e com o quantitativo adequado do quadro de pessoal, para realizar as atividades que lhe são atribuídas, propiciando o desempenho esperado (SCHIKMANN, 2010). No que concerne à gestão do desempenho sob uma visão de gestão de pessoas estratégica, é fundamental estabelecer a criação de um contrato de trabalho entre os

profissionais e a organização. Não se trata de um contrato formal, mas sim um contrato psicológico, conforme definido por Cantisano e Domínguez (2007, p. 369):

O contrato psicológico é um conjunto de crenças individuais, nos termos do acordo de intercâmbio recíproco, que implica a relação empregado-empregador. Tais crenças estão baseadas numa série de promessas que a organização efetuou muito antes que se firmasse o contrato escrito, começando pela própria campanha de recrutamento. Esta perspectiva vem demonstrando, de modo crescente, a sua especificidade explicativa diante de diversas situações organizacionais e acumula, progressivamente, evidência empírica que o comprova.

Schikmann (2010) defende que esse contrato consiste na promoção de condições e ambiente por parte da organização, que promova o comprometimento dos profissionais demonstrando que a participação dos indivíduos na proposição e apresentação de soluções e ideias é fundamental para a organização. Nesse sentido, as oportunidades de crescimento profissional prevalecem sobre garantias únicas de remuneração e emprego, o que reflete mudanças culturais dentro da organização. Nesse momento, a instituição de uma gestão do desempenho individual estratégica se torna fundamental para essa mudança organizacional.

2.2. GESTÃO DO DESEMPENHO NAS ORGANIZAÇÕES

De acordo com Barbosa (1996), a avaliação da produtividade das pessoas teve início com Frederik Taylor, durante a revolução nas relações de trabalho. De acordo com Brandão e Guimarães (2001), as primeiras escalas de avaliação de mérito eram aplicadas para disciplinar e interferir na forma de realização do trabalho. Assim, racionalização do trabalho tinha como objetivo aumentar os lucros das empresas por meio do aumento da velocidade das linhas de produção. Taylor também criou os incentivos, premiações e promoções para os trabalhadores que executavam suas tarefas dentro dos padrões de produção e tempo determinados (DIAS et al., 2003).

Esse tipo de política de avaliação tinha o objetivo de distinguir quem apresentava produtividade desejada daqueles que produziam aquém do esperado. A partir daí iniciou-se a controvérsia de tentar mensurar a produtividade humana - complexa e impactada por múltiplos fatores - da mesma forma que a eficiência de linhas de produção eram mensuradas.

A partir da década de 20, escola das Relações Humanas, começou a relativizar a visão da avaliação de desempenho para que ela deixasse de ser apenas um artifício punitivo e controlador da produção (BARBOSA, 1996). Assim, a ideia do *homo socialis*, que responde melhor a incentivos sociais e simbólicos foi substituindo o conceito do *homo economicus*, que responde apenas a promoções, premiações e incentivos salariais.

Após o final da Segunda Guerra Mundial em 1945, novos modelos de sistemas de avaliação de desempenho foram surgindo para se adaptarem à realidade das organizações, o que fez com que eles passassem por inúmeras atualizações ao longo do tempo (DIAS et al., 2003). A avaliação de desempenho começou a ser entendida como uma política importante de recursos humanos ao ser incorporada à teoria da administração moderna. Assim, ela começa a ser utilizada para identificar as necessidades dos indivíduos e também das organizações, sendo ampliada para além da necessidade de distinguir entre quem produz e quem não produz dentro dos padrões estabelecidos.

A avaliação de desempenho mais antiga, com foco apenas na mensuração da produtividade por parte da chefia, começou a ser substituída por uma metodologia que considera outros aspectos que influenciam na avaliação, proporcionando uma análise mais criteriosa de informações e que avalia os resultados não só dos indivíduos, mas também de grupos, equipes e da própria organização. Nesse sentido, esse processo pode ser utilizado para a identificação das necessidades de capacitação dos indivíduos, a efetividade dos métodos de recrutamento e seleção, as necessidades de mobilidade dos funcionários de modo que eles possam desenvolver o seu potencial adequando o perfil profissional à atividade que deve ser executada. Assim, gerenciar o desempenho começou a ser mais importante do que apenas avaliá-lo (DIAS et al., 2003).

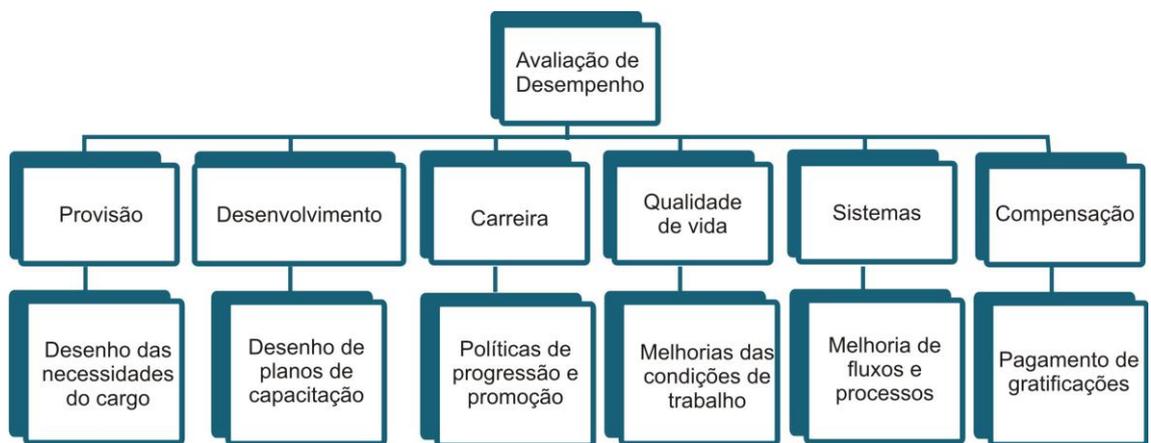
Observa-se que a gestão do desempenho auxilia o alcance dos objetivos individuais, de equipes e organizacionais, já que deve considerar todos os aspectos, que perpassam por questões individuais, ambientais e organizacionais, que podem influenciar no bom desempenho. Ademais, esse processo não pode ser dissociado dos demais macroprocessos de gestão de pessoas.

Todos os subsistemas que visam o desenvolvimento do capital humano em uma organização são interligados entre si. Isso não é diferente do que ocorre com a gestão do desempenho, que pode fornecer insumos para capacitação, remuneração e incentivos,

adequação das atividades exercidas ao perfil profissional dos indivíduos – mobilidade interna, crescimento profissional, dentre outros.

Conforme Brandão e Guimarães (2001), a gestão do desempenho faz parte de processo maior de gestão organizacional, uma vez que permite revisar estratégias, objetivos, processos de trabalho e políticas de recursos humanos objetivando a correção de desvios e dando sentido de continuidade e sustentabilidade à organização. O Manual de Orientação para Gestão do Desempenho (2013) trouxe esse entendimento, que pode ser ilustrado conforme figura a seguir:

Figura 1. Integração entre Gestão do Desempenho e macroprocessos de Gestão de Pessoas



Em resumo...

A avaliação de desempenho visa melhorar a qualidade dos serviços públicos e apoiar os processos de gestão da capacitação, do desenvolvimento, de carreiras, de movimentação e de remuneração dos servidores.

Fonte: Manual de Orientação para Gestão do Desempenho (2013).

Como verificado, a gestão do desempenho propõe integrar os subsistemas de recursos humanos (provisão de força de trabalho, gestão de cargos e carreiras, compensação, monitoramento, capacitação e desenvolvimento, entre outros) à estratégia organizacional.

2.3. CONCEITOS DE DESEMPENHO INDIVIDUAL E SEUS PREDITORES

Desempenho no trabalho é um tema que vem sendo abordado por inúmeros autores que tratam de gestão de pessoas, tendo em vista ser esse um fator de grande importância para o sucesso de uma organização.

Essas pesquisas não são limitadas a um único aspecto, tendo em vista que o desempenho é resultado da interação de diversas dimensões psicossociais, como a individual, interpessoal e situacional (BENDASSOLLI, 2012). No entanto, os estudos sobre o assunto recaem principalmente sobre o aspecto avaliativo do desempenho, priorizando o que seriam os fatores preditivos, as ferramentas e os critérios para a avaliação do desempenho no trabalho.

De acordo com Bendassolli (2012), existe um consenso de que o desempenho é um construto comportamental, ou seja, ações do indivíduo que contribuem para o alcance dos objetivos organizacionais (CAMPBELL et al.,1993; apud, BENDASSOLLI, 2012, p. 172). Essas ações podem ser avaliadas em seu grau de proficiência e também pelo nível de contribuição para o alcance dos objetivos da organização.

Bendassolli (2012), ao realizar a revisão bibliográfica sobre os conceitos de desempenho, estudou diversos autores que trabalham com o seguinte tema e sintetizou essas definições da seguinte forma no Quadro 1 a seguir:

QUADRO 1. Conceitos de desempenho encontrados na revisão de literatura por Bendassolli (2012)

MODELO	CONCEITO/ SÍNTESE
Taxionomia de componentes do desempenho e seus determinantes	<p>Comportamentos ou ações que impactam no atingimento dos objetivos da organização, que podem ser mensurados com base no grau de contribuição para esses objetivos. O autor defende que existem componentes, determinantes e preditores do desempenho.</p> <p>Os determinantes seriam: conhecimentos declarativos (o que fazer), conhecimentos procedimentais e habilidades (como fazer) e motivação. Os antecedentes podem facilitar ou dificultar os determinantes, como por exemplo, educação ou experiência prévia. Os componentes seriam as ações que devem existir para definir o que é o desempenho dentro de um</p>

	cargo. Esse modelo não considera os fatores situacionais que podem influenciar no desempenho.
Desempenho como conceito multidimensional	O desempenho de tarefa e o desempenho contextual devem ser analisados separadamente, conforme explicado anterior. Os autores propõe criar duas categorias diferentes de desempenho, que devem ser analisadas separadamente conforme as contribuições de cada uma delas.
Desempenho como conceito dinâmico e multidimensional	Enfatiza a natureza dinâmica do desempenho, sem confundir o domínio do desempenho com o da tarefa. O desempenho possui dimensões ligadas às tarefas e aos relacionamentos. E a dinâmica do desempenho pode ser dividida em dois estágios. O primeiro seria de transição, quando o indivíduo está perante uma tarefa nova e precisa adquirir novos conhecimentos. O segundo seria o estágio de manutenção.
Desempenho ativo	Tem por base duas premissas: os indivíduos são seres de ação por natureza e as ações são voltadas por um objetivo. Assim o desempenho seria regulado por uma cadeia de eventos sequencial e interligada de estabelecer um objetivo, buscar informações, criar um plano de ação, executar e monitorar esse plano. O <i>feedback</i> sobre as etapas dessa cadeia complementam o ciclo.
Desempenho adaptativo	Procurou inserir componentes à taxionomia de Campbell que compreendesse o desempenho adaptativo do indivíduo à novas situações e exigências. Também ressaltaram a necessidade de inserção de componentes de desempenho adaptativo junto com desempenho de tarefa e o contextual. O princípio desse modelo é que o desempenho não é estático, sendo que o indivíduo deve estar permanentemente adaptando o seu desempenho a novas condições de trabalho.
Desempenho episódico	Essa abordagem estuda a relação entre estados afetivos e

	<p>desempenho em um nível intraindividual. Assim, os estados afetivos são dinâmicos e transitórios, logo o desempenho também deve ser. O desempenho não é afetado em sua globalidade pelos estados afetivos, no entanto, alguns episódios de desempenho são impactados pela mudança dos estados afetivos do indivíduo durante um período de tempo e conforme objetivos específicos a serem alcançados. Entende-se que os estados afetivos concorrem com o foco para a realização da tarefa e também ajudam a determinar estilos comportamentais para a conclusão das tarefas. Aqui é proposto o conceito de recursos regulatórios, que é uma competência que permite que os recursos cognitivos necessários mantenham-se deslocados para o cumprimento de uma tarefa, principalmente quando ocorrem interferências.</p>
--	---

Verifica-se para definir desempenho, é necessário também contextualizar esse comportamento, que deve ser analisado conforme o resultado que se pretende alcançar. Portanto, dentro de uma organização, é necessário o estabelecimento de metas, tarefas e objetivos, que vão determinar como o desempenho do indivíduo será avaliado e desenvolvido.

Destacam-se, também, duas dimensões do desempenho citadas: a primeira é a dimensão das tarefas e a segunda é a dimensão contextual. A dimensão das tarefas está ligada à definição de cargos, que são delimitados pelos tipos de tarefas atribuídas a eles. A segunda dimensão é chamada de desempenho-contextual, que relacionada às ações manifestadas pelo indivíduo que estão além das previstas para cada cargo. Essas ações contribuem no aspecto social, organizacional e psicológico e não estão vinculadas diretamente ao aspecto técnico do trabalho.

Essas duas dimensões do desempenho possuem fatores preditivos distintos; um ligado ao desempenho das tarefas em si e outro que atua sob a perspectiva de um desempenho contextual. Enquanto o primeiro mensura a execução das tarefas conforme os cargos, o outro considera os aspectos de personalidade e motivação do indivíduo.

Bendassolli (2012) também faz uma revisão da literatura para traçar três linhas de pesquisa sobre o que impacta no desempenho individual, além dos supracitados. A primeira é

a dos “preditores interindividuais e situacionais”, que busca entender em quais condições e quais diferenças individuais determinam um melhor desempenho, considerando os seguintes preditores de desempenho:

- a) **Personalidade:** a relação entre o desempenho e as características do construto denominado personalidade, dentre elas a estabilidade emocional.
- b) **Experiência:** estuda a relação entre experiência e desempenho. De acordo com Bendassolli (2012), foram encontradas correlações moderadas entre esses dois objetos de investigação.
- c) **Habilidades Cognitivas:** nesses estudos foram observadas correlações moderadas entre desempenho e habilidades mentais, especialmente algumas habilidades cognitivas.
- d) **Motivação e autoeficácia:** iniciação, força e persistência são características de um comportamento motivado, que também é influenciado pela necessidade de autorrealização. O construto autoeficácia está associado ao desempenho da tarefa e o contextual e ocorre sobre o processo de aprendizagem, iniciativa individual e a persistência de objetivos.
- e) *Feedback:* é apontado como uma intervenção capaz de melhorar o desempenho porque atua nos processos de autorregulação.
- f) **Características do cargo/fatores situacionais:** pesquisas indicaram um relacionamento positivo entre características do cargo e desempenho e investigam aspectos situacionais que restringem o desempenho como fatores que geram estresse, conflitos e ambiguidade de papéis.
- g) Ressalta-se que os cinco primeiros fatores citados dizem respeito a diferenças individuais e o último procura entender sob quais circunstâncias o indivíduo apresenta o melhor desempenho.

A segunda linha de estudo mostrada por Bendassolli (2012, p.179), após revisão bibliográfica, investiga a “estabilidade do desempenho e mudanças interiores aos indivíduos”, que abordam os seguintes fatores de desempenho:

- a) Oscilações temporais no desempenho: Estuda-se principalmente a relação entre desempenho e tempo, tentando responder se o desempenho é constante durante o tempo e identificar as causas de quando isso não ocorre.
- b) Mudanças Intraindividuais: observa-se que as pessoas têm trajetórias de desempenho distintas uma das outras, podendo ter uma aceleração do desempenho mais rápida ou mais lenta.
- c) A terceira linha de investigação trata de pesquisas de dimensões ou características de desempenho para determinadas categorias de profissionais (BENDASSOLLI, 2012, p.179), chamadas de medidas globais ou conjunto de dimensões para categorias ocupacionais específicas que abordam as seguintes categorias e fator:
 - Novato: são definidos como novos funcionários.
 - Gestor: são os líderes/gestores de organizações.
 - Fator Global: aqui se procura encontrar um fator global de desempenho que seja comum as diversas categorias profissionais.

Outro ponto importante que deve ser analisado é o caráter multidimensional do desempenho (SONNENTAG e FRESSE, 2002), ou seja, o desempenho deve ser abordado considerando-se as diversas variáveis que podem influenciá-lo. Trata-se de uma interação entre as ações do indivíduo, a realidade que o cerca, aspectos psicológicos, interpessoais e materiais.

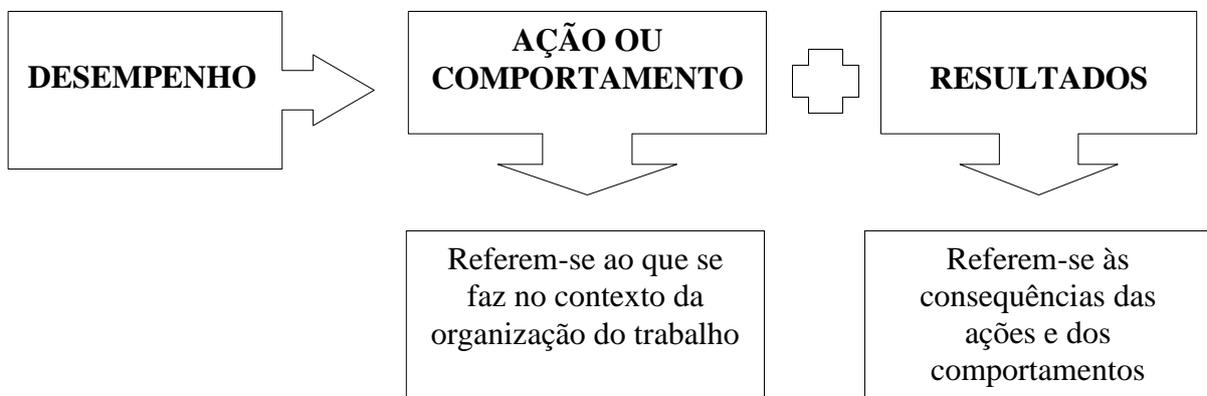
Sonnentag e Frese (2002) citaram três aspectos conceituais, complementares, que devem ser considerados na investigação do desempenho no trabalho: perspectiva individual; perspectiva situacional/contextual; e perspectiva de regulação do desempenho.

Com base nesse entendimento, Coelho Junior (2011), afirma que o desempenho possui um conceito plural e dinâmico, que pode ser impactado por diversas variáveis, internas ou externas ao indivíduo. A perspectiva individual tem o foco nas variáveis pessoais e profissionais relacionadas ao desempenho de alguma tarefa – os traços de personalidade poderiam se encaixar nesse aspecto. A perspectiva situacional aborda os aspectos do contexto da organização presentes no ambiente de trabalho que podem facilitar ou dificultar o bom

desempenho. E por último, a perspectiva de regulação aborda os processos envolvidos na manutenção do desempenho.

Além dos diversos modelos teóricos sobre desempenho citados acima, o Manual de Orientação para Gestão do Desempenho publicado em 2013, pela Secretaria de Gestão Pública, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, traz o conceito de desempenho utilizado por Coelho Junior (2011), que define o desempenho com o conjunto de comportamentos manifestados intencionalmente pelo indivíduo no exercício de suas atribuições e responsabilidades dentro de um ambiente organizacional e que envolve a mobilização de conhecimentos e habilidades orientadas à realização de um trabalho, conforme modelo a seguir:

Figura 2. Conceito de Desempenho



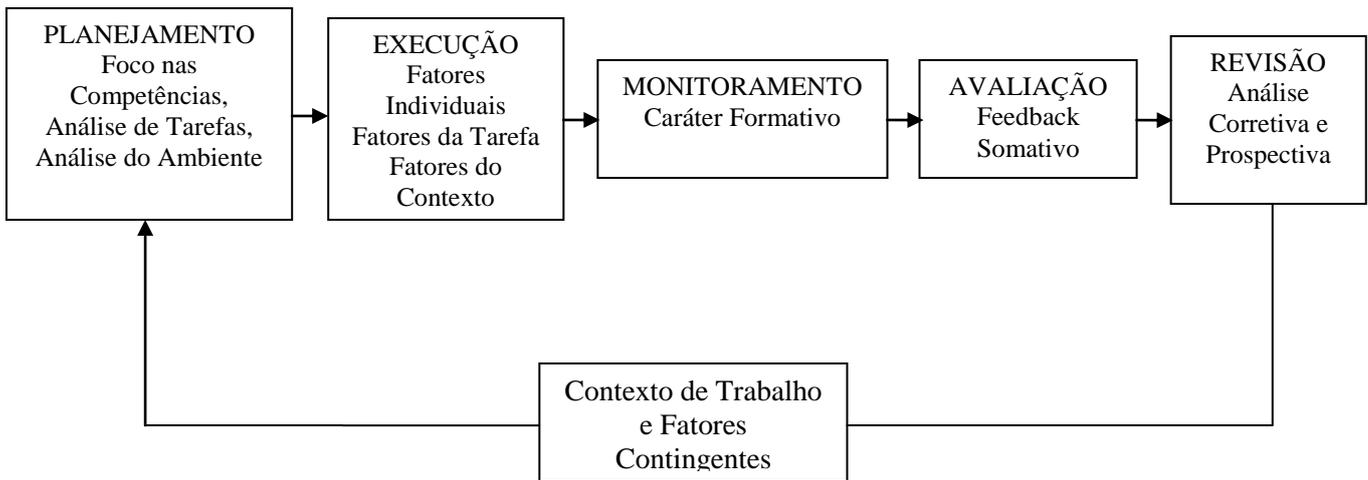
Fonte: Manual de Orientação para Gestão do Desempenho (2013).

Em que pese à importância de se conhecer toda a evolução na literatura dos conceitos de desempenho, o objetivo deste estudo é tratar essas questões no contexto da Administração Pública Federal brasileira, portanto, os conceitos e definições mais utilizados neste trabalho serão os do Manual de Orientação para Gestão do Desempenho (2013).

2.4. PROCESSO DE GESTÃO DO DESEMPENHO

A avaliação do desempenho é uma das fases mais abordadas pela literatura que trata de gestão do desempenho. No entanto, conforme descreve Coelho Junior (2011), esse processo possui pelo menos quatro etapas anteriores, que são fundamentais para entender o desempenho humano, conforme figura a seguir:

Figura 3: Etapas da Gestão do Desempenho Humano no Trabalho (COELHO JUNIOR, 2011).



As fases anteriores à avaliação de desempenho são fundamentais para que esse processo ocorra de forma eficaz. Percebe-se, pela figura acima, que a primeira etapa desse processo consiste no planejamento do que será feito ao longo de um ciclo de avaliação, com definição de metas e indicadores prévios estabelecidos conjuntamente entre gestores e subordinados para o período em que ocorrerá a avaliação (COELHO JUNIOR, 2011).

Essa etapa exige o envolvimento de toda a organização, desde os gerentes operacionais até os níveis estratégicos de decisão. Além disso, nessa etapa são estabelecidos critérios de monitoramento e avaliação dos indivíduos. Os fatores situacionais também devem ser levados em consideração nesta etapa, como ambiente de trabalho, recursos materiais, financeiros e clima organizacional, pois todos eles podem influenciar no desempenho do indivíduo ao longo do período no qual ele será avaliado (COELHO JUNIOR, 2011).

A fase de execução deve ocorrer após o planejamento, no entanto, é possível que seja verificada a necessidade de capacitação do indivíduo para a execução dessas tarefas. Portanto, é necessário investir no desenvolvimento contínuo de competências para que as metas sejam atingidas (COELHO JUNIOR, 2011).

A próxima etapa consiste no monitoramento, ou seja, o gestor precisa estar constantemente acompanhando o indivíduo com o objetivo de realizar ajustes ao longo da execução das atividades. Uma das técnicas utilizadas nesta etapa é o *feedback*. Esta etapa ocorre concomitantemente à execução, no entanto, possui um caráter de diagnóstico contínuo para melhoria ou mudança de comportamentos para a execução das atividades.

A fase seguinte é a avaliação de desempenho propriamente dita. A avaliação de desempenho pode ser definida uma técnica de controle que busca realizar uma análise comparativa entre os comportamentos das pessoas, entre uma situação esperada e ocorrida e entre padrões aceitos e não aceitos pela sociedade. Dentro da organização, ela tem por objetivo de realizar um diagnóstico e analisar o desempenho individual para promover o crescimento profissional (SHIGUNOV NETO e GOMES, 2003).

Outro entendimento define a avaliação de desempenho como um método que tem por finalidade instituir um contrato entre organização e trabalhador para o atendimento das metas organizacionais, acompanhamento e ajuste dos procedimentos para, por fim, mensurar os resultados atingidos (PONTES, 2005).

Para Paz (1996), existem três modelos mais utilizados de avaliação de desempenho nas organizações: com base em comportamentos; avaliação de resultados; e avaliação de desempenho em resultados em um único processo.

A primeira, com base em comportamentos, tem a premissa de que o desempenho depende de traços de personalidade, sendo responsabilidade exclusiva do trabalhador, sem levar em consideração os objetivos e contexto organizacionais que podem influenciar no desempenho do indivíduo. A avaliação de resultados considera apenas os objetivos e as metas que devem ser atingidas conforme gerenciamento e projetos desenvolvidos, sem considerar os comportamentos dos trabalhadores. Por último, o modelo de avaliação de desempenho e resultados possui uma abordagem mais sistêmica e contempla tanto os resultados alcançados quanto avaliação de desempenho. Nesse caso, Neves (1980, apud PAZ, 1996, p. 97), esse método deve priorizar a avaliação de eficácia, que mensura o desempenho do indivíduo conforme os objetivos e resultados alcançados sem utilizar instrumentos que medem características de personalidade de modo a diminuir a subjetividade da avaliação.

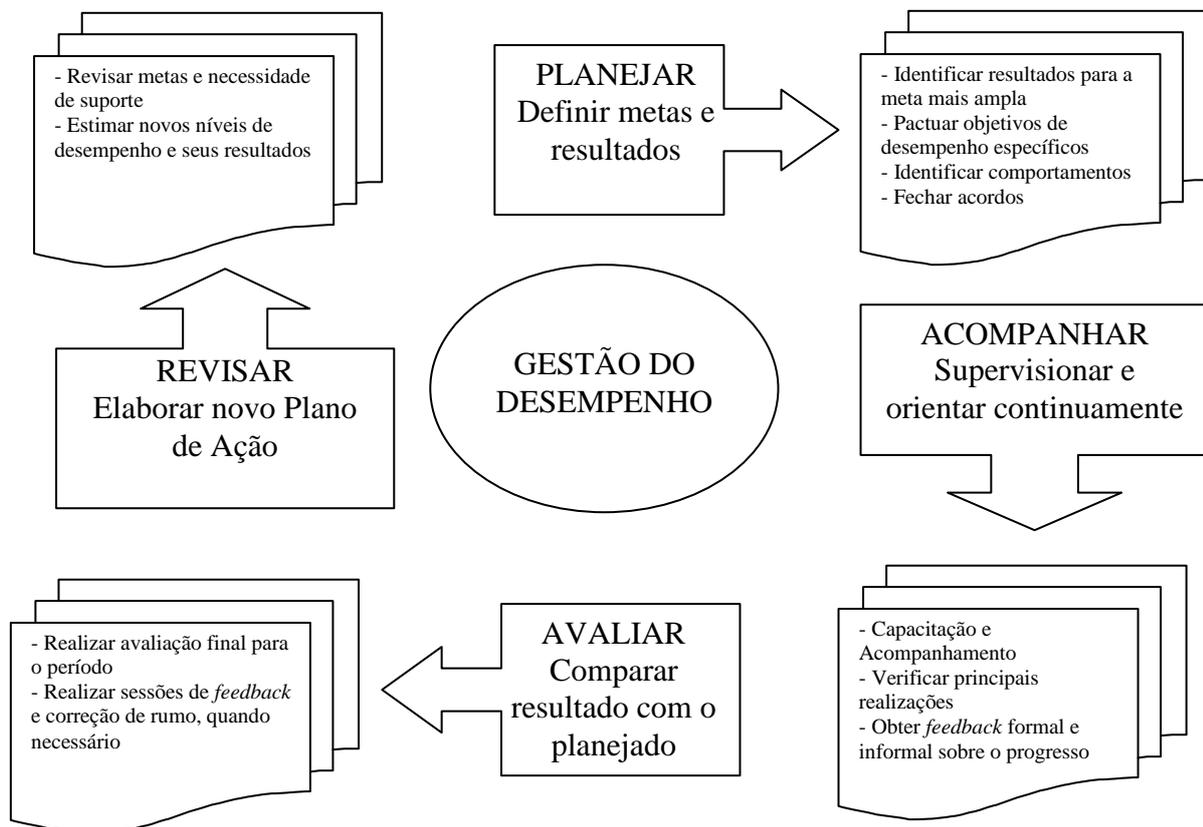
Mais recentemente, Coelho Junior (2011), definiu que avaliar o desempenho significa atribuir um juízo de valor sobre comportamentos manifestados por indivíduos e equipes para exercer as atividades de um cargo. Além disso, a avaliação depende da identificação de informações válidas, sistemáticas, precisas sobre o desempenho do indivíduo em função do que é esperado para seu cargo.

A última etapa desse processo é a análise do resultado alcançado com base no que foi planejado. Neste momento, os produtos da etapa de avaliação devem servir como insumos à

revisão desse processo. Neste momento, cabe à chefia e subordinados, realizar a revisão do processo, considerando os resultados da atual avaliação, as percepções registradas durante o período de monitoramento, as condições dificultadoras e facilitadoras para dar início a um novo ciclo de gestão do desempenho (COELHO JUNIOR, 2011).

Ao analisar o processo de gestão do desempenho como um todo, verifica-se que também é possível realizar um paralelo do ciclo avaliativo com o Ciclo PDCA, que contém as seguintes etapas: Planejar, Acompanhar, Avaliar e Revisar. Tal adaptação foi realizada no Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho, conforme figura adiante:

Figura 4: Ciclo PDCA adaptado para gestão do desempenho



Fonte: Manual de Orientação para Gestão do Desempenho (2013).

Com o ciclo da gestão do desempenho completo, é possível iniciar um novo planejamento, com base nas informações, aprendizados e resultados obtidos no ciclo de avaliação passado. Por esse motivo, a gestão do desempenho pode ser considerada um processo de retroalimentação, onde os resultados passados impactam no planejamento futuro das metas e objetivos, tanto dos indivíduos quanto organização.

Sendo assim, a gestão do desempenho, para atingir seus objetivos, não deve considerar somente a avaliação, mas sim a gestão de todo o processo, com todas as suas etapas constituintes. Isso faz com que esse processo tenha relação com diversas práticas organizacionais e de gestão de pessoas, como será explicitado mais claramente no próximo item deste capítulo.

2.5. GESTÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

As evidências da tentativa de implantação da gestão do desempenho na Administração Pública Federal podem ser encontradas desde 1824 em instrumentos jurídicos que tratavam a meritocracia como um pressuposto de gestão pública.

A polêmica que envolve esse tema assim como seu aspecto político, não se restringe à realidade da administração pública brasileira, mas para toda a teoria da administração moderna (BARBOSA, 1996). Ressalta-se que a sistemas de avaliação com base na meritocracia vem sendo tratados por meio de instrumentos jurídicos formais sem considerar o mais importante nesse aspecto: sua legitimidade social.

O processo de transformação da formalidade para a prática do sistema meritocrático na gestão pública perpassa por muitos aspectos que não se restringem à implantação de uma moderna metodologia de gestão do desempenho, treinamento dos avaliadores e vontade política (BARBOSA, 1996).

Conforme Barbosa (1996), o serviço público encontra-se organizado como um sistema meritocrático do ponto de vista jurídico, como pode ser observado, por exemplo, na forma de ingresso – concurso público. No entanto, a percepção dos servidores públicos não considera que a gestão pública seja meritocrática. Isso ocorre porque a implantação de um sistema de gestão pautado pela meritocracia ocorre em paralelo a outros critérios como relações pessoais, de parentesco, de posição social e de antiguidade.

Atualmente, avaliação de desempenho está regulamentada em diversos instrumentos legais brasileiros. Pode-se citar a Constituição Federal de 1988, na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e nas legislações específicas dos cargos, carreiras e planos de cargos (SEGEP/MP).

Os principais marcos legais da implantação da avaliação do desempenho no serviço público encontram-se no Quadro 1 a seguir.

QUADRO 2. Marcos Legais da Avaliação de Desempenho no Serviço Público

1960	Lei nº 3.780 – Critérios para promoção na carreira
1970	Lei nº 5.645 – Progressão funcional por mérito e antiguidade
1977	Decreto nº 80.602 – Progressão funcional mediante avaliação
1980	Decreto nº 84.664 – Institui critérios de avaliação para progressão e promoção
1990	Lei nº 8.112 – Institui regime jurídico dos servidores
1995	MP nº 1.548 – Cria a gratificação de desempenho e produtividade
2008	Lei nº 11.784 – Institui a nova sistemática para AD
2010	Decreto nº 7.133 – Critérios e procedimentos gerais de AD

Fonte: Manual de Orientação para Gestão do Desempenho (2013).

Todavia, mesmo que existam diversos instrumentos legais no Brasil, a avaliação de desempenho Contudo, constatou-se que a avaliação de desempenho, é vista pela maioria dos servidores como simples instrumento de obrigação burocrática, não democrática e não introduzindo as mudanças necessárias à prática de uma cultura de meritocracia com base na gestão do desempenho e na obtenção de resultados efetivos (SEGEP, 2013).

Segundo Barbosa (1996), esse fenômeno pode ser explicado por aspectos culturais brasileiros. Um dos principais pontos levantados pela autora defende que as condições sociais definem as desigualdades entre os indivíduos. O esforço de cada um, a vontade de realizar e as diferenças de talentos naturais são expressões de processos sobre os quais não há controle, tornando o indivíduo um ser passivo a mercê de condições externas, impossibilitado de ser um ente pró-ativo, que transforma o ambiente que o cerca por meio de ações, esforço, intenções e vontade de realização. Barbosa (1996) defende que:

O desempenho é o somatório de duas variáveis externas e uma interna que se combinam em proporções diferentes nos indivíduos. São elas: a posição social de cada indivíduo (pobre, rico, remediado etc.); as deficiências estruturais do sistema brasileiro (o governo não dá dinheiro para a educação, portanto, ele não tinha o livro para estudar, ele é carente, mora longe, não teve oportunidades etc.); e as minhas idiossincrasias pessoais, subjetivas (o meu estado de espírito, meu ritmo pessoal, minhas condições familiares e psicológicas etc.).

Assim, os resultados obtidos pelas avaliações abarcadas por tais legislações não havia uma mensuração real do desempenho do servidor, tornando esse o instrumento apenas uma formalização para viabilizar o aumento da remuneração ou progressão na carreira (ODELIUS e SANTOS, 2007). Por outro lado, Barbosa (1996), defende que instituição da gestão de desempenho no setor público também foi utilizada como uma maneira de tentar punir os servidores desmotivados e que tal sistema nunca fez parte de uma política sistêmica de gestão de pessoas, além de não ser aplicado como um instrumento melhoria dos serviços, pois as relações pessoais prevaleciam sobre sistemas meritocráticos.

Entende-se, portanto, que as condições históricas e psicológicas de cada um não podem ser objetivamente analisadas. Portanto, o desempenho individual deve ser avaliado conforme o contexto em que está inserido, sendo este último utilizado para justificar a qualidade do trabalho apresentado, o que dificulta a mensuração do desempenho e impede a comparação entre os resultados alcançados por pessoas diferentes. Ante o exposto, percebe-se que essa realidade faz com que todos sejam avaliados positivamente ou não sejam avaliados e o contrário disso resulta no surgimento de um sentimento de injustiça, pois o avaliador não sopesou as condições de realização do trabalho e de vida de cada um.

A dificuldade da construção de sistemas baseados na meritocracia e distinção do bom desempenho se deve à ênfase na justificativa do desempenho. Assim, esse processo torna-se um desafio para o avaliador. É possível observar esse fenômeno quando, em nome da justiça social, se estabelece a igualdade radical entre os indivíduos como um dos objetivos do sistema. Isso quer dizer que o reconhecimento do desempenho de cada um é deixado de lado para manter um estado igualitário, independente do desempenho individual e desigualdades existentes (BARBOSA, 1996).

De acordo com Barbosa (1996), a partir dessa descrição, destaca-se o funcionamento da gestão pública brasileira, que demonstra diversos modelos de gestão que representam o que foi descrito. Podem-se citar como exemplo as progressões funcionais automáticas para todos. Tal característica faz parte da perspectiva da sociedade brasileira, onde até distinções de hierarquia conforme as respectivas responsabilidades e natureza do trabalho são vistas como benefícios que devem ser estendidos a todos, para a manutenção de uma isonomia radical entre os servidores.

Um dos únicos critérios considerados justos para a distinção de hierarquias, responsabilidades, benefícios e reconhecimento profissional é o tempo de serviço, ou seja, senioridade, pois se trata de uma situação que pode ser alcançada por todos (BARBOSA, 1996).

Nota-se um esforço dos entes públicos em aplicar, por meio de instrumentos jurídicos (normas, decretos, instruções normativas) sistemas meritocráticos de avaliação de desempenho e progressão funcional que não conseguem ser legitimados pelos servidores públicos e gestores em geral. Mesmo o plano de avaliação do desempenho criado em 1977, que estabelecia uma distribuição forçada de notas, não obteve sucesso e logo foi substituído por outro sistema que privilegiava a antiguidade, relações pessoais e políticas (BARBOSA, 1996).

Barbosa (1996), explica bem a consequência desse fenômeno ao afirmar que:

Critério de antiguidade é algo que está ao alcance de todos e pode ser estendido, indiscriminadamente, a todas as categorias. Já o desempenho (mérito) depende dos indivíduos, de suas especificidades, enquanto personalidades e caracteres, e do contexto histórico onde vivem. Portanto, o que observamos na prática é o movimento vertical de grandes grupos de status e a imobilidade dos indivíduos particulares.

Atualmente, observa-se que as normas de progressão e avaliação de desempenho para as Agências Reguladoras tentam considerar o mérito individual ao vincular a remuneração e promoção na carreira aos servidores às notas obtidas em avaliações de desempenho. Cita-se como exemplo o Decreto nº 6.530, de 4 de agosto de 2008, que trata da Progressão e Promoção dos servidores das Agências Reguladoras, estabelece que o servidor somente será progredido se obtiver nota em avaliação de desempenho da chefia imediata acima de 85%. No entanto, como esse método não é legitimado, todos os servidores são bem avaliados a ponto de não serem prejudicados em seu crescimento na carreira.

2.5.1. Implantação da Sistemática da Gestão do Desempenho Individual na Administração Pública Federal brasileira

Para tentar criar uma metodologia de gestão do desempenho com critérios mais objetivos e meritocráticos, em 19 de março de 2010, foi publicado o Decreto nº 7.133, que

estabeleceu uma metodologia de avaliação de desempenho para diversas carreiras do serviço público, que será tratada no próximo item deste referencial teórico.

Tal ato normativo pode ser considerado uma inovação perante os métodos anteriormente aplicados, pois considera a gestão do desempenho como um processo com várias etapas: planejamento; monitoramento; avaliação; e revisão. Os sistemas de avaliação de desempenho anteriormente aplicados consideravam apenas a fase de avaliação do desempenho em si, que ocorria ao final de cada ciclo periódico estabelecido.

Esse normativo determina que o desempenho deva ser avaliado nos níveis micro (individual), meso (equipes) e macro (organização), com o estabelecimento de metas com indicadores objetivos no início do ciclo para cada nível citado e mensuração dos resultados alcançados ao final do ciclo de avaliação. Ele também trouxe conceitos modernos de gestão do desempenho, como por exemplo, a ideia da avaliação em 360 graus (autoavaliação, avaliação de membros da equipe, avaliação da chefia imediata); o plano de trabalho no início do ciclo com metas previamente estabelecidas; a pactuação dessas metas entre chefias e servidores; e acompanhamento periódico do desempenho.

Vale ressaltar que esse Decreto apresentou uma forma flexível de remuneração que é entendida como aquela que é concedida periodicamente conforme o cumprimento das metas organizacionais (CAMÕES et al., 2010). No caso do Decreto em questão, ela concedida a cada 12 meses, conforme resultado da avaliação de desempenho.

No entanto, como explicitado anteriormente, mesmo com a edição de instrumentos jurídicos – Decreto nº 7.133/2010 - que busquem implantar um sistema meritocrático de avaliação de desempenho, existem inúmeras questões que podem impactar negativamente na aplicação desse modelo na prática.

Oliveira-Castro (1996) e Lucena (1992) defende que, para adotar um modelo de avaliação de desempenho no serviço público federal, é necessário analisar traços da cultura organizacional que permeia essas instituições, como por exemplo, leniência, patrimonialismo, formalismo, dentre outros. Sendo assim, a implantação de um modelo de gestão do desempenho no serviço público possui condições diferentes daquelas da iniciativa privada.

É possível notar que práticas muito comuns na iniciativa privada ainda não foram internalizadas pelas organizações públicas. Odelius (2007), ao estudar a gestão do

desempenho em órgãos públicos constatou que variáveis culturais, atuação dos gestores e o impacto da avaliação para o profissional influenciam nos comportamentos de rejeição e desmotivação frente ao sistema de avaliação de desempenho e exercem impacto na efetividade do processo de gestão do desempenho.

Em suma, o estudo de Odelius (2007) aponta que os seguintes fatores que podem influenciar no sucesso da implantação da gestão do desempenho nas organizações: valorização da avaliação de desempenho; aspectos legais e culturais; suporte institucional; preparo gerencial e liderança; preparação dos profissionais; objetivos e usos da avaliação; a sistemática de avaliação; consequência da avaliação de desempenho; indicativo de práticas de gestão de desempenho.

Também foi sinalizado por Oliveira-Castro (1996) que o desenvolvimento de estratégias que tentem diminuir a rejeição e que promovam o comprometimento da instituição no que concerne a implantação do sistema de gestão do desempenho; a realização de estudos sobre as práticas de outras instituições; a realização de estudos as percepções dos envolvidos no nesse processo; e a utilização dos resultados da avaliação de desempenho como insumos para os demais processos de gestão de pessoas são fatores essenciais para o sucesso da avaliação de desempenho individual.

Outros requisitos foram citados por Guimarães et al. (1998) como condições para o sucesso da implantação da gestão do desempenho individual, a seguir:

- A gestão do desempenho deve ser prioridade organizacional por meio de decisão política da alta direção da organização, que também deve determinar claramente os objetivos do processo;
- Facilidade de simplicidade de operacionalização. Os sistemas de avaliação de desempenho muito complexos e com múltiplos objetivos encontram dificuldades que comprometem sua efetividade;
- Comprometimento dos gestores, pois são os responsáveis pela aplicação e uso da avaliação de desempenho;
- Finalidade adequada da avaliação de desempenho. As informações geradas pela avaliação devem ser utilizadas para alimentar outros sistemas de gestão de pessoas.

De acordo com Guimarães et al. (1998), a avaliação de desempenho só tem sentido como instrumento de gestão quando fornece insumos para os demais sistemas de gestão de pessoas e processos de trabalho.

Sob a perspectiva dos comportamentos da organização perante a introdução de uma nova tecnologia de gestão, no caso, a gestão do desempenho conforme o Decreto nº 7.133/2010, Wood Junior (1998), entende que existem três reações típicas das instituições brasileiras:

- “Para inglês ver”: esse é o mais típico comportamento organizacional brasileiro a adoção de modelos de gestão, usualmente importados. Na prática, consiste em adotar de forma temporária e/ou parcial a tecnologia de gestão em questão para aplacar as pressões para implantação sem realizar mudanças substanciais e estruturais no processo.
- Frustração e negação: ocorre quando a adoção da tecnologia não tem como funcionar, e a sua dissimulação “para inglês ver” é insuficiente. Neste caso, Wood Jr. (1998) exemplifica o caso de organizações sob a regulamentação governamental. Em muitos casos, as mudanças causadas pelo novo modelo de gestão costumam esbarrar em estruturas de poder e condições operacionais.
- Adaptação criativa: é aquela em que a organização realiza uma releitura dos conceitos a partir da realidade institucional, considerando as características organizacionais e culturais para implantação de novos modelos de gestão.

Considerando que o modelo de gestão do desempenho do Decreto nº 7.133/2010 pode ser considerado uma nova tecnologia para as instituições da Administração Pública Federal, seria desejável que as Agências Reguladoras atendessem aos fatores que precedem o sucesso da implantação da avaliação de desempenho citados nesse capítulo. O objetivo, conforme Wood Junior (1998) é garantir que essas instituições expressem um comportamento de adaptação criativa perante essa nova tecnologia para promover o sucesso da implantação da gestão do desempenho individual nessas organizações.

Este Capítulo apresentou os principais conceitos de desempenho e seus preditores, bem como detalhou o processo de gestão do desempenho e todas as suas etapas o sob à luz da literatura mais recente sobre tema. Além disso, foi realizado um breve histórico da evolução

gestão de desempenho nas organizações e na Administração Pública Federal brasileira. O Capítulo seguinte realizará uma explanação sobre a natureza e as características das Agências Reguladoras e abordará os aspectos metodológicos utilizados neste estudo.

3. MÉTODO

Este capítulo apresentará a metodologia de pesquisa utilizada para a condução deste trabalho, abordando os procedimentos e técnicas escolhidos para atender os objetivos deste estudo. Serão descritos as características das organizações contempladas, o tipo de pesquisa, o perfil dos participantes e os procedimentos para coleta e análise das informações.

3.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A fim de alcançar os objetivos deste trabalho, foi estipulada uma abordagem descritiva, de natureza aplicada, teórico/empírica e correlacional, que buscou realizar uma análise de como ocorreu a implantação da avaliação os condicionantes da implantação da avaliação de desempenho individual nas Agências Reguladoras conforme os ditames do Decreto nº 7.133/2010.

Foi realizada uma pesquisa qualitativa para identificação dos condicionantes para a implantação da avaliação do desempenho individual conforme as percepções dos profissionais de gestão de pessoas que trabalham ou trabalharam com a gestão do desempenho, sem a tradução dessas informações em números.

Como se trata de uma pesquisa qualitativa, essa pesquisa teve o escopo de caso porque as informações serão obtidas junto a um grupo de servidores da área de gestão de pessoas que trabalharam com a implantação desse processo em algumas Agências Reguladoras. O estudo foi realizado no local onde os eventos ocorreram e não houve um ambiente planejado para controle de variáveis.

Essa pesquisa teve um recorte transversal, pois tentou identificar os condicionantes durante a implantação e execução dos processos de avaliação de desempenho individual, conforme as normas do Decreto nº 7.133/2010, sem um acompanhamento temporal da evolução da gestão do desempenho na administração pública.

3.2. CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES

As agências reguladoras podem ser definidas como autarquias de regime especial, criadas por lei e que possuem a função de regular e fiscalizar a prestação de serviços públicos por particulares, por intermédio do regime de concessão, autorização ou permissão. Assim, o presente estudo tratará da gestão do desempenho nessas instituições. O Quadro 3 a seguir

apresenta, conforme o sítio eletrônico <http://www.brasil.gov.br/>, o papel de cada Agência que participou deste trabalho:

QUADRO 3. Descrição da atuação das Agências Reguladoras

AGÊNCIA	DESCRIÇÃO
ANATEL	A Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) promove o desenvolvimento das telecomunicações no País. Criada em 1996, a agência tem independência administrativa e financeira, tem poderes de outorga, regulamentação e fiscalização.
ANEEL	A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), autarquia criada em 1996, regula e fiscaliza a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização da energia elétrica. Vinculada ao Ministério de Minas e Energia, também atende a reclamações de agentes e consumidores e media os conflitos de interesses entre os agentes do setor elétrico e entre estes e os consumidores.
ANVISA	A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) foi criada em 1999, tem independência administrativa e autonomia financeira e é vinculada ao Ministério da Saúde. A agência protege a saúde da população ao realizar o controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços que devem passar por vigilância sanitária, fiscalizando, inclusive, os ambientes, os processos, os insumos e as tecnologias relacionados a esses produtos e serviços. A Anvisa também controla portos, aeroportos e fronteiras e trata de assuntos internacionais a respeito da vigilância sanitária.
ANTAQ	Criada em 2001, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) é vinculada ao Ministério dos Transportes e tem autonomia financeira e administrativa. A agência implementa, em sua área de atuação, as políticas formuladas pelo ministério e pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit). Além disso, regula, supervisiona e fiscaliza os serviços prestados no segmento de transportes aquaviários e a exploração da infraestrutura portuária e aquaviária exercida por terceiros.
ANTT	A Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) foi criada em 2001, é vinculada ao Ministério dos Transportes e tem independência administrativa e financeira. A agência é responsável pela concessão de ferrovias, rodovias e transporte ferroviário relacionado à exploração da infraestrutura; e pela permissão de transporte coletivo regular de passageiros por rodovias e ferrovias. Além disso, a ANTT é o órgão que autoriza o transporte de passageiros realizado por empresas de turismo sob o regime de fretamento, o transporte internacional de cargas, a exploração de terminais e o transporte

	multimodal (transporte integrado que usa diversos meios).
ANAC	Criada em 2005 para substituir o Departamento Nacional de Aviação Civil, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) tem a função de regular e fiscalizar as atividades do setor. É responsabilidade da autarquia, vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, garantir segurança no transporte aéreo, a qualidade dos serviços e respeito aos direitos do consumidor.

3.2.1. Criação das Agências Reguladoras

De acordo com Abranches (1999; apud PÓ e ABRUCIO, 2006, p. 682), o fim do regime militar no Brasil na década de 80, foi caracterizado pelo debate sobre a democratização do Estado e de seu aparato burocrático. Assim, foram criados diversos mecanismos para que a sociedade pudesse monitorar e cobrar o poder público.

É importante destacar a mudança que administração pública brasileira começou a sofrer a partir desse período. Antes o Estado intervia na economia diretamente e, a partir da década de 80, houve uma diminuição da atuação do Estado na economia e a criação de mecanismos de regulação e fiscalização das atividades que antes eram exercidas pelos entes públicos.

Procurava-se, naquela época, aumentar a participação mais profunda do setor privado para aumentar, melhorar o desempenho e facilitar o acesso a serviços em um contexto de mercado. Sendo assim, foi necessário fortalecer os fundamentos institucionais voltados para uma economia com base no mercado.

A partir da década de 90, em virtude das reformas que ocorriam no país, iniciaram-se os debates sobre as agências reguladoras no Brasil. O país começou caminhar em direção à liberalização e privatização após um longo período de intervenção Estatal. Fenômenos como a estabilização da economia - com a implantação do Plano Real-, reformas institucionais, e abertura econômica resultaram em um contexto favorável para a reforma regulatória.

Nesse contexto, foi publicado o Plano Diretor da Reforma do Estado, que teve início no Brasil em 1995 e ficou conhecido como a Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado. Esse Plano foi preparado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma

do Estado (MARE), conduzido pelo Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira e tinha o objetivo de alterar as bases do Estado brasileiro para melhorar seu desempenho e democratizá-lo. Assim, atividades que não fossem consideradas essenciais deveriam ser prestadas pela iniciativa privada e reguladas pelo Estado, enquanto a “administração pública gerencial” era implantada. Assim, foram criadas as agências autônomas, divididas em reguladoras e executivas (ABRANCHES, 1999; apud PÓ e ABRUCIO, 2006, p. 682).

Para que os entes privados pudessem oferecer tais serviços, foram estabelecidos diversos instrumentos legais no ano de 1995, dentre eles a Lei de Concessão dos Serviços Públicos - Lei Federal nº 8.987/95 (BRASIL, 1995c); a Lei Federal nº 9.074/95 (BRASIL, 1995d), que “estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências”; e a Emenda Constitucional nº 8 (BRASIL, 1995b), que definiu o atual sistema jurídico que regulamenta a prestação e a concessão de serviços públicos no Brasil. (PINHEIRO e MOTTA, 2002)

Nessa época, o princípio do mérito tornou-se universal constitucionalmente. Além disso, foram estabelecidas formas de *accountability* horizontal e vertical, tornando a ação burocrática mais transparente que nos anos anteriores, mesmo que as práticas do corporativismo e insulamento continuassem a influenciar a burocracia e sua relação com o sistema político e sociedade (PÓ E ABRUCIO, 2006).

De acordo com Pó e Abrucio (2006), o plano da *accountability* focava na participação dos usuários dos serviços prestados à sociedade, emprego de contratos de gestão com a finalidade de uma relação de responsabilização pelos resultados, criação de mecanismos de controle social nos serviços locais e o a transparência das ações do governo, o que permite seu acompanhamento e avaliação.

Portanto, a criação das agências reguladoras está relacionada a essas premissas trazidas pelo plano de *accountability* estabelecido à época. Além disso, em maio de 1996, houve uma recomendação do Conselho da Reforma do Estado para a Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores, que indicava diretrizes mais específicas para esses órgãos (PÓ e ABRUCIO, 2006).

Assim, diversas Agências Reguladoras foram instituídas para promover o acesso da sociedade à serviços básicos como transporte, telecomunicações, energia e saneamento bem como para atuar no sentido de minimizar a incerteza regulatória, para aumentar a confiança do

investidor e se tornar um administrador imparcial e autônomo dos agentes do mercado (PÓ e ABRUCIO, 2006).

O estudo da criação das Agências Reguladoras revela que houve diferentes momentos e contextos para a criação dessas instituições. De acordo com Santana (2002, apud, PÓ e ABRUCIO, 2006, p. 683), é possível identificar três fases distintas. A primeira ocorreu em 1996 e 1996, quando foram criadas as agências pautadas pela quebra do monopólio do Estado e privatização dos setores de energia elétrica, telecomunicações e exploração do petróleo - Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), respectivamente. A preocupação nessa fase era econômica, em face à ausência de recursos para pagamento da dívida pública e investimento nesses setores.

Conforme Pó e Abrucio (2006), em 1999 e 2000, ocorreu a segunda fase, cuja criação desses entes buscou melhorar a eficiência e modernizar do aparelho do Estado. Os setores aqui abarcados eram mais competitivos e era necessário resguardar os interesses dos cidadãos em relação à prestação de serviços que já existiam, mas eram de responsabilidade da iniciativa privada. Assim, estabeleceram-se a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

O terceiro momento, em 2001 e 2002, apresentou diversas finalidades e áreas de atuação, como é possível observar com a criação de agências que desenvolvem atividades de natureza reguladora - Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (ANTAQ) – e a criação da Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), que não exercem atividades de outra natureza (PÓ e ABRUCIO, 2006).

Por último, em setembro de 2005, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, criou a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), cuja finalidade é reguladora tal qual ocorre com as demais agências, exceto ANCINE e ANA.

Verifica-se que as agências foram criadas em meio a um contexto político que necessitava de maior flexibilidade administrativa, maior garantia da prestação dos serviços dos setores regulados, maior credibilidade regulatória e menos interferência de decisões políticas oportunistas em determinado setor e também diminuição dos gastos públicos. O modelo institucional adotado pretendia oferecer credibilidade aos investidores pela maior

estabilidade de regras, que poderia ser facilitada pelo mandato fixo de seus dirigentes, indicados pelo presidente e aprovados pelo Senado Federal.

QUADRO 4. Agências Reguladoras

<i>Agência</i>	<i>Ministério relacionado</i>	<i>Lei de criação nº</i>	<i>Decreto instalação nº</i>	<i>Tipo de regulação</i>
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Minas e Energia	9.427/1996	2.335/1996	Econômica
Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	Comunicações	9.472/1996	2.338/1996	Econômica
Agência Nacional do Petróleo (ANP)	Minas e Energia	9.478/1996	2.455/1998	Econômica
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	Saúde	9.782/ 1999	X	Social
Agência Nacional de Águas (ANA)	Meio Ambiente	9.984/2000	3.692/2000	Social (ambiental)
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Saúde	9.961/2000	3.327/2000	Econômica e social
Agência Nacional de Transportes Aquáticos (ANTAQ)	Transportes	10.233/ 2001	4.122/2002	Econômica
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Transportes	10.233/2001	4.130/2002	Econômica
Agência Nacional do Cinema (ANCINE)	Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	MP nº 2.228/2001	X	Social (incentivo)
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)	Defesa*	11.182/005	5.731/2006	Econômica

* Atualmente a ANAC está relacionada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República
 Fonte: Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças (2006)

Atualmente, as Agências Reguladoras tem o seguinte Quadro de cargos efetivos máximo por Agência Reguladora conforme Lei nº 10.871/2004:

QUADRO 5. Composição da força de trabalho das Agências Reguladoras

AUTARQUIA ESPECIAL	CARGO	QUANT.
ANATEL	Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações	720
	Técnico em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações	485
	Analista Administrativo	250

	Técnico Administrativo	235
ANEEL	Especialista em Regulação de Serviços Públicos de Energia	365
	Analista Administrativo	200
	Técnico Administrativo	200
ANTAQ	Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários	220
	Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários	130
	Analista Administrativo	70
	Técnico Administrativo	50
ANTT	Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres	590
	Técnico em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres	860
	Analista Administrativo	105
	Técnico Administrativo	150
ANVISA (Redação dada pela Lei nº 12.857, de 2013.)	Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária	810
	Técnico em Regulação e Vigilância Sanitária	100
	Analista Administrativo	175
	Técnico Administrativo	243
ANAC	Especialista em Regulação de Aviação Civil	922
	Técnico em Regulação de Aviação Civil	394
	Analista Administrativo	307
	Técnico Administrativo	132

3.3. PERFIL DE PARTICIPANTES

Foram realizadas estudos em 6 (seis) Agências Reguladoras: ANATEL, ANVISA, ANAC, ANTAQ, ANEEL e ANTT. A ANS, ANP e ANCINE encontram-se no Rio de Janeiro, o que impossibilitou a realização de entrevistas. A ANA não foi estudada tendo em vista que seu quadro de pessoal é regulamentado por lei específica que difere das demais agências.

Os participantes foram selecionados conforme consulta realizada nas Agências Reguladoras com a finalidade de identificar quem trabalha com o processo de avaliação de desempenho. Além disso, eles também foram escolhidos dentre os integrantes do grupo de trabalho que foi criado no âmbito do Fórum de Recursos Humanos das Agências Reguladoras à época da publicação do Decreto nº 7.133/2010. Esse grupo foi responsável pela construção coletiva dos procedimentos internos para implantação da avaliação do desempenho individual em suas respectivas instituições.

O perfil dos participantes não teve muita variação. Todos trabalham ou trabalharam na área de gestão de pessoas, mais especificamente com a avaliação de desempenho individual conforme quadro a seguir:

QUADRO 6. Perfil dos participantes

Perfil dos Participantes	ANAC	ANATEL	ANEEL	ANTT	ANTAQ	ANVISA
Idade	30 - 40 anos	30 - 40 anos	30 - 40 anos	30 - 40 anos	30 - 40 anos	30 - 40 anos
Sexo	Masculino	Masculino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Escolaridade	Ensino Superior	Ensino Superior	Pós Graduação	Pós Graduação	Pós Graduação	Ensino Superior
Cargo	Analista Administrativo	Analista Administrativo	Analista Administrativo	Analista Administrativo	Analista Administrativo	Analista Administrativo
Tempo no Serviço Público	5 anos	7 anos	10 anos	12 anos	8 anos	7 1/2 anos
Tempo de serviço na Agência Reguladora	4 anos	7 anos	7 anos	8 anos	8 anos	7 anos
Função Gerencial/Coordenação	Coordenador de Avaliação de Desempenho e Carreiras	Coordenador de Desempenho, Carreiras e Competências	Coordenador de Desempenho e bem-estar	Coordenadora de Avaliação de Desempenho	Coordenador de Desenvolvimento e Acompanhamento	Gerente de Desenvolvimento de Pessoas

3.4. PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

O presente trabalho foi dividido em duas etapas: a primeira identificou, entre os profissionais de recursos humanos que trabalham com a gestão do desempenho individual, por meio de entrevistas, como foi à implantação desse processo em seus respectivos órgãos e quais são suas experiências na condução desse processo até o momento.

Foi realizado um levantamento de opiniões, por intermédio das percepções de um grupo de servidores que trabalharam com a implantação e execução da avaliação de desempenho individual após a publicação do Decreto nº 7.133/2010, para se chegar às conclusões sobre os condicionantes desse processo.

A segunda etapa visa realizar uma análise documental das normas, manuais de procedimentos e atos das Agências Reguladoras sobre avaliação de desempenho individual após a publicação do Decreto nº 7.133/2010. Essa pesquisa documental dos atos normativos

de cada Agência estudada foi fundamental para compreender os procedimentos internos desse processo, que podem variar conforme cada ente público, devido as diferentes realidades das organizações.

3.5. COLETA DE DADOS E INSTRUMENTAÇÃO

A análise documental será realizada por intermédio do estudo dos atos normativos internos, da Lei 10.6871/2004, que estrutura a remuneração das carreiras das Agências e do Decreto nº 7.133/2010 seguindo o roteiro de investigação:

QUADRO 7. Roteiro de investigação da análise documental

Nº	Questões
1	Como a Gestão do Desempenho foi estruturada?
2	Quais foram as razões organizacionais e legais que fizeram com que a Gestão do Desempenho tivesse que ser implementada?
3	Quais os fatores de avaliação de desempenho individual?
5	Menciona-se algum programa de preparação dos servidores para a Gestão do Desempenho?
6	Menciona-se algum programa de capacitação gerencial?

Para a coleta de dados, foi realizada uma entrevista semiestruturada presencial, conforme o roteiro a seguir:

QUADRO 8. Roteiro da entrevista semiestruturada

Nº	Pergunta
1	Idade
2	Escolaridade
3	Cargo
4	Tempo de serviço público
5	Tempo no órgão
6	Função Gerencial que ocupa (se houver)
7	O que dificultou a implantação efetiva da Gestão do Desempenho Individual na instituição?
8	O que dificulta a execução da Gestão do Desempenho Individual na instituição
9	O que facilitou a implantação efetiva da Gestão do Desempenho Individual na Instituição
10	O que facilita a execução da Gestão do Desempenho Individual na Instituição
11	Quais as principais reações ou as atitudes que as pessoas neste órgão têm sobre a Gestão do Desempenho Individual? Explique.
12	Qual a sua percepção sobre a Gestão do Desempenho Individual na instituição?

3.6. ANÁLISE DE DADOS

Para analisar os resultados obtidos pelas entrevistas, foi realizada a análise do conteúdo, conforme Bardin (1994), das respostas dos entrevistados visando à decomposição do discurso para obter uma categorização dos eventos. Assim, foi possível ter uma compreensão objetiva da interpretação da realidade do grupo estudado (SILVA et al., 2005).

De acordo com Bardin (1994), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de investigação de comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo de mensagens, indicadores - quantitativos ou não - que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens.

Bardin (1994) sugere que três fases que devem ser observadas na análise de conteúdo: 1) pré-análise: organização de todo o material que será utilizado para a coleta de dados; 2) descrição analítica: exploração do material, que envolve o recorte, a enumeração e a classificação, buscando sínteses divergentes ou coincidentes de ideias; e, 3) interpretação referencial: que a fase de análise, reflexão, intuição, tratamento dos dados com base no material empírico produzido.

A análise documental foi utilizada como uma técnica complementar para validar e aprofundar os dados obtidos pelas entrevistas e observações, conforme sugerido por Godoy (1995). Assim, as informações obtidas junto aos participantes por meio das entrevistas poderão ser contextualizadas conforme os dados obtidos junto aos documentos, atos normativos, manuais de procedimentos e demais documentos relevantes sobre o assunto.

Este Capítulo apresentou a metodologia utilizada para a realização deste estudo bem como a descrição das organizações que foram estudadas. O próximo Capítulo apresentará os resultados em duas etapas, sendo que a primeira aborda os resultados e discussão da análise documental e a segunda trará os resultados do conteúdo obtido pelas entrevistas semiestruturadas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão apresentados e discutidos os resultados obtidos por meio da análise documental dos normativos e entrevistas realizadas com seis 6 (seis) representantes das Agências Reguladoras: ANAC, ANEEL, ANVISA, ANTAQ e ANATEL.

Para fins da análise dos dados foram definidas as seguintes categorias básicas para este estudo:

- Dificultadores para implantação da Gestão do Desempenho Individual: essa categoria pretende descrever quais os fatores dificultam a implantação e execução efetiva da Gestão do Desempenho Individual nas Agências Reguladoras, conforme a política de Gestão de Desempenho estabelecida pelo Decreto nº 7.133/2010.
- Facilitadores para implantação da Gestão do Desempenho Individual: essa categoria pretende descrever o que contribuiu para a implantação e execução efetiva da Gestão do Desempenho Individual nas Agências Reguladoras, conforme a política de Gestão de Desempenho pelo Decreto nº 7.133/2010.

Apesar das perguntas terem abordados períodos diferentes – o atual e a época da publicação do Decreto nº 7.133/2010 – verificou-se, durante o estudo, que os condicionantes apontados são semelhantes. Assim, não foi necessário criar categorias separadas por período e a distinção será feita ao longo da análise das informações obtidas.

Além disso, a análise documental procurou seguir o roteiro estabelecido no capítulo referente ao método, considerando as principais questões que podem influenciar na implantação efetiva da gestão do desempenho, conforme levantamento teórico sobre o tema.

4.1. ANÁLISE DOCUMENTAL

Esse capítulo pretende responder algumas questões relacionadas à Gestão do Desempenho em cada Agência Reguladora estudada, com o objetivo de contextualizar as respostas obtidas nas entrevistas semiestruturadas.

4.1.1. Estrutura Geral da Gestão do Desempenho nas Agências Reguladoras

Para compreender a gestão do desempenho nas Agências Reguladoras, é importante, em primeiro lugar realizar o estudo sobre as carreiras dessas autarquias, que foram criadas e organizadas pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004.

O normativo em questão, além de criar as carreiras do quadro efetivo de todas as Agências também dispõe sobre a estrutura sua estrutura remuneratória, que é composta de duas parcelas: vencimento básico e gratificações de desempenho.

A gratificação de desempenho é calculada com base no resultado da avaliação de desempenho. Portanto, verifica-se que as Agências Reguladoras adotaram, desde o início da criação de suas carreiras, o sistema de remuneração variável, sistema focado em estratégias corporativas que atrela o desempenho dos colaboradores ao cumprimento dos objetivos organizacionais. É uma forma flexível de remuneração, concedida, periodicamente, conforme o cumprimento das metas organizacionais (CAMÕES et al., 2010).

Essa mesma lei também instituiu que as gratificações de desempenho seriam calculadas com base em resultados institucionais e individuais, que seriam somados e acrescidos ao vencimento básico durante um período estabelecido. Essa aferição deve ser periódica, conforme o ciclo avaliativo definido em cada Agência Reguladora.

Assim sendo, para que fosse possível implantar a avaliação de desempenho nas Agências Reguladoras, o Decreto nº 5.877, de 29 de junho de 2006 criou a Gratificação de Desempenho de Atividade de Regulação - GDAR e a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa em Regulação – GDATR, bem como detalhou os procedimentos de avaliação e cálculo das gratificações que deveriam ser utilizados por todas as Agências Reguladoras. Abaixo, estão transcritos os artigos do referido decreto que tratam dessas gratificações e suas finalidades:

Art. 1º A Gratificação de Desempenho de Atividade de Regulação – GDAR, instituída pelo art. 16 da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, é devida aos ocupantes dos cargos referidos nos incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XIX e XX do art. 1º da Lei nº 10.871, de 2004.

§ 1º A GDAR tem por finalidade incentivar o aprimoramento das ações desenvolvidas pelas respectivas Agências Reguladoras, nas respectivas áreas

de atividades, e será concedida de acordo com o resultado das avaliações de desempenho individual e institucional.

§ 2º A avaliação de desempenho institucional visa a aferir o desempenho no alcance das metas institucionais, podendo considerar projetos e atividades prioritárias e condições especiais de trabalho, além de outras características específicas da entidade.

§ 3º A avaliação de desempenho individual visa a aferir o desempenho do servidor no exercício das atribuições do cargo, com foco na sua contribuição individual para o alcance das metas institucionais.

Art. 2º A GDAR será paga com a observância dos seguintes percentuais e limites:

I - até trinta e cinco por cento incidente sobre o vencimento básico do servidor, em decorrência dos resultados da avaliação de desempenho individual; e

II - até quarenta por cento incidente sobre o maior vencimento básico do cargo, em decorrência dos resultados da avaliação institucional.

Art. 3º A Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa em Regulação - GDATR, instituída pelo art. 20-A da Lei no 10.871, de 2004, é devida aos ocupantes dos cargos de Analista Administrativo e Técnico Administrativo de que tratam as Leis nos 10.768, de 19 de novembro de 2003, e 10.871, de 2004, quando em exercício de atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo nas Agências Reguladoras referidas no Anexo I da Lei no 10.871, de 2004.

§ 1º A GDATR tem por finalidade incentivar o aprimoramento das ações desenvolvidas pelas respectivas Agências Reguladoras, relativas às atividades administrativas e logísticas vinculadas ao exercício das suas competências constitucionais e legais e à implementação e execução de planos, programas e projetos relativos às atividades de regulação, subsídio e apoio técnico às atividades de normatização e regulação e subsídio à formulação de planos, programas e projetos, e será concedida de acordo com o resultado das avaliações de desempenho individual e institucional.

§ 2º A avaliação de desempenho institucional visa a aferir o desempenho no alcance das metas institucionais, podendo considerar projetos e atividades prioritárias e condições especiais de trabalho, além de outras características específicas da entidade.

§ 3º A avaliação de desempenho individual visa a aferir o desempenho do servidor no exercício das atribuições do cargo, com foco na sua contribuição individual para o alcance das metas institucionais.

Art. 4º GDATR será paga com a observância dos seguintes percentuais e limites:

I - até vinte por cento incidente sobre o vencimento básico do servidor, em decorrência dos resultados da avaliação de desempenho individual; e

II - até quinze por cento incidente sobre o maior vencimento básico do cargo, em decorrência dos resultados da avaliação institucional.

A título de esclarecimento, a GDAR é paga aos Especialistas em Regulação de Aviação Civil (ER) e Técnicos em Regulação de Aviação Civil (TR) e a GDATR é recebida pelos Analistas Administrativos (AA) e Técnicos Administrativos (TA). Os ERs e os AAs são cargos de nível superior e os TRs e TAs são cargos de nível intermediário.

Portanto, as Agências iniciaram processos de avaliação mais completos do que os adotados comumente na administração pública federal, considerando que, além do resultado do desempenho individual, o alcance de metas institucionais pré-estabelecidas era aferido periodicamente e também servia de base para o cálculo das gratificações de desempenho.

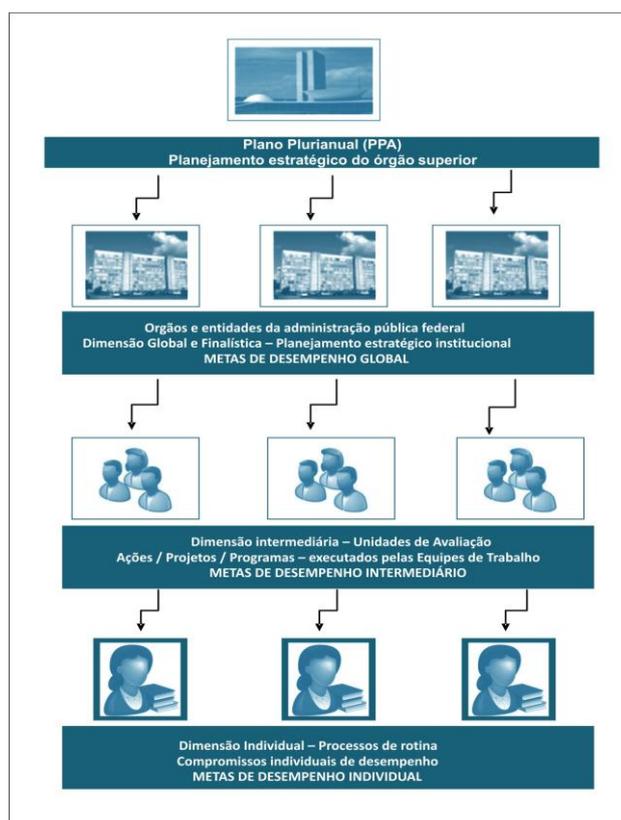
Esse modelo de gestão do desempenho sofreu alterações com a publicação da Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008, depois convertida na Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que alterou os procedimentos de gestão do desempenho nas Agências Reguladoras. Com a edição dessas novas regras, a avaliação de desempenho ficou suspensa em todas as Agências Reguladoras, pois essa lei estabeleceu que um novo ato normativo do Poder Executivo precisaria trazer novas regras e critérios a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional.

Ressalta-se que, a partir da edição da Lei nº 11.907/2009, as carreiras do Quadro Específico das Agências Reguladoras foram estruturadas no Plano Especial de Cargos. Esse

quadro é composto por servidores que foram redistribuídos a essas autarquias e que faziam parte dos cargos de provimento efetivo do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Essa mesma lei também estabeleceu a Gratificação de Desempenho dos Planos Especiais de Cargos das Agências Reguladoras – GDPCAR, que também é calculada conforme o resultado da avaliação de desempenho, conforme regras que foram publicadas posteriormente pelo Decreto nº 7.133, de 3 de março de 2010.

Esse ato normativo possibilitou que as Agências pudessem retomar seus processos de gestão do desempenho. Como dito anteriormente, tal normativo procurou modernizar da gestão de desempenho das carreiras da administração pública federal, dentre elas, as das Agências Reguladoras, ao estabelecer conceitos como Plano de Trabalho, metas individuais, de equipe e institucionais, estas últimas, vinculadas às atribuições das Agências Reguladoras perante a sociedade.

Figura 5. Desmembramento de metas conforme a sistemática para avaliação de desempenho definida pelo Decreto nº 7.133/2010

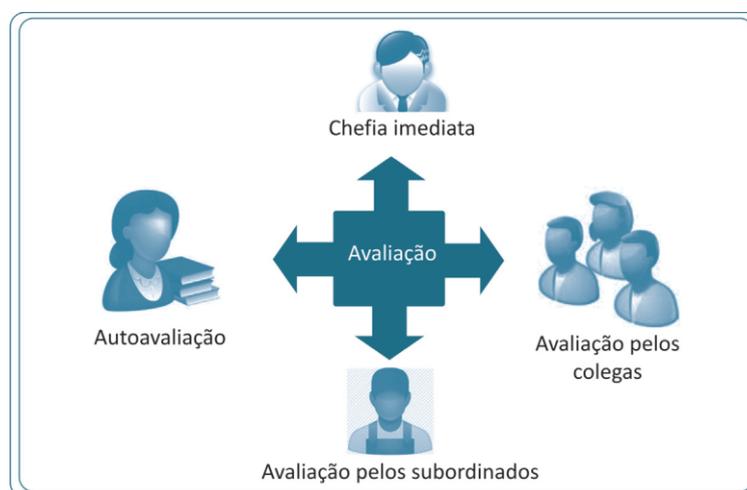


Fonte: Manual de Orientação para Gestão do Desempenho (2013).

A sistemática de a avaliação de desempenho trazida pelo Decreto nº 7.133/2010 é um processo sistêmico e contínuo, cujo alcance das metas da organização e dos colaboradores deve ser verificado ao longo de todo ciclo avaliativo. Essas metas são originadas na missão da organização e de seus desdobramentos do planejamento estratégico, tático e operacional e devem ser pactuadas entre gestor e trabalhador (MARTINS et al., 2010).

Outra inovação trazida pelo Decreto nº 7.133/2010, foi o modelo de avaliação de desempenho foi o de avaliação de múltiplas fontes, conforme Figura 6. Esse modelo pressupõe a participação de diversos atores no processo de avaliação individual, a fim de diversificar as fontes de avaliação, tornando-o mais participativo (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Gestão Pública, 2013).

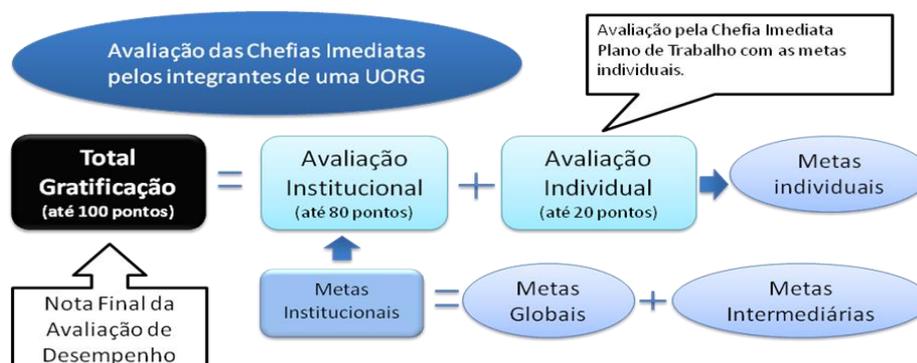
Figura 6: Avaliação por múltiplas fontes.



Fonte: Manual de Orientação para Gestão do Desempenho (2013).

Deste modo, o cálculo das gratificações de desempenho fora alterado para considerar os resultados das avaliações realizadas em nível macro, meso e micro. Além disso, foram implantadas as avaliações de pares, autoavaliação e mensuração de metas individuais e também a avaliação das equipes a respeito das suas chefias imediatas, assemelhando-se ao modelo de avaliação de desempenho em 360°, já utilizado pela iniciativa privada. A Figura 7 facilita o entendimento da composição das gratificações estabelecida para as Agências Reguladoras, que demonstra a adoção de um modelo de gestão do desempenho moderno, conforme a literatura sobre o tema.

Figura 7: Composição das Gratificações de Desempenho das Agências Reguladoras – GDAR, GDATR e GDPCAR.



As metas institucionais e individuais são definidas no início de cada ciclo de avaliação como preconiza e devem ser acompanhadas ao longo do período avaliativo de cada Agência, conforme preconiza o Decreto nº 7.133/2010. Sendo assim, para o cálculo da parcela da remuneração correspondente à gratificação de desempenho, os pontos obtidos, que são de 0 até 100, devem ser multiplicados por um valor estabelecido pela Lei nº 10.871/2004, que é diferente para cada cargo. Para exemplificar, o Quadro 9 traz a remuneração dos Analistas Administrativos das Agências Reguladoras, extraído do site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, identificando o valor referente ao vencimento básico e gratificação. Esse valor de pontuação deverá ser acrescido ao Vencimento Básico, que é fixo e somente alterado de acordo com a progressão na carreira. O valor unitário de cada ponto também varia de acordo com a classe e padrão do servidor como pode ser verificado abaixo.

QUADRO 9. Tabela Remuneratória em 2014- Analista Administrativo das Agências Reguladoras (ANA - ANAC - ANEEL - ANSS - ANATEL - ANTAQ - ANTT - ANVISA - ANCINE – ANP)

Classe	Padrão	Vencimento Básico	Gratificação 80 pontos	Gratificação 100 pontos	Total 80 pontos	Total 100 pontos
Especial	III	9.043,31	6.222,40	7.778,00	15.265,71	16.821,31
	II	8.726,02	6.145,60	7.682,00	14.871,62	16.408,02
	I	8.408,74	6.068,80	7.586,00	14.477,54	15.994,74
B	V	8.091,45	5.993,60	7.492,00	14.085,05	15.583,45
	IV	7.774,17	5.916,80	7.396,00	13.690,97	15.170,17
	III	7.456,89	5.841,60	7.302,00	13.298,49	14.758,89
	II	7.139,60	5.764,80	7.206,00	12.904,40	14.345,60
	I	6.822,32	5.688,80	7.111,00	12.511,12	13.933,32
A	V	6.505,03	5.612,80	7.016,00	12.117,83	13.521,03

IV	6.187,75	5.536,00	6.920,00	11.723,75	13.107,75
III	5.870,47	5.460,80	6.826,00	11.331,27	12.696,47
II	5.553,18	5.384,00	6.730,00	10.937,18	12.283,18
I	5.235,90	5.308,00	6.635,00	10.543,90	11.870,90

Fonte: CGINF/DESIN/SEGEP/MP - Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis e dos Ex-Territórios Nº 62

Ante o exposto, percebe-se que a Gratificação de Desempenho representa mais de 50% da remuneração total. Essa situação também se repete para os demais cargos dos servidores das Agências Reguladoras.

Todas as Agências citadas acima possuem seu quadro de pessoal regulamentado pela Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, que dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras. Tal normativo determina as diretrizes primárias de organização da carreira dessas instituições, e estabelece as Gratificações de Desempenho - GD, parte da remuneração desses servidores, e institui a avaliação de desempenho, institucional e individual, cujos resultados resultam no valor dessas gratificações.

Assim, essas instituições adotam as regras estabelecidas pelo Decreto nº 7.133/2010, não só para a execução da gestão do desempenho, mas também para pagamento da remuneração dos seus servidores. Portanto, o presente trabalho estudou como foi o processo de implantação da gestão do desempenho nas diversas Agências Reguladoras, bem como ocorre a execução desse processo atualmente, sob a percepção dos profissionais de gestão de pessoas.

Todas as Agências possuem uma estrutura semelhante de gestão do desempenho tendo em vista os procedimentos detalhados trazidos pelo Decreto nº 7.133/2010. Isso significa que a avaliação de desempenho individual considera fatores comportamentais e também é realizada pelos resultados conforme o cumprimento das metas individuais.

A avaliação individual por fatores é realizada por múltiplas fontes, dessa forma o formulário de avaliação de desempenho individual é preenchido pela chefia imediata, pelos pares (avaliação de equipe) e pelo próprio servidor. Cada avaliação possui um peso diferente na nota final. Assim, a autoavaliação representa 15% da nota final, a avaliação da equipe tem o peso de 25% e a avaliação realizada pela chefia imediata equivale a 65% da nota individual da avaliação de fatores (BRASIL, 2010).

Esse formato foi adotado por todas as Agências Reguladoras estudadas. Vale destacar que esse é um processo cujas regras foram estabelecidas pelo Decreto nº 7.133/2010, logo o modelo adotado está respeitando determinações legais.

Para tentar minimizar o impacto da nota da avaliação de desempenho, todas as Agências adotaram algum tipo de correspondência entre a nota da avaliação de desempenho individual e a pontuação que gera o valor referente à gratificação de desempenho.

Com exceção da ANTT e ANTAQ, as Agências Reguladoras estudadas adotaram a seguinte faixa de pontos, conforme a nota da avaliação de desempenho individual final.

QUADRO 10. Faixa de correspondência entre nota individual e pontos para gratificação de desempenho – ANAC, ANEEL, ANVISA

Nota Final Avaliação de Desempenho Individual	Pontos para atribuição de GDAR, GDATR e GDPCAR
≥ 85	20 pontos
≥ 65 e < 85	18 pontos
≥ 50 e < 65	15 pontos
≥ 35 e < 50	12 pontos
≥ 20 e < 35	09 pontos
< 20	06 pontos

O quadro abaixo traz a correlação utilizada pela ANTT, que mesmo tendo faixas de pontuação diferentes, possui a mesma lógica das demais Agências:

QUADRO 11. Faixa de correspondência entre nota individual e pontos para gratificação de desempenho - ANTT

Índice de Desempenho Individual - IDI	Resultado da Avaliação de Desempenho Individual das Gratificações GDAR – GDATR e GDPCAR	Número de Pontos para Pagamento da Parcela Individual das Gratificações GDAR – GDATR e GDPCAR
$80 < \text{IDI} < 100\%$	100%	20 pontos
$50\% < \text{IDI} < 80\%$	80%	16 pontos
$30\% < \text{IDI} < 50\%$	50%	10 pontos
$0 < \text{IDI} < 30\%$	30%	6 pontos

A ANTAQ aplicou esse tipo de faixa de pontuação somente para as notas individuais acima de 85%. Notas inferiores a esse índice de desempenho individual – IDI possuem uma relação direta entre resultado e valor da parcela individual da gratificação de desempenho, conforme cálculo abaixo:

$$\text{IDI} > 0,85 = 20 \text{ pontos}$$

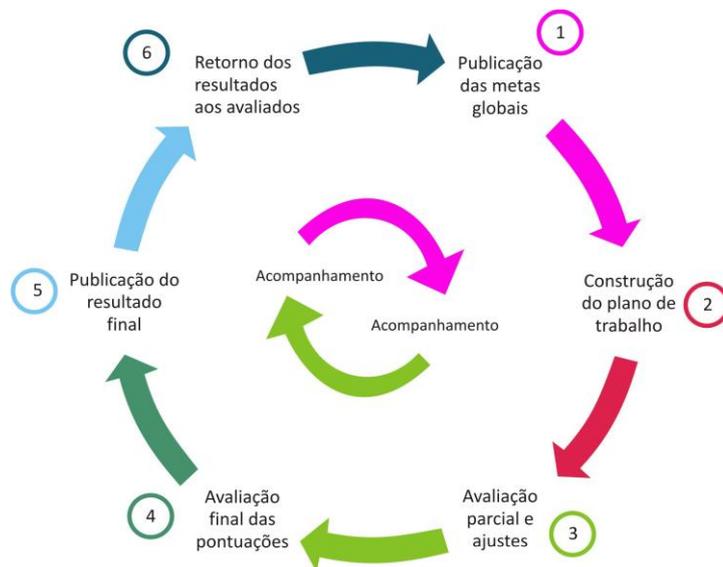
$$\text{IDI} < 0,85 = \text{Correlação Proporcional (IDI x 20)}$$

A avaliação de desempenho individual apresentada pelo Decreto nº 7.133/2010. Mesmo que essa nota não subsidie o pagamento da remuneração desses gestores, se bem utilizada, ela pode se tornar um importante instrumento de gestão.

A análise dos atos normativos revelou que as Agências adotam essa prática, direta ou indiretamente, como exceção da ANTT. A ANATEL aplica essa avaliação aos ocupantes dos cargos comissionados com equivalência inferior ao cargo de Direção e Assessoramento Superior - 4 (DAS 4). Essa situação pode ocorrer por duas razões. A primeira pode ser a limitação de um sistema informatizado e a segunda razão pode ser a facilidade com que o resultado da avaliação da chefia pode gerar distorções e não uma melhoria dos processos de gestão.

As Agências possuem um ciclo avaliativo de doze meses, sendo que as metas institucionais e individuais são definidas no início desse ciclo. Essas regras também estão explicitadas no Decreto nº 7.133/2010. Além de definir a duração do ciclo de avaliação, também são mencionadas as etapas da gestão do desempenho encontradas na literatura.

Figura 8: Etapas do Ciclo Avaliativo das Agências



Fonte: Manual de Orientação para Gestão do Desempenho (2013).

As Agências estabeleceram metas institucionais que podem ser desdobradas em metas intermediárias (equipes) até as metas individuais. No entanto, em algumas Agências, verifica-se a meta individual deve estar em consonância com as metas institucionais, mas não é possível impor uma relação direta. Nota-se que nem todos os documentos estudados especificam qual a relação entre a nota final de desempenho do servidor e o cumprimento das metas individuais.

Portanto, a dificuldade de desdobrar as metas institucionais em individuais e estabelecer o impacto da meta individual na nota final do desempenho individual indicam dificuldades de atender todas as dimensões do Plano de Trabalho definido pelo Decreto nº 7.133/2010.

A composição da nota individual encontrado nos documentos está em conformidade com o Manual de Orientações para a Gestão de Desempenho, que defende que a mensuração do desempenho, para ser eficaz, deve considerar, concomitantemente, os comportamentos dos profissionais e resultados objetivos alcançados por eles, conforme as metas individuais. O objetivo é aliar os dois aspectos de modo que seja possível avaliar o comportamento dos profissionais e as entregas dos avaliados. Apresentar comportamentos desejáveis não garante o resultado, no entanto, a preocupação exclusiva com os resultados pode gerar desvios de conduta.

Deve-se destacar que, em geral, os normativos das Agências mencionam a necessidade de adotar providências para reverter situações de baixo desempenho dos servidores. Essa foi a única regra prevista no Decreto nº 7.133/2010 que traz alusão sobre a utilização da avaliação de desempenho como um instrumento de gestão, que permita subsidiar outras ações de gestão de pessoas, descrita a seguir:

Art. 19. Os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo dos Planos de Carreiras e Cargos referidos no art. 1º que obtiverem avaliação de desempenho individual inferior a cinquenta por cento da pontuação máxima prevista serão submetidos a processo de capacitação ou de análise da adequação funcional, conforme o caso, sob a responsabilidade do órgão ou entidade de lotação. (...)

§ 2º A análise de adequação funcional visa a identificar as causas dos resultados obtidos na avaliação do desempenho e servirá de subsídio para a adoção de medidas que possam propiciar a melhoria do desempenho do servidor.

No caso da ANEEL, o desempenho é considerado insatisfatório para Progressão e Promoção (P&P) quando o servidor possui nota inferior a oitenta e cinco por cento e no caso do Estágio Probatório (EP), quando a nota é inferior a sessenta e cinco por cento da nota máxima.

No entanto, a menção ao plano de ação em caso de desempenho inferior a cinquenta por cento não detalha como a avaliação de desempenho pode ser utilizada para beneficiar a organização ou o servidor e quais seriam exatamente as providências que devem ser tomadas para melhorar o desempenho do servidor. Seguindo o entendimento do Manual de Orientações para a Gestão de Desempenho, a avaliação de desempenho possui diversos benefícios para o servidor e para a organização.

Dessa forma, observa-se que a finalidade da avaliação de desempenho é fundamentalmente o pagamento da Gratificação de Desempenho, tendo em vista que tanto o Decreto nº 7.133/2010 quanto às normas das Agências enfatizam o processo cálculo da remuneração como a principal finalidade da avaliação de desempenho.

QUADRO 12. Resumo das principais características da Gestão do Desempenho Individual por Agência

Agência	AVALIAÇÃO INDIVIDUAL					Avaliação da Chefia pelos subordinados	Faixa de Pontuação	Plano de Ação em caso de baixo desempenho
	Avaliação por resultados		Avaliação de Fatores					
	Plano de Trabalho Metas individuais	Avaliação de Metas	Avaliação Pares	Avaliação de Chefia	Autoavaliação			
ANAC	Máximo de 3 metas em consonância com as metas institucionais	10% da nota final	25% da nota - 3 pares	60% da nota	15%	sim	sim	sim
ANATEL	Metas individuais desdobradas conforme institucionais	não influencia diretamente na pontuação final	25% da nota - todos os integrantes da equipe	60% da nota	15%	sim - cargos comissionados abaixo de DAS 4	sim	sim
ANEEL	Pelo menos uma meta individual vinculada a uma meta intermediária	Mensurada pelo fator produtividade do formulário de AD	25% da nota - todos os integrantes da equipe	60% da nota	15%	A avaliação das chefias é realizada pelos superiores	sim	não - somente em caso de P&P e EP
ANTT	O desdobramento ocorre até as metas intermediárias	não influencia diretamente na pontuação final	25% da nota - todos os integrantes da equipe	60% da nota	15%	não	sim	sim
ANTAQ	Metas em consonância com as metas institucionais	não influencia diretamente na pontuação final	25% da nota - todos os integrantes da equipe	60% da nota	15%	sim	sim para notas acima de 85%	sim
ANVISA	Pelo menos uma meta individual vinculada a uma meta intermediária	não influencia diretamente na pontuação final	25% - Comissão de avaliação dentro da unidade organizacional: chefia e 3 membros da equipe	60% da nota	15%	sim	sim	sim

4.1.2. Razões organizacionais e legais que fizeram com que a Gestão do Desempenho ser implantadas nas Agências Reguladoras estudadas

Como explicado anteriormente, os motivos para implantação da Gestão do Desempenho podem ser encontradas na Lei nº 10.871/2004, que organiza as carreiras efetivas das Agências Reguladoras e também pela Lei nº 11.907/2009.

Esses normativos estabelecem a criação e estruturas das Gratificações de Desempenho, que compõe a remuneração dos servidores do quadro das Agências Reguladoras. Nessa linha, o Decreto nº 7.133/2010 foi publicado estabelecendo os procedimentos de realização da avaliação de desempenho, que seria condição para pagamento da remuneração em seu potencial máximo.

Dessa forma, normas internas que versam sobre o assunto em cada instituição estudada estão listadas a seguir.

QUADRO 13. Normativos internos das Agências Reguladoras sobre gestão do desempenho

Agência	Ato Normativo Interno Vigente
ANAC	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 73, DE 3 DE SETEMBRO DE 2013
ANATEL	PORTARIA Nº 73, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2011
ANEEL	PORTARIA Nº 2.122, DE 6 DE MARÇO DE 2012
ANTT	PORTARIA Nº 199, DE 29 DE JULHO DE 2010
ANTAQ	PORTARIA N.º 217, DE 28 DE JULHO DE 2011
ANVISA	PORTARIA Nº 1.064, DE 02 DE JULHO DE 2012

Essas são as últimas normas publicadas sobre o assunto. Existem outras que foram publicadas após a edição do Decreto nº 7.133/2010 e que foram sendo atualizadas ao longo do tempo. Além disso, todas as Agências adotaram o ciclo de exceção após a publicação do Decreto nº 7.133/2010, quando não foi exigido o estabelecimento do Plano de Trabalho, a

realização de avaliações individuais além da feita pela chefia imediata e autorizou que a duração do ciclo avaliativo fosse inferior ao período de 12 meses.

4.1.3. Fatores da Avaliação de Desempenho Individual

Os fatores mínimos utilizados na Avaliação de Desempenho individual são definidos pelo Decreto nº 7.133/2010 e foram adotados pelas Agências. No entanto, algumas definiram pesos diferentes para cada um. Abaixo estão os fatores mínimos:

I - produtividade no trabalho, com base em parâmetros previamente estabelecidos de qualidade e produtividade;

II - conhecimento de métodos e técnicas necessários para o desenvolvimento das atividades referentes ao cargo efetivo na unidade de exercício;

III - trabalho em equipe;

IV - comprometimento com o trabalho; e

V - cumprimento das normas de procedimentos e de conduta no desempenho das atribuições do cargo.

Além disso, o próprio Decreto abre a possibilidade de incluir dos itens de avaliação a seguir:

I - qualidade técnica do trabalho;

II - capacidade de autodesenvolvimento;

III - capacidade de iniciativa;

IV - relacionamento interpessoal; e

V - flexibilidade às mudanças.

Verifica-se, portanto, que a existe rigidez na definição dos fatores de avaliação, que não podem ser diferentes dos apresentados acima. Dessa forma, os documentos estudados apresentaram os fatores de avaliação definidos em decreto.

A ANEEL, além dos fatores do Decreto, adotou assiduidade/pontualidade como fator de avaliação. Essa instituição possui apenas uma avaliação de desempenho individual cujos

resultados são utilizados para pagamento da gratificação, aprovação em estágio probatório e progressão e promoção na carreira. Isso pode ter ocorrido porque esse fator é obrigatório para a avaliação de estágio probatório e progressão e promoção.

A ANVISA estabeleceu outros fatores para a avaliação das chefias imediatas, conforme transcrito a seguir:

§2º. Para os servidores ocupantes de cargo de coordenador, gerente, gerente-geral, chefe de unidade, chefe de núcleo, assessor-chefe e diretor, além dos fatores constantes do §1º deverão ser observados:

I – visão estratégica;

II – comprometimento com resultados;

III – capacidade criativa; e

IV – gestão de pessoas

A rigidez dos fatores de avaliação individual foi muito enfatizada nas entrevistas, que indicam que tal situação pode ser um dificultador da implantação efetiva da gestão do desempenho individual. O QUADRO a seguir apresenta a síntese dos fatores de avaliação utilizados por cada Agência:

QUADRO 14. Fatores de avaliação de desempenho individual das Agências Reguladoras

Agência		ANAC	ANATEL	ANEEL	ANTT	ANTAQ	ANVISA
Obrigatórios	Produtividade no trabalho	X	X	X	X	X	X
	Conhecimento de métodos e técnicas	X	X	X	X	X	X
	Trabalho em equipe	X	X	X	X	X	X
	Comprometimento com o trabalho	X	X	X	X	X	X
	Cumprimento das normas de procedimentos e de conduta	X	X	X	X	X	X
Opcionais	Qualidade técnica do trabalho;					X	X
	Capacidade de autodesenvolvimento;					X	
	Capacidade de iniciativa;			X	X	X	X
	Relacionamento interpessoal; e					X	X
	Flexibilidade às mudanças.					X	

4.1.4. Programa de preparação dos servidores e de capacitação dos gestores para a execução da Gestão do Desempenho

O estudo das normas sobre a avaliação de desempenho individual revelou que nenhuma Agência mencionou ações de capacitação aos gestores sobre o tema e que apenas a ANEEL citou algum tipo de ação acerca da preparação dos servidores para a execução da avaliação de desempenho, a seguir:

Art. 61. A SRH deve promover contínua atividade de sensibilização e treinamento dos avaliadores e avaliados, buscando assegurar o comprometimento de todos os servidores da ANEEL e a uniformidade de procedimentos.

As demais Agências não citaram na norma ações com essa finalidade, no entanto, a ANATEL elaborou uma cartilha sobre a avaliação de desempenho institucional e individual com a finalidade de esclarecer dúvidas e informar os servidores, suas chefias imediatas e dirigentes das unidades organizacionais sobre os conceitos e procedimentos para o processo de avaliação de desempenho.

A ANAC possui um Manual de utilização do sistema de avaliação de desempenho, no entanto, esse documento enfatiza os procedimentos operacionais sobre como executar a avaliação de desempenho individual.

Ressalta-se que a Odelios (2007) estabelece que um dos fatores de sucesso para a implantação da gestão do desempenho depende da preparação prévia dos gestores e servidores. Nesse caso, as técnicas de *feedback* poderiam ser ensinadas aos gestores. A importância da disseminação da metodologia e o conhecimento das percepções dos avaliadores e avaliados sobre o sistema são estratégias que podem ser utilizadas para diminuir a resistência ao processo (OLIVEIRA-CASTRO, 1996)

Ao estudar os normativos internos das Agências Reguladoras, verifica-se que existem poucas diferenças formais entre a gestão do desempenho de cada uma delas, sendo que todas implantaram esse processo, pelo menos em seus normativos legais, conforme o arcabouço teórico utilizado para a elaboração do Decreto nº 7.133/2010, que prevê uma avaliação multifatores; níveis de avaliação micro, meso e macro; e um ciclo de avaliação que perpassa por todas as etapas da Gestão do Desempenho Humano no Trabalho defendidas por Coelho Jr. (2011), quais sejam: planejamento, execução, monitoramento, avaliação e revisão.

4.2. RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

4.2.1. Dificultadores para implantação da Gestão do Desempenho Individual (GD)

Para facilitar a análise dos dados, este estudo utilizou dois cortes temporais. O primeiro diz respeito ao momento da implantação da gestão do desempenho em si, logo após a publicação do Decreto nº 7.133/2010. O segundo diz respeito às dificuldades encontradas atualmente.

A seguir estão listadas as principais subcategorias dos dificultadores identificadas durante este trabalho nos dois períodos citados no parágrafo acima.

Interpretação das normas do Decreto nº 7.133/2010

Os profissionais das áreas de gestão de pessoas das Agências Reguladoras, responsáveis pela implantação da sistemática de gestão do desempenho nas respectivas instituições, indicaram dificuldades em interpretar nas normas trazidas pelo Decreto nº 7.133/2010, conforme indica as falas do servidor da ANEEL, abaixo:

“A compreensão da legislação, que não foi debatida entre os órgãos e o próprio MPOG.”

O entrevistado da ANAC pareceu também ter tido dificuldades de interpretação das normas do Decreto nº 7.133/2010, conforme transcrito abaixo:

“grande parte foram as dúvidas de interpretação que a gente teve na época. No meu caso, quando entrei na ANAC eu poderia ser avaliado também por conta da gratificação. Tem varias coisas a respeito inclusive de normas, foi uma das grandes dificuldades que tivemos.”

Ficou claro que o Decreto nº 7.133/2010, pretendeu trazer para o serviço público federal brasileiro uma gestão do desempenho que compreendesse todas as etapas do processo elencadas por Coelho Jr. (2011) para o alcance dos resultados das organizações. Tais etapas compreendem não só a fase de avaliação, mas também as fases de planejamento, execução, monitoramento e revisão de desempenho.

No entanto, as entrevistas pareceram indicar que a transposição desse modelo de gestão de desempenho ao formato de uma norma da administração pública, gerou muitas

dúvidas de interpretação sobre as ações que deveriam ser adotadas, considerando os procedimentos já existentes em se tratando de gestão de pessoas no serviço público.

Isso foi reforçado pela fala da ANATEL, que exemplificou a dificuldade entendimento de como seriam tratados os afastamentos/licenças legais existentes no serviço público frente os procedimentos de acompanhamento do desempenho determinados pelo Decreto nº 7.133/2010, conforme abaixo:

“o decreto deixa dúvidas sobre alguns aspectos do próprio decreto, de como deveria ser, ele deixa algumas coisas bem claras outras não. Você fica sem saber se considera ou não. Por exemplo, o tempo de férias, conta ou não conta para fins do tempo de 2/3 para saber se a pessoa vai ser avaliada ou não? Vários detalhes técnicos, detalhes operacionais de como fazer com o decreto.”

A ANATEL citou essa dificuldade como uma que ainda ocorre atualmente:

“O plano de trabalho não ficou claro na legislação. O entendimento foi em conversas e nada formalizado.”

Destaca-se que a sensibilização e o esclarecimento dos procedimentos referentes à sistemática de gestão do desempenho são fatores de sucesso para a implantação dessa sistemática, conforme defendido por Odellus (2007). Além disso, Guimarães et al. (1998) também citou que a simplicidade e a facilidade de operacionalização desse processo são fundamentais para que ele seja executado de forma efetiva.

Dessa forma, os sistemas de avaliação de desempenho complexos e com múltiplos objetivos encontram dificuldades para serem concretizados como relatado pelos entrevistados. A quantidade de regras e procedimentos estabelecidos pela sistemática de avaliação de desempenho do Decreto nº 7.133/2010 parece ter ensejado em dificuldades de interpretação, o que indica que esse é um processo complexo. Logo, verifica-se que o resultado encontrado com relação a este item está de acordo com a literatura sobre o tema.

Finalidade da Avaliação de Desempenho

Essa categoria trata da utilização dos resultados da avaliação de desempenho, que podem fornecer insumos para diversos subsistemas de gestão de pessoas e para a elaboração de estratégias organizacionais para melhoria contínua de prestação de serviços.

A finalidade da realização da avaliação de desempenho também foi questionada pelos entrevistados. Alguns entendem que a vinculação à remuneração impede que a avaliação de desempenho seja utilizada como instrumento de gestão.

No caso das carreiras das Agências Reguladoras, a gratificação de desempenho equivale a mais 50% (cinquenta por cento) da remuneração dos servidores, o que por si só pode representar um grande viés na realização da avaliação de desempenho e mensuração dos resultados de metas. Tal proporção entre vencimento básico e remuneração é indicado no Quadro 2 do presente trabalho.

Isso também parece induzir ao pensamento de que a gratificação de desempenho faz parte da remuneração, conforme mencionado na fala da entrevistada da ANVISA. Foi defendido que qualquer valor retirado em vista da nota da avaliação é vista como punição porque a gratificação não é um bônus pelo bom desempenho, mas sim parte da remuneração.

“e associado a isso outra grande dificuldade é a questão de metade de o salário ser com base na avaliação de desempenho, porque você a remuneração variável em alguns lugares, mas o percentual é menor, as pessoas não acham que elas têm direito ao vencimento básico e precisam conquistar o restante daquele valor, elas acham que já tem os 100%, e qualquer coisa que ela deixe de ganhar ela acha que esta perdendo sendo tirado dela, então como mexe muito no bolso, todo mundo a acha que tem que ser 100 pra todo mundo, então dizer que foi implantada essa avaliação, acho que essa ligação com o salário do jeito que é dificulta muito.”

Conforme Brandão e Guimarães (2001), a gestão do desempenho constitui um processo maior de gestão organizacional, pois fornece subsídios para que a organização revise estratégias, processos de trabalho, identifique oportunidades de melhorias. Além disso, a GD deve estar vinculada as demais políticas de recursos humanos, que podem se utilizar dos insumos gerados pelo resultado da avaliação de desempenho individual.

Nesse sentido, é possível afirmar que a finalidade da gestão do desempenho deve ser a melhoria do trabalho dos colaboradores e também do desempenho das atividades da organização como um todo. Essa visão parece estar corroborada pelo entrevistado da ANEEL quando afirma que a falta de coerência dessa política com as outras políticas de RH publicadas pelo MP. Como se fosse um laboratório de uma grande pesquisa e teve que colocar em prática e viu que não atendia a gestão do desempenho.

Outra Agência que trouxe essa questão foi a ANTAQ, que relatou que pares e chefias tiveram interesse sem saber qual é o percentual mínimo para que a nota concedida não prejudicasse a avaliação de desempenho realizada. Ou seja, a avaliação de desempenho parece perder a sua finalidade, tornando-se um procedimento necessário para garantir a remuneração.

A ANTT também abordou essa questão e relatou que não existe um produto final da avaliação de desempenho,

“Não é por falta de integração, temos uma equipe que interage bem. É a falta de se ter uma aplicação já que não existe produto, por todos darem uma nota que não prejudique, acaba sendo feita proforma como eu citei. Não é um produto do que esperávamos, temos que buscar o que falta e colocar em capacitação para retirar esses nós.”

Mesmo com a maturidade do processo adquirida desde 2010, tal dificultador ainda se apresenta na execução do processo de gestão do desempenho individual, conforme o relato de diversas Agências que seguem.

A ANATEL destacou que a nota da avaliação de desempenho sempre é muito alta e manifestou a preocupação dos servidores em serem penalizados futuramente caso causem algum tipo de perda salarial:

“Outra coisa, a maioria dos servidores a media fica entre 95 a 98, nas áreas de media de nota, e a gente se pergunta se realmente esse é o desempenho que o servidor da Anatel tem ou se ele esta sendo superestimado no desempenho por conta de verbalizações que a gente tem dos servidores. Por exemplo, que só serve para pagar gratificação, se der uma nota baixa meu

colega vai ter penalidade de salário, hoje eu sou gerente dele amanhã ele pode ser meu gerente. Ela é vista como punição não como ferramenta de gestão, parece ser visto como uma forma de punição do que ferramenta de gestão.”

Assim, verifica-se que a gestão do desempenho individual ainda não é utilizada como ferramenta de gestão e não está vinculada aos demais processos da Agência.

“o ideal seria utilizar essa nota de avaliação de desempenho para outros fins o que não é utilizado, por exemplo, se o servidor estiver com desempenho baixo, o que está acontecendo será que ele esta numa área correta, será que ele teve capacitação para exercer aquela atividade? O que será que está acontecendo ali? Isso não é visto por que isso não aparece por que o servidor sempre tem o desempenho alto por conta de estar atrelada a remuneração. O servidor passa o dia inteiro do meu lado oito horas por dia, e não vou dar uma nota baixa senão vai fazer com que ele ganhe X reais a menos por ano durante um ano, acaba que ele deixa de ser uma ferramenta de gestão.”

Não obstante essa percepção, o entrevistado demonstra entender a finalidade desse processo e seus benefícios, assim como os principais autores sobre o tema, mas reconhece que isso não ocorre.

“Se você verificar que o desempenho está ruim em determinado local, você vai lá e investiga por que pode ser a capacitação, não ter a condições necessárias para o trabalho dele, faltou o orçamento e ele não fez o que deveria fazer, e não teve o desempenho ou capacitação para exercer aquela função ou qualquer outra coisa do tipo.”

Por fim, a ANATEL atribui, em parte, a ocorrência desse desvio de finalidade ao fato do resultado da avaliação de desempenho individual estar diretamente relacionada ao valor que o servidor receberá como remuneração.

“O fato de estar atrelada a remuneração, as pessoas acabam não dando uma nota real. Não dão uma nota real para que as pessoas não recebam menos, como uma forma de punição e aí dificulta que a ferramenta seja utilizada para outros mecanismos de gestão.”

“O principal é a pessoa não acreditar na ferramenta, por que todo mundo dá notas superestimadas independente do desempenho delas para não impactar na remuneração. Como você vai utilizar essa nota enviesada, para outra coisa? Você nem vê onde estão os problemas.”

A ANTT destaca a importância que as fases da gestão do desempenho possuem para a entrega de um produto que possa ser utilizado pela organização visando o desenvolvimento profissional dos colaboradores.

“porém considero mais grave a falta do desenho de meta para ser apurada e lançar o *feedback* e para que exista um produto desse plano de trabalho e realizar uma ação de melhoria nas Gaps que existem naquele servidor. Se fosse transformado em subsídio conseguiríamos realizar uma avaliação correta sem a preocupação do impacto no salário.”

“Poderia tirar um produto da avaliação de desempenho para que não fosse feita por fazer. É para buscar os Gaps, mas eles não são apurados.”

A ANVISA também citou a relação direta entre a nota avaliação de desempenho e a remuneração como um dos principais dificultadores dessa correta utilização dessa ferramenta.

“a influência no salário continua, então, as pessoas acham que tem que ter os 100. Então você não pode mexer porque parece que esta tirando da pessoa. Ela não entende que foi o desempenho que a nota atingiu. Ela acha que o chefe que esta tirando o salário dela.”

A ANVISA ressaltou a falta de finalidade da avaliação de desempenho, como sendo um dos dificultadores para a execução efetiva da gestão do desempenho atualmente.

“hoje ela fica um pouco sem sentido. Em um momento do ano, no fechamento, todo mundo tem que se mobilizar e sentar para discutir e no final qual o efeito disso? Porque todo mundo recebe praticamente a nota máxima e nada acontece.”

A percepção de que a avaliação de desempenho é um processo punitivo foi evidenciado pela fala de que o bom resultado deveria gerar um benefício, o que não ocorre atualmente.

“ela precisa entregar um bom desempenho, que ela possa ter um benefício por conta disso. Isso vai gerando uma cadeia, uma sequencia de coisas, não fica uma coisa solta. Acho que hoje, a avaliação fica um pouco solta. Por mais que a gente tente falar orientar, explicar que a avaliação tem que ser feito pela gestão para melhoria de desempenho e melhoria da ANVISA... a gente fala tudo isso e explica que mesmo que cumpra os dois terços seja de efetivo exercício, seja avaliado para que a pessoa tenha um *feedback*, isso fica muito abstrato, fica muito etéreo. Talvez se a gente conseguir formas mais concretas de mostrar o impacto dessa avaliação a gente consiga fazer uma avaliação mais justa mais séria.”

Para corroborar essa visão, foi citado durante a entrevista que a ANVISA está trabalhando no sentido de adotar o modelo de gestão por competências. O entrevistado da ANVISA entende que a aquisição de um sistema de competências possibilitará que o resultado da avaliação seja utilizado para outras finalidades:

“A gente tem uma boa perspectiva, por que a gente está trabalhando com a implantação do modelo de gestão de pessoas por competência.”

“E com a gestão de competências a gente a consiga utilizar a avaliação de desempenho para outras finalidades”

De acordo com os relatos acima, a questão de finalidade da avaliação de desempenho, em especial, à vinculação à remuneração, é percebida como um dos principais condicionantes que dificultam a adoção eficaz de uma gestão de desempenho em Agências Reguladoras.

O fato de a avaliação ser vinculada a uma parcela tão grande da remuneração parece distorcer a finalidade do processo, enfatizando apenas o cálculo de valores. Assim, as demais finalidades da Gestão do Desempenho parecem ficar em segundo plano, ou serem desconsideradas.

A finalidade da avaliação de desempenho também foi citada, na bibliografia, como um dos fatores precursores do sucesso da avaliação de desempenho nas organizações. Guimarães et al. (1998), alerta que a finalidade adequada da avaliação de desempenho é fundamental para o sucesso dessa sistemática, sendo que as informações geradas pela avaliação devem ser utilizadas para alimentar outros sistemas de gestão de pessoas.

Tal como defendido por Guimarães et al. (1998), os entrevistados demonstram entender que a avaliação de desempenho precisa ter uma finalidade mais sistêmica dentro da organização conforme literatura encontrada sobre o tema. Esses estudos trazem a visão da necessidade de integração da gestão do desempenho com outras ações de gestão de pessoas para que ela atinja sua finalidade.

Portanto, a avaliação de desempenho, para se tornar um instrumento de gestão efetivo, deve ser utilizada para a identificação das necessidades de capacitação dos indivíduos, a efetividade dos métodos de recrutamento e seleção, as necessidades de mobilidade dos funcionários, dentre outros. Esse processo, quando bem utilizado, possibilita a adequação do perfil profissional a atividade que deve ser executada. Assim, gerenciar o desempenho é mais importante do que apenas avaliá-lo (DIAS et al., 2003).

Sendo assim, é possível observar que esse dificultador está coerente com as ideias dos principais autores pesquisados, tendo em vista que a avaliação é realizada basicamente para o pagamento da gratificação de desempenho. Conforme Guimarães et al. (1998), a avaliação de desempenho só tem sentido como instrumento de gestão quando fornece insumos para os demais sistemas de gestão de pessoas e processos de trabalho.

Suporte Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)

Um dos pontos levantados nas entrevistas, diz respeito ao suporte oferecido pelo MP com relação às dúvidas apresentadas ao longo da execução da avaliação de desempenho. Há indícios de que as dúvidas que surgiram durante a aplicação da metodologia ao caso concreto.

A ANEEL, por exemplo, relatou que o MP “não sanava as angústias” geradas durante a implantação do modelo de gestão de desempenho do Decreto nº 7.133/2010.

A ausência da atuação do órgão responsável pela criação modelo de gestão do desempenho junto aos dirigentes das Agências Reguladoras também pareceu ser fator dificultador para a implantação desse processo de forma efetiva, de acordo com trecho da entrevista da ANATEL abaixo:

“Não houve a sensibilização dos gestores sobre o decreto, isso era uma coisa essencial porque vai estar tratando de metas institucionais, que vão ter que descer para metas intermediárias e metas individuais. Apesar de serem metas individuais tem que estar ligadas ao objetivo do órgão, metas institucionais do órgão. E você não sensibilizou os gestores sobre isso, e tem uma questão importante que os tomadores de decisão que são os gestores que ocupam o cargo comissionado não são avaliados como fins da gratificação de desempenho individual. Eles recebem institucional, mas a individual eles recebem cheia.”

A ANATEL relatou que como a aplicação do modelo de gestão de desempenho foi um ato para todo o poder executivo federal, deveria ter tido uma ação de sensibilização realizada pelo MP entre a alta direção das Agências Reguladoras (diretores, superintendentes), com o objetivo de que os tomadores de decisão entendessem a importância desse processo. A importância da definição das metas institucionais para as agências e também para os servidores.

A ANTT também destacou que a remuneração vinculada ao resultado da avaliação de desempenho também dificulta que o processo seja realizado de forma efetiva. Na visão do entrevistado, a avaliação de desempenho deveria ser utilizada para identificar os Gaps e ser alinhada à capacitação:

“A avaliação de desempenho deveria ser desvinculada do salário, e ela deveria ser avaliada como forma de melhorar o desempenho sem que tenha gratificação para isso. Temos que ter uma avaliação que nos dê resultados desses gaps, para que seja alinhado com a capacitação. A própria gestão pública não nos permite fazer dessa forma. Sem a gratificação ficaria mais fácil.”

Atualmente, também foi citada pela ANATEL, a falta de auxílio na resolução de casos de dúvidas sobre o Decreto nº 7.133/2010.

“A falta de suporte do ministério continua. Se a gente manda uma dúvida, eles ficam anos para responder, e isso quando responde. Então continua o problema.”

Tendo em vista que o Decreto nº 7.133/2010 traz procedimentos rígidos sobre como deve ser realizada a avaliação de desempenho e o cálculo da remuneração, e que a atribuição de definição de normas é do MP, essa situação torna-se um dificultador relevante para o sucesso desse modelo, pois a ausência de resposta pode paralisar algumas ações.

A gestão do desempenho é um processo que perpassa por toda a instituição e a falta de diálogo entre o MP, responsável pela definição das regras da Gestão do Desempenho e os Gestores das instituições pode ter prejudicado a implantação de um processo avaliativo efetivo nas Agências Reguladoras.

Nesse caso, pode-se fazer um paralelo entre o suporte oferecido pela própria instituição e o suporte oferecido pelo MP aos órgãos públicos para implantação da gestão do desempenho após a publicação do Decreto nº 7.133/2010. Esse suporte, principalmente no que diz respeito ao esclarecimento dos procedimentos e dúvidas, é fundamental para a efetividade da gestão do desempenho.

Guimarães et all (1998), defende que uma das formas de diminuir a resistência e aumentar o envolvimento dos servidores e gestores é a sensibilização para que ocorra o comprometimento de avaliadores e avaliados com os objetivos e resultados do processo avaliativo. Essa comunicação tem como finalidade esclarecer questões sobre os procedimentos, instrumentos, objetivos da avaliação e as responsabilidades de cada um dos atores envolvidos nesse processo. Dessa forma, verificou-se que a deficiência na comunicação

entre o MP e as Agências Reguladoras pode ter ser tornado um dificultador da efetividade da implantação da gestão do desempenho.

Patrocínio dos Gestores e Alta Direção

O patrocínio dos gestores e alta direção consiste no envolvimento e entendimento desse processo como algo estratégico e necessário para o aperfeiçoamento da gestão interna das Agências por parte dos responsáveis pelas decisões da Agência e Gestores das unidades organizacionais.

Como dito anteriormente, o envolvimento da alta direção nos processos de gestão de pessoas são fundamentais para que eles sejam aplicados corretamente e sejam vistos como processos estratégicos para o crescimento e melhoria contínua na instituição. No entanto, esse corpo diretivo parece não ter se envolvido com o processo da gestão do desempenho de forma a patrocinar a implantação desse modelo de gestão.

A ANEEL trouxe esse indicativo quando relatou que sua direção entendia esse processo como uma questão burocrática, algo determinado pelo MP e que deveria ser seguido.

A ANAC também citou que o desinteresse dos gestores pelo processo dificultou a implantação do modelo de gestão do desempenho do Decreto nº 7.133/2010, e que isso pode ter ocorrido por falta de conhecimento do processo. Vale refletir se uma atuação direta do MP junto à alta direção dos órgãos públicos poderia ter sanado essa questão.

Esse relato corrobora o entendimento de Coelho Junior (2011), que defende que o planejamento da gestão do desempenho precisa ter o envolvimento de toda a organização, desde os gerentes operacionais até os níveis estratégicos de decisão, pois nessa etapa são definidos os critérios de monitoramento e avaliação dos profissionais. Além disso, os gestores devem levar em consideração os recursos disponibilizados pela organização para a execução do trabalho e que podem influenciar no desempenho do indivíduo.

A ANATEL também indicou que os tomadores de decisão não entendiam a importância da definição das metas institucionais, que deveriam desdobrar em metas intermediárias e individuais.

A ANTT ressaltou a dificuldade que tiveram em conversar com gestores de outras áreas para tratar e explicar a metodologia da avaliação de desempenho.

“A entrada nas áreas, a falta de comunicação entre elas. Por termos que falar sobre plano de trabalho e estabelecer essa falta de comunicação dificultou a entrada nas áreas.”

Ainda sobre esse tema, a ANAC e a ANATEL citaram que essas instituições ainda carecem de patrocínio dos gestores para adoção do modelo de gestão de desempenho disposto no Decreto nº 7.133/2010. A ANAC abordou a questão dos gestores da instituição ressaltando a falta de interesse nesse processo:

“ a dificuldade no começo e continua sendo, o apoio por parte de gestores e temos que pedir para que todos alcancem as metas, e sempre tem aquele que não a faz, porque falam que não tem tempo, ou dizem que fazem depois e acabam não fazendo.”

A ANATEL abordou questões relativas ao apoio da alta direção e ratificou que essa situação ocorre desde a implantação do processo de gestão do desempenho. Embora a área de gestão de pessoas compreenda a importância desse suporte por parte dos dirigentes, essa questão não parece estar dentre os assuntos considerados estratégicos para a Agência, conforme descrito abaixo:

“São problemas muito parecidos com os da implantação, você não vê uma preocupação da alta gestão com o assunto é mais um problema do que uma ferramenta de gestão. Um problema, uma tarefa, do que uma ferramenta de gestão.”

Guimarães et al (1998), também estabeleceu que uma das condições de sucesso para a implantação da gestão do desempenho é a prioridade organizacional que é dada a esse processo por meio de decisão política da alta direção da organização, que também deve determinar claramente os objetivos do processo. Verificou-se, portanto, que a ausência desse patrocínio relatado pelos entrevistados impactou negativamente na efetividade da gestão do desempenho, conforme previsto na literatura.

Suporte Tecnológico

O suporte tecnológico neste estudo consiste nas ferramentas de tecnologia que auxilia na execução da gestão do desempenho, aumentando a eficiência dos procedimentos e reduzindo o tempo e recursos humanos deslocados para a operacionalização desse processo.

Essas ferramentas são de suma importância para que os esforços das áreas de gestão de pessoas se concentrem na implantação efetiva da política de gestão do desempenho e atuem de forma estratégica em toda a instituição.

Assim, verificou-se que a política de gestão do desempenho do poder executivo federal, definida pelo Decreto nº 7.133/2010, não veio acompanhada de nenhum suporte tecnológico nesse sentido, o que fez com que todas as Agências entrevistadas citassem esse fator como um dificultador para a implantação efetiva da Gestão do Desempenho Individual e também como uma das principais dificuldades atuais.

A ANVISA relatou que a falta de sistema fez com que o processo fosse realizado por meio de formulários e planilhas, cujo controle é manual. Até o momento, não há sistema e a preocupação é executar os procedimentos de forma a atender o disposto no Decreto nº 7.133/2010.

A ANAC também relatou dificuldades no desenvolvimento do sistema, no entanto, ao contrário da ANVISA, houve um desenvolvimento do sistema de avaliação de desempenho que apresenta problemas técnicos, mas que auxilia no processo.

A ANTAQ relatou que também precisou desenvolver um sistema de avaliação para se adequar às regras do Decreto nº 7.133/2010:

“A gente teve que montar um sistema, o nosso sistema era simples, tínhamos um sistema que era avaliação do chefe, não existia a auto avaliação, tínhamos que sentar com nossa área de secretaria de tecnologia da informação e refazer o sistema todo, foi onde encontramos dificuldade. A área de TI, mesmo sendo conhecedora, temos que dar a regra para eles. Porém a norma é cheia de exceções (...) Para montar os sistemas de avaliação, foi um pouco complicado, conseguimos, porém identificamos uma série de erros quando abrimos para avaliação, e tivemos que fazer os ajustes manuais. É comum o sistema dá algum problema, e sempre quando tem avaliação de desempenho, no primeiro de agosto a 31 de julho, depois que completa o ciclo fazemos sempre um trabalho antes para tentar minimizar os

erros que o sistema tem, mas tem as regras já definidas no sistema, e sempre identificamos algum problema.”

A ANTAQ ainda indicou que o sistema é uma das maiores dificuldades que possuem e citaram o sistema que o MP está desenvolvendo para abarcar as avaliações de desempenho do poder executivo federal:

“É nossa maior dificuldade. Criar um sistema que vai compreender todas as avaliações, não vai precisar ter um sistema fora. O próprio SEGEP (Secretaria de Gestão do MP) vai criar um sistema de avaliação. Temos no mínimo três avaliações: a de probatório, progressão e promoção quero saber como ele vai tirar isso de dentro do sistema as exceções e as regras, será interessante.”

A primeira dificuldade relatada pela ANATEL foi a falta de sistema informatizado para implantação da avaliação de desempenho.

“Primeiro a falta de sistema. Não teve suporte da parte administrativa e planejamento do sistema para implementar algo que seria igual para os 98 órgãos da administração pública. Isso dificultou bastante. Alguns tiveram que fazer no papel, cada um em seu sistema próprio. No caso, a Anatel fez no sistema próprio, mas isso foi um grande dificultador por quê o Decreto nº 7.133 traz uma série de regras de como deve ser feita e quem são os pares, quem avalia, etc, Mas não veio ferramental não veio mais servidor para tratar do assunto, não teve capacitação do assunto entre os servidores da administração pública, não teve nenhum tipo de suporte, só estava o decreto e façam assim.

Mas o principal é o sistema nesse caso. É muito papel. Se for feito no papel, o custo operacional que se tem só pra enviar ofício, memorando, comunicado esse tipo de avaliação é muito grande.”

“gente esta comprando um sistema informatizado que talvez facilite essa questão do envio das notas, da gestão mesmo, a gente vai deixar de gastar o tempo preenchendo planilha para tentar acompanhar”.

A falta de sistema informatizado foi muito citada como um dos principais dificultadores. Ao se analisar as regras do Decreto nº 7.133/2010, verifica-se um número elevado de procedimentos e ações necessários para a execução da gestão do desempenho.

Na primeira etapa do ciclo de avaliação de desempenho, é necessário definir as metas individuais dos servidores, que precisam estar registradas em um Plano de Trabalho. Assim, a área de gestão de pessoas precisa acompanhar e verificar se esse processo está ocorrendo.

Durante o ciclo é necessário haver o acompanhamento por parte da chefia, o que pode demandar um assessoramento da área de gestão de pessoas. No entanto, em órgãos com muitos servidores ou pulverizados pelo território nacional, a ausência de um sistema informatizado torna as duas tarefas acima citadas praticamente impossíveis de serem operacionalizadas.

Por estar vinculada à remuneração, a fase de processamento da avaliação propriamente dita, demanda um grande esforço de controle para que não haja pagamentos de valores em desconformidade com o resultado da avaliação de desempenho.

Sendo assim o próprio Decreto determinou que todas as avaliações pares, autoavaliação, chefias imediatas e notas de metas fossem centralizadas na área de gestão de pessoas para consolidação do resultado e conseqüentemente o cálculo da Gratificação de Desempenho, como define o §7ª do artigo 4º do Decreto nº 7.133/2010, transcrito abaixo:

“§ 7o Caberá à unidade de recursos humanos de cada órgão ou entidade de lotação consolidar os conceitos atribuídos ao servidor e dar ciência ao avaliado de todo o processado.”

Considerando uma Agência Reguladora com cerca de mil servidores, a quantidade de formulários de avaliação de desempenho que devem ser consolidados pela área de gestão de pessoas, em um mês, sem um sistema informatizado, equivale a um custo operacional que praticamente inviabiliza que a força de trabalho com essa atribuição consiga atuar de forma

estratégica perante esse processo. Ressalta-se que essa é apenas uma parte do processo completo.

Mesmo com a consolidação do processo de avaliação de desempenho nas Agências estudadas, não foi verificada uma melhoria substancial com relação ao suporte tecnológico para a execução segura e precisa dos procedimentos necessários para mensuração do resultado da avaliação. É fundamental que esse processo seja realizado com o mínimo de erros, tendo em vista no impacto na remuneração dos servidores, já tratado anteriormente.

Portanto, verifica-se que a ANEEL, apesar de não ter trazido essa questão quando questionada acerca da implantação da gestão do desempenho na época da edição do Decreto nº 7.133/2010, levantou esse tema como um dificultador atual que deve ser levado em consideração.

“Falta ferramenta, sistema para processar as avaliações. Só serve para fazer a avaliação no final de cada ciclo. Não serve para registro de informações de todo o ciclo. O plano de trabalho é um papel impresso que fica em cada área. Muito trabalho manual.”

A ANAC, embora tenha um sistema de AD, parece considerar que um dos principais dificultadores é o desenvolvimento de uma ferramenta que forneça segurança e que permita o acompanhamento do processo da avaliação:

“É a questão do sistema que é o grande gargalo na ANAC, a meu ver é esse. Na verdade a parte de sistemas é complexa, e por isso confiamos nele, tentando fazer tudo através de um sistema que não atende. Temos casos, por exemplo, de falhas que acabam atrapalhando o andamento da avaliação, e por falha no sistema demora muito para fechar uma avaliação, isso acaba dando descrédito para o trabalho.”

Assim como a ANAC, a ANATEL indicou dificuldades atuais com o desenvolvimento de um ferramental tecnológico que abarque o modelo de gestão do desempenho trazido pelo Decreto.

“Temos um suporte da TI (Tecnologia da Informação) que poderia ser melhor. Temos problemas no sistema e nem sempre é respondido da maneira que gostaria, mas melhor com sistema do que sem sistema.”

A ANTAQ também citou a existência de um sistema, mas que não atende a todas as regras estabelecidas pelo Decreto nº 7.133/2010 até o momento, quando fora questionada sobre as dificuldades atuais:

“É o sistema ainda. Quando nossa avaliação inicia em agosto, ela tem que esta certinha pra começar e quatro meses antes eu abro um chamado pro STI, responsável pela tecnologia da informação, solicitando que a avaliação seja gerada... que o processo seja gerado em ambiente de desenvolvimento e um virtual de treinamento, para que eu possa entrar e verificar se as avaliações estão sendo geradas corretamente, levando em considerações aqueles critérios... o tempo que ficou lotado. Identificamos que há muito erro. Alguns erros cadastrais, que alimentam o sistema de informação porém é minoria. Às vezes o próprio sistema deixa de reconhecer algumas regras. Ele pega servidores que não podem ser avaliados e joga dentro. Às vezes, para servidores que não tem gratificação de desempenho, ele faz isso. Por mais que sejam 300 e poucos servidores, a Agência é pequena, mas temos que olhar individualmente se teve mudança de unidade. Outra dificuldade é as pessoas saberem que tem que entregar a avaliação para nós por mais que esteja nos sistema, porém temos o receio de que mesmo que esteja tudo certo no sistema, esses dados podem ser perdidos. Precisamos de algo impresso, se houver um questionamento no futuro, para não depender só do sistema. Por mais que tenha backup pode perder”

O relato da ANTAQ demonstra falhas de sistema que geram insegurança nos responsáveis pelo controle da Avaliação de Desempenho, o que acaba gerando aumento das atividades operacionais de controle e retrabalho tanto por parte da área de RH quanto pelos servidores, que precisam imprimir e encaminhar a o formulário de avaliação.

Por último, a ANVISA citou que a ausência de sistema informatizado até o momento, continua dificultando a execução da avaliação de desempenho individual, tendo em vista o trabalho operacional que o fechamento dessas avaliações representam.

“A gente continua com os mesmos problemas. Continua sem o sistema informatizado. Gasta um tempo enorme recebendo formulário, digitando planilha em Excel, e a gente não consegue fazer o efetivo acompanhamento do desempenho, orientar as áreas, ver quais estão sendo as dificuldades, orientar como os chefes devem dar o *feedback*. A gente tem planos, até construir um programa de desenvolvimento gerencial pode auxiliar, mas a gente gasta muito tempo com operacional e não tem tempo de pensar estrategicamente na gestão de pessoas.”

Como apontado por Odélius (2007), o suporte que a instituição oferece para a realização da avaliação de desempenho é fundamental para que processo obtenha sucesso em sua execução. Da mesma forma, foi relatado pelas Agências que a ausência de suporte tecnológico foi um dos principais dificultadores para a efetiva implantação da gestão do desempenho, logo, os resultados estão condizentes com o referencial teórico encontrado.

Aplicabilidade do Decreto nº 7.133/2010

Essa categoria consiste, neste estudo possibilidade real de aplicar o modelo de gestão do desempenho estabelecido no Decreto nº 7.133/2010, com seus respectivos procedimentos, conforme a realidade de cada Agência Reguladora, considerando as condições de trabalho, força de trabalho disponível, políticas internas já estabelecidas, interesse político interno.

Nesse caso, ANEEL relatou que a gestão do desempenho aplicada antes da publicação do Decreto não era adaptável aos novos normativos. A situação foi expressa pela ANAC, no sentido de que a estrutura da avaliação do primeiro ciclo era mais fácil de operacionalizar,

tendo em vista a existência de uma única avaliação de desempenho realizada pela chefia. Além disso, a ANEEL relatou a dificuldade com os fatores de avaliação de desempenho.

A ANTT também destacou que a publicação de normas gerais, engessadas para todos os órgãos, impediram que a avaliação de desempenho fosse realizada conforme a realidade de cada Agência e que isso dificultou a implantação efetiva do processo.

“Por que alinhou isso (avaliação de desempenho) a gratificação, se fosse numa empresa privada não necessariamente estaria aliada a gratificação. Teríamos normas criadas de acordo com o perfil dentro da agência e nos adaptaríamos. O que temos é uma norma geral, que é um decreto em que todas as agências necessitam se adaptar, mesmo cada agência tendo um perfil. O da ANAC, por exemplo, é mais formal que o nosso por ser uma agência militar. Poderia ser feito de forma diferente para cada agência.”

De acordo com o entrevistado da ANTT, os fatores obrigatórios da norma não permitem que a Agência adapte o processo para que o produto da avaliação de desempenho seja utilizado para melhorias de gestão.

“a falta de perfil individual para que possamos delinear de acordo com o que queremos ouvir, mas tem os fatores obrigatórios que impossibilita.”

A implantação de um modelo de gestão de desempenho em uma instituição é uma ação que precisa ser estudada e alinhada aos objetivos e estratégias da organização para que ela consiga trazer os resultados esperados de melhoria de desempenho organizacional como um todo. Assim, algumas questões de falta de suporte e condições de trabalho podem influenciar os procedimentos e a realização da avaliação se não forem considerados ao se implantar a avaliação.

Assim, a ANAC em seu relato informou que, mesmo atualmente, possui dificuldades de força de trabalho que dificultam a realização do processo de Gestão do Desempenho.

“Toda a avaliação de desempenho é muito sazonal, em certos momentos a gente tem uma equipe mais que suficiente no caso

de preparar a avaliação e descobrir que não deve ser avaliado, isso é tranquilo, mas quando a avaliação inicia temos que usar pessoas de outras áreas para controlar a avaliação. Isso é uma dificuldade que temos, porque demora muito e acaba por precisar de pessoas que nem sempre trabalham com isso.

Além disso, a ANAC também destacou a dificuldade que possui em aplicar a avaliação de desempenho em uma organização que possui uma estrutura regimental apropriada para a realização do processo, conforme do Decreto nº 7.133/2010, que traz regras rígidas sobre a competência de realização de cada avaliação.

“Tem a parte do regimento da ANAC, ela é muito mutante e tem muitas coisas que são feitas extra oficialmente e muitos servidores não sabem a quem avaliar. E os chefes não sabem quem devem avaliar, por conta do regimento. É informal, e por mais que você tente fazer alguma coisa que conste no nosso regimento, não tem como, temos essa dificuldade.”

Com relação à metodologia de avaliação de desempenho a ANATEL destacou a questão dos fatores de desempenho que foram determinados pelo Decreto nº 7.133/2010.

“fatores de avaliação de desempenho que estão no decreto não ajudam por que eles são fatores. Não são tão objetivos, que deveria ser por produtividade, mas você tem outros que capacidade de iniciativa, como medir a capacidade iniciativa? Enfim, tem outros fatores que eles não ajudam e o decreto limita aqueles fatores”

Tal visão também apareceu na coletada de informações realizada na ANEEL como uma questão atual que deve ser trabalhada:

“Não poder trabalhar os fatores de avaliação. Decreto traz um rol de fatores e é engessado. Não consegue fazer uma integração com a gestão por competências por exemplo. O ideal é integrar as duas políticas para retroalimentação do sistema. Sensibilizar os gestores para o acompanhamento sistemático dos avaliados é

um processo difícil. Na ANEEL só tem um nível hierárquico. Tem superintendente que tem cinquenta pessoas. Impossível realizar um acompanhamento sistemático de cada um. O processo de acompanhamento é um gargalo. Perde o sentido para o servidor porque não vê o sentido do *feedback*.”

A ANVISA também criticou a metodologia de avaliação conforme os fatores definidos pelo Decreto nº 7.133/2010:

“hoje a gente utiliza fatores da legislação, mas eles ainda são muito subjetivos. Com a gestão de competências a gente está tentando transformar em termos de comportamentos observáveis coisas mais palpáveis, mais personalizadas. Hoje a gente utiliza fatores gerais, independente do que faça todos são avaliados do mesmo jeito, então estamos querendo dar uma personalizada, e a gestão de competência vai permitir que tenhamos um formulário de avaliação para cada pessoa, respeitando os fatores, mas incluindo outras coisas que a pessoa se enxergue naquilo. Hoje é uma avaliação para constar. Eu considero que faço uma avaliação muito correta com as pessoas da minha equipe. Eu faço o acompanhamento trimestral. A gente senta discute, mas tem fatores que a gente olha, e aí?”

O método adotado pelo Decreto nº 7.133/2010, parece ser uma mistura do modelo que tem com base em comportamentos, que seriam os fatores, e o modelo de avaliação de resultados, que seria a avaliação do cumprimento das metas.

De acordo com Paz (1996), o modelo com base em comportamentos, prediz que o desempenho depende de traços de personalidade, sendo responsabilidade exclusiva do trabalhador, não considerando os objetivos e contexto organizacional, que influenciam no desempenho. A avaliação de resultados considera os objetivos e as metas que devem ser atingidas conforme gerenciamento e projetos.

Outra dificuldade de aplicação do Decreto nº 7.133/2010, informada pela ANEEL, foi a impossibilidade de desdobrar as metas globais até alcançar as individuais, conforme estrutura organizacional do órgão.

“O desdobramento das metas globais até individuais. Não identificação das metas. Áreas meios dentro das áreas fins não se enxergam nas metas. Nem tudo é fácil de colocar em formas de metas. Não são metas clássicas.”

A ANTAQ relatou a impossibilidade de acompanhamento de todas as metas individuais, tendo em vista demais atribuições da equipe de gestão de pessoas. Tal como a ANAC, a força de trabalho disponível para essa atividade parece não ser o suficiente para a atuação efetiva da área junto as demais unidades organizacionais:

“Se formos acompanhar só as metas, tem as outras atribuições, avaliações, não tem como dar um foco 100%, colocando um servidor responsável em acompanhar só essas metas, e se estão cumprindo, se chegou ao meio do ciclo, qual delas merecem mais atenção, se o chefe está começando. Ligamos para acompanhar. Mas, realmente não tem como fazer um acompanhamento de perto.”

De acordo com Wood Junior (1998), um das condições essenciais para a implantação de uma nova tecnologia de gestão é a possibilidade de realização de uma adaptação criativa do processo proposto à realidade da instituição. A adaptação criativa é a releitura dos conceitos a partir da realidade institucional, considerando as características organizacionais e culturais para implantação de novos modelos de gestão.

O modelo de gestão do desempenho do Decreto nº 7.133/2010 pode ser considerado uma nova tecnologia para as instituições da Administração Pública Federal, logo para sua efetiva implantação, as Agências Reguladoras deveriam ter a possibilidade de adaptação dessa sistemática as suas respectivas realidades. Pelos relatos dos entrevistados essa possibilidade PE muito limitada tendo em vista a rigidez do Decreto nº 7.133/2010.

Cultura de Avaliação de Desempenho

De acordo com literatura, o serviço público brasileiro possui um longo histórico de tentativas de implantação de uma política meritocrática de gestão de pessoas. Barbosa (1996) expõe que sistemas de avaliação com base na meritocracia vêm sendo instituídos por diversos

instrumentos jurídicos na administração pública brasileira, mas que carecem de legitimidade social.

Essa visão é corroborada por todas as Agências estudadas. Durante a fase de constituição da Política de Gestão do Desempenho, a ANEEL relatou que a avaliação de desempenho é vista como um sistema de controle.

A ANVISA não apresentou uma visão diferente e relatou que um fator que dificultou a constituição dessa política foi à crença de que a avaliação é um instrumento de punição e os sem que haja um benefício oriundo desse processo.

No geral, é possível observar um esforço da administração pública, em publicar normas, decretos, instruções normativas que beneficiam sistemas meritocráticos de avaliação de desempenho e progressão funcional. No entanto, não aceitação desses sistemas pelos gestores e servidores (BARBOSA, 1996).

A ANAC traz bem essa visão de acordo com transcrição a seguir:

“Uma das grandes dificuldades que existe é a parte de gestores. Digo isso pelo o desinteresse de alguns gestores e chefes, que demoram muito para fazer, ou não fazem, e temos que cobrar para que se faça uma avaliação. Posso falar até dos servidores, pois a avaliação tem influência no próprio salário e a pessoa não faz, não se interessa.”

Outro ponto importante a ser destacado com relação à cultura de avaliação é a dificuldade em que os gestores possuem em realizar uma avaliação de desempenho com base em critérios objetivos.

De acordo com Barbosa (1996), a gestão de desempenho no setor nunca fez parte de uma política sistêmica de gestão de pessoas e não era utilizada como forma de obter subsídios para melhoria dos serviços, pois as relações pessoais prevaleciam sobre sistemas meritocráticos.

Essa teoria parece ser apoiada pelo trecho obtido durante a entrevista à ANTT abaixo:

“Avaliação não é objetiva. Com isso não conseguimos obter fatores para avaliar da maneira correta o desempenho individual.

Existe falta de diálogo entre chefia e avaliado, antes que aconteça a avaliação, orientando no início do ciclo, o desenho do que se espera que seja feito durante, e ao final o *feedback*, pois muitos servidores não sabem seguir os caminhos traçados.”

Ressalta-se que o serviço público já tentou estabelecer diversos métodos para evitar a subjetividade das avaliações, a distribuição forçada de notas, que não obteve sucesso e que por isso foi substituído por outro sistema de avaliação que privilegiava a antiguidade, relações pessoais e políticas (BARBOSA, 1996).

De acordo com Coelho Junior (2011), para que uma gestão do desempenho seja aplicada de forma efetiva, é necessário que todas suas etapas sejam cumpridas.

As informações obtidas na ANTAQ confirmam esse entendimento, sendo que os próprios servidores não se sentiam à vontade para avaliar seus pares e que as relações interpessoais e a subjetividade influenciam de forma determinante na avaliação de desempenho individual:

“Tivemos a dificuldade da auto avaliação dos chefes, e a avaliação dos pares. Normalmente os pares não queriam avaliar os colegas, ou eles não queriam que o colega avaliasse ele. Às vezes, não eram amigos ou tinham brigado por determinado motivo, tinham receio de serem mal avaliados. Teve servidor que pediu que retirasse a avaliação, não querendo fazer o da pessoa e que ela não fizesse a dele. O sistema faz uma escolha aleatória, se cair na sua avaliação para ele te avaliar, e você não avaliar ele ou uma outra situação, foi uma regra do sistema nem todo mundo será avaliado e nem você será avaliado por todo mundo. Temos uma regra, somente três podem avaliar mais três pessoas. Às vezes tinha servidor que queria ser avaliado em outro local. Ele teve mudança, ficou cinco meses em um lugar, e ficou sete meses em outro e queria ser avaliado onde e ficou os cinco meses, por que lá tinham amigos e se davam bem com o

chefe, e tinha esse receio de ser mal avaliado na gerência que ele estava.”

A ausência de uma cultura de avaliação de desempenho ainda é tida como um dificultador para o processo, mesmo após mais de 4 (quatro) anos de publicação do Decreto nº 7.133/2010.

A ANAC novamente relatou a dificuldade que enfrenta em virtude da cultura da Agência em relação ao assunto:

“E muitas vezes os servidores nunca abordaram ou tiveram a atitude de colocar uma avaliação como realmente de ser feita. Os próprios servidores em alguns casos não tem tanto empenho assim.”

A ANATEL relata algo semelhante e ainda cita falhas no processo de gestão do desempenho em todas suas etapas:

“o fato é que as pessoas têm notas muito altas no geral, e parece depender mais do gerente do que do desempenho individual. Falta uma cultura de gestão de desempenho para se tornar efetivo, priorizar a melhoria de desempenho com *feedback*. A gente percebe trabalhando na área, que parece que os servidores são avaliados só no final do ciclo. Não tem *feedback* durante o ciclo, eles muitas vezes nem tem *feedback* verbal com o gerente, só por meio de sistema. Ele vai lá, lança uma nota e depois o servidor faz o recurso pelo sistema da nota nos sistema. Eles nem conversam nesse momento depois de um ano trabalhando junto. Esse gerente na maioria das vezes não definiu metas individuais para esse servidor, não conversou com ele durante o ciclo, não tem nenhum tipo de acompanhamento durante o ciclo, e no final da uma nota que vai mais pela afinidade pessoal do que com relação ao desempenho efetivo dele.”

A ANEEL foi além de citar o mesmo problema sobre as avaliações individuais, também destacou a questão organizacional, que parece não ter um processo estabelecido de gestão do desempenho como um todo:

“Não existe um inventário de metas. Cada área faz como entende. A sensibilização dos servidores. Apenas seis tiveram notas abaixo de oitenta e cinco em seiscentos servidores. A área de gestão de pessoas faz acompanhamento desses casos, como sensibilizar o gestor para tornar o processo o mais amigável possível. Os servidores não entendem quando não ganham cem pontos. Acham que estão sendo punidos. Tem que tornar o processo mais leve. As questões culturais também dificultam. Os servidores se comparam um com os outros.”

A ANTAQ também entende que a gestão de desempenho não é aceita culturalmente pelos servidores e gestores da instituição, que não estão habituados a trabalhar com um sistema de avaliação por resultados:

“Quando enviamos o plano de trabalho eles têm uma dificuldade muito grande de entenderem por que isso está acontecendo. Se eles determinam uma meta individual e se ele não conseguir cumprir durante o ciclo, se pode mudar ou não. As metas são individuais e da unidade. As que temos dentro do plano de trabalho, para eles entenderem como funciona é complicado fazer esse acompanhamento. Quando tem mudança, e o servidor muda no meio do ciclo para outra unidade, e se entra um servidor novo, já deveria saber que ele tem que fazer uma nova meta para ele. A meta da área dele serviu até o momento em que ele ficou lotado lá. E quando chega na minha área não faço avaliação. Eles não estão preparados para isso. Nem é tanto culpa deles. Temos que definir a meta, por que o servidor vai ser avaliado, e você tem que ser avaliado e as metas individuais são genéricas para ele. Então vemos que não só eles que tem dificuldade, e que temos também tem de acompanhar.”

A ANTT também confirma esse entendimento, principalmente no que diz respeito ao estabelecimento de metas:

“a falta do desenho da meta. E se você não conversa com seu avaliador para passar o que se espera, depois não tem como apurar da maneira correta. Dizer: isso aqui faltou um pouquinho, isso aqui não faltou, a gente pode ir por aqui? Também não vai ter um Gap para ser apurado.”

Os resultados com relação à influência da cultura organizacional corroboram com a literatura encontrada. Oliveira-Castro (1996) defende que, para adotar um modelo de avaliação de desempenho no serviço público federal, é necessário analisar traços da cultura organizacional que permeia essas instituições. É possível observar como a cultura da organização impacta na implantação do modelo de gestão do desempenho tendo em vista que essa foi um condicionante que apareceu em quase todas as entrevistas como um dificultador do processo, o que indica que as organizações não estavam preparadas para a adoção dessa tecnologia.

Essa visão também está de acordo com que Barbosa (1996) que explica que a cultura da administração pública brasileira não aceita a diferenciação do desempenho e que o profissional estaria à mercê de condições externas o que faz com que o desempenho não seja um resultado de uma intenção, mas sim de fatores que fogem ao controle individual.

Dessa forma, é necessário reconhecer em que contexto a gestão do desempenho será aplicada. Oliveira-Castro (1996) também reforça a necessidade de se considerar os fatores históricos que marcam a avaliação de desempenho no serviço público, tais como: a leniência, o formalismo e a injustiça, em estudos sobre as instituições públicas.

Ouro ponto levantado é que não existe o hábito de negociação de metas e padrões de desempenho entre as chefias e servidores. Guimarães et al. (1998), defende que essa etapa é fundamental, pois estabelece os requisitos de qualidade dos resultados do trabalho; as condições necessárias para a execução do trabalho, além dos conhecimentos e habilidades necessários para o desenvolvimento do empregado. Dessa forma, sem que essa fase ocorra, não é possível ter um processo de gestão do desempenho individual efetivo.

Verifica-se que o processo transposição das regras estabelecidas formalmente para a prática de uma gestão do desempenho, necessita de muitos estudos para que haja uma correspondência real entre o que se pretende implantar e a real capacidade das instituições.

O Quadro 15 traz um resumo das principais dificuldades de implantação da gestão do desempenho nas Agências Reguladoras conforme as normas do Decreto nº 7.133/2010. Tais impedimentos que perpassam por questões culturais, organizacionais, instrumentais e as demais detalhadas ao longo destes resultados.

O Quadro 16 apresenta um resumo dos principais dificultadores atuais da efetiva gestão do desempenho nas Agências Reguladoras conforme as normas do Decreto nº 7.133/2010. Apesar do tempo de execução desse processo, os dificultadores ainda são os mesmos da implantação. Normalmente o processo, ao longo do tempo, vai sendo maturado e a tendência é que a sua execução tenha menos dificuldades do que as iniciais. No entanto, não é isso que se verifica com as informações coletadas nas entrevistas com as 6 (seis) Agências Reguladoras.

Pode-se concluir que não foi realizado um estudo sobre a realidade dessas instituições para prever e combater previamente esses fatores que dificultam a implantação do modelo de gestão do desempenho apresentados pelo Decreto.

Além disso, a rigidez das normas do Decreto parece impedir o processo de amadurecimento da gestão do desempenho, pois seriam necessárias mudanças para adaptação para a realidade de cada instituição e correção de normas que não possuem aplicabilidade no caso concreto.

QUADRO 15. Dificultadores para implantação da Gestão do Desempenho Individual

	ANAC	ANATEL	ANEEL	ANTAQ	ANTT	ANVISA
Interpretação das Normas	Muitas dúvidas de interpretação. Muitos entendimentos se formaram depois do início do processo	Decreto não é claro a respeito das próprias normas de execução do processo	Falta de compreensão da legislação			
Finalidade da Avaliação Desempenho			Falta de integração da GD e políticas de RH	A remuneração vinculada à nota de AD faz com que os servidores não avaliem conforme realidade	A AD não deveria ser vinculada com a remuneração. Deveria ser utilizada para identificar os Gaps	Remuneração vinculada à nota da AD
Suporte do MP		O MP não realizou ações de sensibilização da alta direção das agências sobre o processo	O MP não auxiliou no entendimento das normas			
Suporte Tecnológico	Necessidade de desenvolvimento de um sistema informatizado de AD	Desenvolvimento de um sistema específico para a AD. Não houve o suporte tecnológico para implantação – grande custo operacional		Foi necessário refazer todo o sistema informatizado de avaliação já existente. A norma é cheia de exceções.		Ausência de um sistema informatizado de AD e necessidade de controles manuais
Aplicabilidade do Decreto nº 7.133/2010	Facilidade de execução do 1º ciclo de avaliação - sistemática mais simples. A partir do 2º ciclo, a aplicação ficou difícil por causa da quantidade de regras		Não foi possível adaptar a sistemática de GD à realidade do órgão		Ó Decreto nº 7.133/2010 é uma norma geral que não atende à realidade de todas as Agências – fatores de avaliação	
Cultura de Avaliação de Desempenho	Desinteresse dos gestores e servidores		A AD é um objeto de controle dos servidores	Os servidores não se sentiam confortáveis em realizar as avaliações dos pares – receio de ser mal avaliado	Falta de objetividade para realização da AD. A chefia não define as metas, não acompanha e não concede <i>feedback</i> - mera formalidade	Não existe cultura de AD. Entendem como processo punitivo
Patrocínio dos gestores e Alta Direção	Desinteresse dos gestores pelo processo de Gestão do Desempenho	Os gestores não conheciam o processo. Não entendiam a importância das metas	Dirigentes não entendem a GD como instrumento de gestão		Dificuldade de interação nas áreas e com gestores para tratar da AD	

QUADRO 16. Dificultadores atuais para a execução efetiva da Gestão do Desempenho Individual

	ANAC	ANATEL	ANEEL	ANTAQ	ANTT	ANVISA
Interpretação das Normas		Ainda não está claro na legislação sobre como é elaborado o Plano de Trabalho		As normas não são mais claras e objetivas		
Finalidade da Avaliação Desempenho		Atribui o desvio de finalidade da AD à vinculação direta com a remuneração			A AD não é utilizada para identificar os Gaps porque existe a vinculação direta com a remuneração - AD feita para manter a remuneração	1) A AD possui um caráter punitivo porque está vinculada à remuneração 2) A nota não representa o desempenho real
Suporte do MP		Ausência de respostas do MP pode paralisar alguns processos		Dificuldade de esclarecimentos de dúvidas por parte do MP		
Suporte Tecnológico	Muitas falhas no sistema. Insegurança e imprecisão dos resultados, que vão impactar na remuneração	Problemas de manutenção no sistema de AD- os erros demoram para ser corrigidos	Sistema não é completo pois só faz a AD ao final do ciclo. Não registra todas as informações ao longo do processo - muito trabalho operacional	Sistema não abarca todas as regras da AD. Muitas correções manuais. Sistema inseguro - retrabalho		Não possui sistema até o momento- foco no trabalho operacional dificulta a atuação estratégica da área de Gestão de Pessoas
Aplicabilidade do Decreto nº 7.133/2010	1) Força de trabalho insuficiente para acompanhar o processo 2) Inadequação do processo à estrutura regimental	Fatores imutáveis. Não são objetivos e não aplicáveis em alguns casos	1) Não existe possibilidade de adaptação dos fatores 2) Inadequação do processo à estrutura regimental 3) Impossibilidade de desdobramento das metas globais até as individuais em todos os casos	Insuficiência de força de trabalho da área de gestão de pessoas para acompanhamento da GD em cada unidade organizacional		1) Subjetividade dos fatores estabelecidos em Decreto 2) Fatores não podem ser adaptados e não são aplicáveis em todos os casos
Cultura de Avaliação de Desempenho	Os servidores não realizam a avaliação com seriedade e não se empenham	Não existe definição de metas. Avaliações realizadas somente ao final do ciclo. Não existe acompanhamento. Gestores não oferecem <i>feedback</i> . Subjetividade das notas	1) Não existe um inventário de metas. 2) Notas altas que não representam o desempenho real 3) Não aceitação de nota abaixo do máximo	Gestores não entendem o motivo da necessidade de definição de metas	Não existe definição de metas, que gera apuração de notas imprecisas	
Patrocínio dos gestores e Alta Direção	Gestores não entendem a AD como algo prioritário	Os Diretores não patrocinam o processo. Visto como um problema do que como uma ferramenta de gestão				

4.2.2. Facilitadores para implantação e execução da Gestão do Desempenho Individual (GD)

Para a identificação dos condicionantes que facilitaram a implantação da execução da gestão do desempenho nas Agências Reguladoras, foi realizado dois cortes temporais tal como foi feito para os dificultadores. O primeiro buscou investigar os fatores que facilitaram a implantação do Decreto nº 7.133/2014, o outro buscou entender se atualmente existem fatos que facilitam a execução desse processo.

Gestão do Desempenho Estratégica

Essa categoria consiste na utilização de um modelo de gestão do desempenho que não corre apartado dos demais processos da organização e que faz parte do modelo de gestão organizacional como um todo. Tal condição fomenta o patrocínio dos dirigentes, atuação estratégica e técnica da área de gestão de pessoas. Neste contexto, a avaliação de desempenho possui a finalidade de contribuir para a melhoria organizacional.

Nesse caso, o depoimento da ANTAQ indica que esse alinhamento facilitou a implantação da gestão do desempenho tendo em vista que na época da publicação do Decreto nº 7.133/2010, a ANTAQ estava definindo seu planejamento estratégico, assim a gestão do desempenho foi inserida nesse contexto. Vale ressaltar que, além da gestão do desempenho individual, o decreto também trouxe o modelo de gestão do desempenho institucional que enseja a existência de um planejamento estratégico para ocorrer.

Assim, a ANTAQ relatou que teve acesso e apoio das áreas fundamentais para a implantação desse processo:

“em relação às metas, a gente fez o plano de trabalho as metas intermediárias e individuais. A gente foi na assessoria de planejamento e pediu ajuda deles, para que tivesse alinhado ao planejamento estratégico da ANTAQ. E quando a gente foi divulgar para servidores da agência, entramos em contato com cada chefe, superintendências, e gerencias, e explicamos que eles teriam que encaminhar, que teriam que estar alinhadas, que teriam que sentar com a equipe definir as metas intermediárias, sentar com cada servidor. Explicou o motivo que tinha que estar alinhado ao planejamento estratégico, missão, valores, objetivos

da ANTAQ, e isso facilitou. A gente e foi bem recebido porque o planejamento estratégico tinha acabado de ser implantado tinha coisa nova, eles fizeram bastante divulgação, fizeram reuniões”

A ANEEL também relatou que a área técnica responsável pela proposição e implantação da gestão do desempenho teve liberdade de atuação, com apoio das demais áreas da agência. Isso demonstra a autonomia que a na área de gestão de pessoas trabalhar esse modelo dentro da Agência.

“A principal facilidade é que a área técnica teve muita liberdade para propor e discutir os assuntos. Ter apenas um nível hierárquico acabou facilitando a discussão com outras áreas. Tem menos instâncias decisórias, é mais rápido.”

Para a execução atual da Gestão do Desempenho, a única agência que relatou algo nesse sentido foi a ANTT, que explicou que o novo Diretor-Geral da instituição patrocina as ações de gestão de pessoas. Além de acompanhar as ações da área ele também tinha um contato próximo com a área de gestão de pessoas e promoveu uma cultura de acessibilidade da gestão de pessoas as demais áreas da ANTT.

“Acho que foi a mudança de gestão. Quando os gestores superiores são mais acessíveis eles fazem com que os que estão abaixo deles fiquem acessíveis também. Porque se você chega a um diretor você pode chegar a outro.”

“foi o primeiro diretor que teve interesse pela área meio. Essa ênfase na área fim que prejudicava todo o processo da área meio, inclusive a avaliação de desempenho, porque não era importante, sempre vinham em segundo lugar.”

“hoje temos um pouco mais de acesso as áreas. Menos burocracia para conversar com e isso ajuda a entrar no processo. A área de avaliação de desempenho tem certa abertura para entrar nas áreas hoje.”

Isto posto, verifica-se que a forma como a área de gestão de pessoas é vista nas instituições influencia no modo como suas políticas são executadas e aceitas por todos na organização. Além disso, é possível estabelecer que o alinhamento da gestão do desempenho é fundamental para implantação de um processo desse porte da instituição.

Sistemática de Avaliação de Desempenho Individual

Essa categoria trata das características, regras e procedimentos do modelo de gestão do desempenho proposto pelo Decreto nº 7.133/2010.

A ANTT destacou antes do Decreto nº 7.133/2010 existia um sistema de avaliação de desempenho que adotava a o método de distribuição forçada, baseado na ideia de comparar os servidores e distribuí-los em “grupos” de desempenho. Isso significa o calculo da avaliação de desempenho individual era realizada base na média das notas obtidas pela equipe. Assim, os avaliadores eram obrigados a discriminar o desempenho dos membros da equipe, enquadrando-os na curva normal de Gauss. Na prática e, resumidamente, isso significa que a equipe seria dividida em três partes, sendo que uma receberia uma nota dentro da média alcançada, outra receberia uma nota inferior e os demais servidores receberia uma nota superior a nota média da equipe.

Assim, um dos facilitadores que o Decreto nº 7.133/2010 trouxe, foi a extinção do chamado desvio padrão para a realização de desempenho individual. Essa característica é citada como algo que apoia a execução da avaliação de desempenho.

“E antes existia um desvio padrão que, em minha opinião, atrapalha a avaliação de desempenho. Porque ele é feito para que nem todos possam ganhar dez, e sejam realmente avaliados. Mas muitas vezes na equipe tem pessoas boas, e você não quer dar 10, mas quer dar 9 pra todos, 9,5 pra um 8 pra outro, mas não pode, tem que obedecer o desvio padrão baixando a nota de um deles, prejudicando. Uma das coisas maravilhosas com a implantação do Decreto 7.133 é que tiraram a questão do desvio padrão”

Vale ressaltar que o único fator que foi citado como facilitador dentro dessa categoria não diz respeito a alguma regra ou modernização que o decreto trouxe, mas sim a exclusão de uma regra que era adotada anteriormente.

Construção Coletiva

Essa categoria consiste na construção coletiva da metodologia da gestão do desempenho individual que foi implantada e pressupõe o envolvimento de agências reguladoras, servidores, equipes de trabalho, unidades organizacionais e demais atores e instituições impactados por esse processo. Inclui também conceitos de gestão participativa, que envolve os colaboradores da instituição na implantação de políticas de gestão de pessoas.

Um dos pontos citados entre as agências reguladoras foi a interação entre essas instituições durante a normatização interna da gestão do desempenho a partir da publicação do Decreto nº 7.133/2010.

Naquela época, tendo em vista a urgência do assunto, as agências reguladoras começaram a se reunir para discutir o Decreto nº 7.133/2010 e como seria realizada essa implantação de modo que a normatização interna fosse o mais equivalente possível, tendo em vista a similaridade entre as carreiras e a realidade das instituições. Essas reuniões ocorriam no âmbito do Fórum dos Dirigentes de RH das Agências Reguladoras, que era composto pelos Gerentes e Coordenadores de Gestão de Pessoas de todas as Agências.

Assim, a ANVISA citou essa interação como facilitadores do processo de implantação da gestão do desempenho nas agências:

“Acho que a interação entre as agências, os momentos de discussão que a gente teve de tirar dúvida de se lamentar junto, acho que foi isso. Dúvidas sobre o entendimento da legislação sobre a melhor forma de aplicar, quais procedimentos como fazer como construir o formulário de avaliação.”

Em encontro ao relatado pela ANVISA, a ANEEL relatou que o Fórum de RH das Agências Reguladoras teve um papel fundamental na implantação do Decreto nº 7.133/2010 nas Agências:

“A criação de um grupo de trabalho para pensar em debater sobre a política de desempenho. Teve uma rede de apoio para compartilhar as angústias. Chegaram a consenso mas também teve divergência. O Fórum de RH das Agências Reguladoras foi visto como um exemplo na esplanada. As Agências saíram na frente.

A ANAC ressaltou a importância da construção coletiva dentro das próprias equipes de trabalho, que parece que foram essenciais para a implantação desse processo nas Agências:

“O empenho da equipe facilitou muito. Por ser um processo novo todo mundo se interessou e tentou fazer da melhor forma”

A ANTAQ adotou um sistema de gestão participativa que envolveu todos os servidores por intermédio de uma consulta interna:

“e outra coisa foi a audiência interna com só servidores da agência que foi importante e com a associação. Sugeriram alterar o que não estava legal. Foi escutar a casa para não fazer uma coisa determinada e sim em conjunto com eles isso ajuda também bastante”

Observa-se que a ANTAQ foi a única que realizou uma consulta interna entre os servidores além de ter envolvido a associação e esse fator foi tido como facilitador para a implantação da gestão do desempenho na época.

Atualmente, a ANAC cita novamente o empenho da equipe na realização da avaliação de desempenho como fator que promove a boa execução da gestão do desempenho na Agência.

O empenho da equipe, ela foi esforçada a gente faz um mutirão e todo mundo acaba ajudando muito. A questão da chefia de levar e fazer isso são muito importantes.”

O suporte tecnológico para implantação consiste na existência de ferramentas tecnológicas para operar a avaliação de desempenho individual de forma informatizada e automatizada, reduzindo o trabalho operacional e tornando o processo mais preciso, seguro minimizando o risco de erros humanos.

De todas as Agências, a ANTT foi a única a citar o suporte tecnológico como fator facilitador desse processo, o que leva a entender que o sistema adotado por eles atende a maioria das necessidades da Agência.

“A única coisa que facilitou foi quando se desenhou um sistema. Quando criou o sistema de informática, anteriormente fazíamos a mão e dificultava muito”

Existência de ato normativo legal

Essa categoria consiste na existência de instrumento legal que impõe a aplicação do modelo de gestão do desempenho definido para a administração pública federal em cada órgão do poder executivo.

Dessa forma, a ANATEL parece defender que a imposição legal do Decreto nº 7.133/2010, que determinou um prazo para implantação das normas de gestão do desempenho facilitou o processo.

“Acho que a partir do momento que se tem o decreto dizendo que tem que fazer a coisa fica mais fácil de acontecer, você tem o instrumento legal nesse caso o fato da gesto de desempenho estar ligado a remuneração do servidor, tornou caráter de urgência enorme para a gestão de desempenho, são os dois facilitadores que eu vejo”

Essa situação também foi identificada no relato da ANEEL que citou que a existência de um normativo que obrigou a realização da avaliação de desempenho para pagamento da gratificação foi fundamental para a criação de um senso de urgência na implantação do processo.

“O quadro formado de servidores criou um entendimento coletivo de urgência porque tem impacto no bolso e no desenvolvimento na carreira”

Maturidade da Gestão do Desempenho

Essa categoria consiste no processo de maturação do modelo de gestão do desempenho ao longo do tempo.

Considerando que as Agências implantaram a gestão do desempenho há cerca de 4 (quatro) anos, verifica-se que esse modelo já está operando dentro dos processos de gestão de pessoas das Agências. Assim, a elas citaram esse fator como facilitador atual para continuidade da mensuração do desempenho nas Agências.

Assim, a ANTAQ relatou que a experiência adquirida ao longo do tempo permite a antecipação de possíveis riscos ao processo.

“como já é o terceiro ou quarto ciclo, a gente já começa a identificar onde podem ocorrer os possíveis problemas. Acho que o próprio conhecimento do sistema, de como funciona a avaliação, o amadurecimento da rotina das coisas que estão envolvidas isso facilita”

Isso ocorre também com a interpretação nas normas, cujo entendimento ficou mais pacificado conforme destacado pela ANTAQ:

“a gente já tem respostas para todos os questionamentos. Antes ficávamos pensando se eles tinham razão ou não, hoje a gente está mais firme para passar essa informação”

A ANEEL também citou a importância do tempo para consolidação do processo de gestão do desempenho:

“A maturação da prática. O 4º ciclo já passou. A prática já está consolidada e os servidores já conhecem a sistemática da avaliação de desempenho. As mazelas do processo permanecem, mas podem ser um desafio”

Um ponto importante destacado pela ANATEL foi a existência prévia de uma avaliação de desempenho, que era aplicada conforme os ditames do Decreto nº 5.877/ 2006, que previa o estabelecimento de metas globais. Esse normativo não estabelecia metas intermediárias e individuais, no entanto, já trazia a ideia de gestão do desempenho por resultados.

“no caso específico da Anatel, a gente já tinha a avaliação, para fins de remuneração.”

Um ponto importante destacado pela ANATEL foi a existência prévia de uma avaliação de desempenho, que era aplicada conforme os ditames do Decreto nº 5.877/ 2006, que previa o estabelecimento de metas globais. Esse normativo não estabelecia metas intermediárias e individuais, no entanto, já trazia a ideia de gestão do desempenho por resultados.

Um fato interessante foi a ANVISA ter declarado que não existe nenhum fato que facilita a execução da gestão do desempenho atualmente. Isso mostra que apesar do tempo, o processo parece manter os mesmos problemas da época da implantação, o que indica que não houve um amadurecimento desse processo.

O Quadro 17 pretende resumir os condicionantes que os facilitaram a implantação da gestão do desempenho individual da época da publicação do Decreto nº 7.133/2010, enquanto o Quadro 18 demonstra uma síntese do que facilita a execução do processo de gestão do desempenho hoje.

QUADRO 17. Facilitadores para implantação da Gestão do Desempenho Individual

	<i>ANAC</i>	<i>ANATEL</i>	<i>ANEEL</i>	<i>ANTAQ</i>	<i>ANTT</i>	<i>ANVISA</i>
Gestão do Desempenho Estratégica			Autonomia da área técnica para implantação da norma	A implantação da GD ocorreu alinhada ao Planejamento Estratégico		
Sistemática de Avaliação de Desempenho Individual					Eliminação do método de distribuição forçada	
Construção Coletiva	Envolvimento e comprometimento da equipe gestão de pessoas na realização da AD		Interação com as demais Agências Reguladoras e construção coletiva da norma de GD	Realização de audiência interna junto aos servidores e associação para implantação da GD		Interação com as demais Agências Reguladoras e construção coletiva da norma de GD
Existência Suporte Tecnológico					Desenvolvimento de Sistema de Avaliação de Desempenho	
Existência de ato normativo legal		Imposição legal para implantação da GD	Imposição legal para implantação da GD			
Maturidade da Gestão do Desempenho						

QUADRO 18. Facilitadores atuais para a execução efetiva da Gestão do Desempenho Individual

	<i>ANAC</i>	<i>ANATEL</i>	<i>ANEEL</i>	<i>ANTAQ</i>	<i>ANTT</i>	<i>ANVISA</i>
Gestão do Desempenho Estratégica				O estabelecimento de metas ajuda a execução dos processos da ANTAQ	Diretor-Geral legitima as políticas de Gestão de Pessoas - importância da GD - Acesso às áreas da ANTT	
Sistemática de Avaliação de Desempenho Individual					Eliminação do método de distribuição forçada	
Construção Coletiva	Envolvimento e comprometimento da equipe gestão de pessoas na realização da AD					
Existência Suporte Tecnológico						
Maturidade da Gestão do Desempenho		AD por meio de metas globais e vinculada à remuneração anterior ao Decreto nº 7.133/2010	Consolidação dos procedimentos - aceitação por parte dos servidores	Consolidação dos procedimentos - pacificação do entendimento das normas		

Os facilitadores citados pelos entrevistados estão em consonância com os requisitos para a implantação da gestão do desempenho efetiva encontrados na literatura. Lucena (1992), estabelece que o comprometimento da alta administração é fundamental para o sucesso da adoção do modelo de gestão do desempenho. Além disso, o alinhamento desse processo ao planejamento estratégico da organização também é tido como uma das condições para a efetividade da avaliação de desempenho, conforme Guimarães et al. (1998). Outro condicionante que foi levantado como facilitador é a construção coletiva e participativa do modelo de avaliação, que está de acordo com o que Oliveira-Castro (1996) estabelece como uma das estratégias para diminuir a resistência ao processo de avaliação de desempenho.

4.2.3. Percepções sobre a Gestão do Desempenho Individual

As duas últimas perguntas da entrevista semiestruturada realizada com os profissionais das áreas de Gestão de Pessoas das Agências Reguladoras buscou levantar as principais percepções desses profissionais acerca do tema, tendo em vista os condicionantes levantados nas questões anteriores. O objetivo dessas perguntas foi verificar se os condicionantes apresentados anteriormente estão coerentes com as percepções sobre a gestão do desempenho nas Agências.

Verificou-se que essas percepções não divergem muito, sendo citadas de forma recorrente no discurso dos entrevistados, além de estarem em convergência com os dificultadores citados.

Importante ressaltar, que os relatos, predominantemente, apresentaram reações negativas à gestão do desempenho individual definida pela administração pública federal. A seguir encontram-se as principais percepções encontradas e suas respectivas descrições.

A Gestão do Desempenho Individual do Decreto nº 7.133/2010 não é efetiva

É observável a falta de legitimidade que a gestão do desempenho individual possui frente aos profissionais de gestão de pessoas e demais membros das instituições estudadas. Tal situação também se manifesta quando a gestão do desempenho individual não é percebida como não aplicável à realidade da instituição, bem como não alcança os objetivos esperados para melhoria das práticas de gestão.

Os relatos indicam que a gestão do desempenho individual não é vista como um instrumento de gestão, que tem a finalidade de melhorar o desempenho dos profissionais e também da própria organização.

Nesse sentido, pode-se citar a fala do profissional da ANATEL, que não percebe nenhum ganho de desempenho após a implantação das regras do Decreto nº 7.133/2010:

“a gestão de desempenho que a o Decreto nº 7.133 traz, acho que ela não ajuda nisso, ela é feita pra pagar gratificação e não está ajudando a ter ganhos de desempenho. Qual o ganho de desempenho que ouve após o Decreto nº 7.133 nos órgãos? Não vejo nenhum”

Também são encontrados indícios de que a gestão do desempenho individual não possui crédito entre os próprios servidores, como no caso da ANAC:

“Alguns casos são mais difíceis, têm pessoas que parecem que ignoram, por outro lado tem pessoas que levam muito a sério.”

A postura adotada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão parece não contribuir para a melhoria dessas percepções. A política de desempenho estabelecida por ele é vista como não aplicável a todas as realidades, conforme percepção do participante da ANEEL. Ele citou o a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, que é mais enxuta, tratando somente das diretrizes gerais, possibilitam que os órgãos tenham mais liberdade para adaptar o processo às respectivas realidades. Tal situação parece não ter ocorrido no caso da Política de Gestão do Desempenho do Decreto nº 7.133/2010.

É possível notar que existem, dentro das Agências, tentativas de implantar melhorias nesse processo, no entanto, a ANAC demonstrou a percepção de que a realização da avaliação de desempenho individual demanda um esforço não proporcional ao resultado que alcança:

“É uma luta constante tentamos da melhor forma, de uma maneira que seja verdadeira eficiente e que traga um benefício para a instituição.”

O entrevistado da ANVISA acredita que os servidores não legitimam a gestão do desempenho individual e a consideram apenas como um processo formal, que deveria não existir:

“Resumindo, é para inglês ver. Acredito que nem todo mundo teria direito a 100% do salário, tem o desejo grande de ganhar por subsidio, onde a remuneração não é vinculada a nenhuma

avaliação. E o desejo dos servidores é que ela não exista porque gasta tempo e não tem o retorno.”

É possível perceber que, tal como a ANAC, o processo em questão é visto como algo que exige um esforço que não leva ao desenvolvimento da organização. A percepção sobre a gestão do desempenho dos servidores da ANTT também parece estar em convergência com os entendimentos acima, além de o relato apontar para reações emocionais negativas a respeito do tema:

“Causam reações, questionamentos e revoltas, caso sejam mal avaliados. Se bem avaliados não. Eles consideram ótimo não precisar conversar depois para realizar ajustes.”

O profissional que trabalha com esse processo na ANTT também possui a percepção que a gestão do desempenho não é uma ferramenta que fornece insumos para a apuração de oportunidades de melhorias de gestão. Para a ANTAQ, a avaliação de desempenho serve apenas para cumprir uma formalidade e não é vista como uma ferramenta de gestão.

Em resumo, os temas abordados pelas Agências nesse tópico trazem a dificuldade de aplicação do Decreto nº 7.133/2010 em cada contexto organizacional. Isso parece indicar que essa política não resulta em melhorias para os profissionais, tão pouco para a organização.

Desta forma, as inúmeras dificuldades parecem impedir que esse processo seja utilizado como um ferramenta de gestão. Além disso, algumas Agências citaram maneiras alternativas de se conseguir mensurar o desempenho de forma mais efetiva, como por exemplo, o mapeamento de competências.

O processo de Gestão do Desempenho Individual precisa amadurecer

Alguns entrevistados entendem que existe espaço para o amadurecimento da gestão do desempenho individual. Essa é uma percepção interessante, tendo em vista as demais levantadas durante o estudo. Isso pode significar que, apesar das inúmeras dificuldades apontadas, alguns profissionais da área de gestão de pessoas ainda enxergam que o processo poderia ser desenvolvido.

Os profissionais da área de gestão de pessoas da ANAC e da ANEEL demonstraram perceber que podem aperfeiçoar o processo a cada ciclo avaliativo, mas compreendem que o processo está longe do ideal.

“é um processo de evolução que ainda está um pouco distante do ideal, mas que você vê claramente a cada ciclo a evolução constante.”

A ANEEL também entende que prática na Agência não é excelente, mas que existem espaços para melhorias. É importante reconhecer essas percepções porque foram as únicas que parecem ser positivas e otimistas acerca desse processo. Já a ANTAQ acredita que é necessário ter um maior acompanhamento das metas individuais e intermediárias estabelecidas no Plano de Trabalho.

A Gestão do Desempenho Individual possui caráter punitivo

Os servidores das Agências parecem enxergar a gestão do desempenho individual como uma ferramenta de controle dos indivíduos por meio da ameaça da retirada da remuneração. Dessa forma, a avaliação de desempenho individual ganha um caráter punitivo.

A vinculação à remuneração é tida como um dos fatores responsáveis pelo fato da avaliação de desempenho individual não corresponder ao desempenho real do servidor. Os profissionais parecem entender que existe uma distorção das finalidades da gestão do desempenho individual.

Os servidores da ANEEL parecem entender a avaliação de desempenho como um instrumento de controle sem atender requisitos meritocráticos, sendo que o desempenho precisa ser mantido para que não ocorra uma diminuição da remuneração.

Tal percepção é corroborada pelo conteúdo retirado da entrevista da ANAC, que onde foi destacada a dificuldade que a vinculação entre resultado de avaliação de desempenho e remuneração pode gerar na aferição real do desempenho do indivíduo:

“Porque tem a parte da vinculação a remuneração que é bem complexa até para fazer a avaliação e acaba mascarando alguma coisa que possa acontecer. A pessoa vai fazer avaliação e acaba se sentindo com uma tendência a dar uma nota mais alta para evitar transtorno com o colega.”

Outro ponto que foi bem destacado foi o fato da gratificação de desempenho corresponder a aproximadamente à metade da remuneração total dos servidores, fato abordado no referencial teórico deste estudo no Quadro 2. Esse entendimento foi identificado

como uma das percepções do entrevistado da ANTT sobre a gestão do desempenho individual:

“Principalmente pela parcela de gratificação ser muito alta. Se nosso salário não fosse metade gratificação, era mais fácil realizarmos essa avaliação e não impactaria no salário do servidor, mas hoje não tem como.”

Essa questão também foi abordada na entrevista realizada na ANVISA, que relatou que talvez fosse possível realizar uma avaliação de desempenho adequada e condizente com o desempenho real do servidor, caso não houvesse uma parcela grande vinculada à remuneração.

Os entrevistados demonstraram entender as distorções existentes nesse processo. Logo destacam que a avaliação deveria ser utilizada como uma forma de melhorar os processos organizacionais, tal como defende a literatura sobre o assunto.

Apesar desse reconhecimento, eles também parecem demonstrar que compreendem o fato dos gestores não realizarem uma avaliação criteriosa e objetiva e parecem atribuir esse fato, também, ao impacto remuneratório da avaliação.

Outro ponto interessante que merece destaque é que o resultado da avaliação de desempenho individual parece ser entendido como algo que extrapola os limites profissionais e adentra em questões pessoais. Sendo assim, muitos servidores não admitem não ganhar a nota máxima. Essa visão é corroborada pela seguinte fala da ANVISA:

“Acham que tem direito a 100% do salário. Nas agências tem um desejo, uma vontade muito grande pelo o subsídio.”

Como os servidores parecem não enxergar os benefícios de uma gestão do desempenho individual adequada, eles parecem concluir que o objetivo principal da avaliação de desempenho é o pagamento de sua remuneração. O processo como um todo, em todas as suas fases, passa a não existir, sendo que a única etapa que aparenta ser realizada é a mensuração do resultado propriamente dito, sem que haja um planejamento prévio, acompanhamento das metas, *feedback* ao longo do ciclo, tal como relatado pela ANATEL.

De acordo com o entrevistado da ANTAQ, a avaliação de desempenho não é vista como ferramenta de gestão e os resultados da avaliação de desempenho não representam à realidade. Acredita que isso ocorre porque ela está vinculada à remuneração, que representa

grande parte da remuneração. Dessa forma, as chefias e servidores possuem receio de prejudicar os profissionais com notas baixas.

Falta de autonomia para adotar uma gestão do desempenho que seja efetiva em cada agência

O Decreto nº 7.133/2010, que estabeleceu a Política de Gestão do Desempenho para os integrantes da Administração Pública Federal, trouxe uma série de procedimentos fechados, com pouca margem de adaptação em cada instituição.

É possível perceber que o Decreto tenta estabelecer uma gestão do desempenho que de acordo com a literatura mais atual sobre o tema, determinando procedimentos para o cumprimento de todas as etapas de um ciclo de avaliação de desempenho, estabelecimento de metas individuais no início do ciclo, acompanhamento do desempenho, avaliação com múltiplos atores, multinível, dentre outros conceitos defendidos pelos principais autores sobre o tema para que a gestão do desempenho seja efetiva.

No entanto, é possível identificar nas entrevistas a percepção que o detalhamento desses procedimentos não garantiu que a efetividade desse processo e ele continuou não sendo utilizado como a ferramenta de gestão que deveria ser.

De acordo com a percepção de alguns entrevistados, essa falta de autonomia parece contribuir para que o processo não atinja a sua finalidade, de tal forma que questões que deveriam ser passíveis de adaptação à realidade de cada organização são engessadas e se tornam dificultadores de todo o processo.

Algumas entrevistas apresentaram alternativas à gestão de desempenho trazida pelo Decreto e que poderiam ser mais efetivas. A ANATEL, por exemplo, citou que SEI – Sistema Eletrônico de Informações -, que permitirá um acompanhamento em tempo real do andamento de processos, permitindo, dessa forma uma avaliação do desempenho da equipe mais objetiva, fornecendo insumos concretos aos gestores, conforme citado abaixo:

“A gestão de desempenho não é necessariamente a única forma de se fazer a avaliação de desempenho individual, tem outras formas para fazer uma gestão que vai melhorar o desempenho.”

Da mesma forma, a ANVISA acredita que implantação da gestão por competências poderá melhorar o desempenho, tendo em vista que ela vai ser adequada á realidade de cada área e cargo da Agência. Conforme essa instituição, os fatores da avaliação de desempenho estabelecidos pelo Decreto não podem ser gerais para todos os tipos de cargo e atividades e perfis existentes.

“eu entendo que o governo tenham fatores que sejam comuns que todos os servidores cumpram pelo menos aquilo. Mas não sei se a gente consegue num país tão diferente, nos órgãos com características tão diferentes. Eu entendo a lógica, mas na prática não sei tem como funcionar.”

Ainda sobre o assunto, a ANTT entende que a imposição da vinculadas regras da maneira que foi realizada pelo Decreto também é percebida como algo que impede a adoção de boas práticas de gestão do desempenho dentro da instituição.

A percepção colhida na ANEEL é de que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão adota uma postura que exige que as áreas de gestão de pessoas do poder executivo federal devem se sujeitar às imposições do órgão central e que isso dificulta a adaptação e melhoria da gestão de desempenho em cada instituição.

“Existe um controle excessivo por parte do MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). A visão para implantar a política é top-down e não quer saber da realidade de cada órgão.”

O relato dos entrevistados aponta que a falta de autonomia é um fator determinante das dificuldades enfrentadas para a realização de uma boa gestão do desempenho, adequada a cada instituição.

Falta capacitação

A implantação a gestão do desempenho individual depende de inúmeros fatores, um deles, muito importante, é a capacitação dos avaliadores e avaliados nesse processo. A formação dos profissionais nesse tema, certamente facilitaria a execução desse processo. A percepção da ANATEL é que os gestores não estão capacitados para exercer essa tarefa. Muitos cargos gerenciais são ocupados por técnicos que foi promovido ao cargo gerencial.

A literatura aponta que um dos principais condicionantes para a efetiva gestão do desempenho é a capacitação dos servidores e gestores nesse processo. Logo, a percepção de que não houve capacitação suficiente pode ter prejudicado a implantação da gestão do desempenho nas Agências.

Gestão do Desempenho Individual é desvinculada do Planejamento Estratégico da Instituição

Essa questão apareceu como um dos condicionantes dificultadores da implantação de um modelo de gestão do desempenho efetivo nas organizações. Percebe-se que o desdobramento das metas institucionais em intermediárias, que são posteriormente desdobradas em metas individuais é uma das determinações do Decreto nº 7.133/2010, significando a adoção de um planejamento estratégico nas instituições. No entanto, mesmo com essa determinação, a ANATEL percebe que essa vinculação não ocorre na prática, sendo que vários servidores não conseguem relacionar suas atividades às metas da organização e da equipe. Dessa forma, parece que sem um planejamento estratégico efetivo, não é possível realizar a gestão do conforme o Decreto nº 7.133/2010.

QUADRO 19. Principais percepções sobre a Gestão do Desempenho Individual em cada Agência – profissionais da área e servidores

	ANAC	ANATEL	ANEEL	ANTAQ	ANTT	ANVISA
A Gestão do Desempenho Individual do Decreto nº 7.133/2010 não é efetiva	Alguns servidores ignoram a gestão do desempenho. Ela ainda não traz benefício para a instituição	Não resulta em melhorias de desempenho	A gestão do desempenho individual não é aplicável a todas as realidades	Avaliação de desempenho serve apenas para cumprir uma formalidade. Não é vista como ferramenta de gestão	Esse processo não oferece insumos para melhorias de gestão	Existe esforço para execução de um processo que não gera retorno
O processo de Gestão do Desempenho Individual precisa amadurecer	A cada ciclo o processo da gestão do desempenho individual evolui mais um pouco		O processo não é excelente, mas existem espaços para melhorias	É necessário melhor acompanhamento do Plano de Trabalho		
A Gestão do Desempenho Individual possui caráter punitivo	Aferição do desempenho não corresponde ao real para não impactar na remuneração	O objetivo principal da realização da avaliação de desempenho é o pagamento da remuneração	É um instrumento de controle. Deve-se manter o desempenho para manter remuneração	A avaliação de desempenho não representa à realidade porque está vinculada à 50% da remuneração. Receio de prejudicar o outro	A avaliação de desempenho poderia ser realizada conforme a realidade se não houve um impacto em 50% da remuneração	O impacto em grande parte da remuneração impede a realização do desempenho de acordo com a realidade. Processos extrapola questões profissionais se tornando pessoais
Falta de autonomia para adotar uma gestão do desempenho que seja efetiva em cada agência		O modelo estabelecido pelo Decreto não pode ser adaptado - existem melhores formas de avaliação	Controle excessivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dificulta a aplicação do modelo conforme realidade de cada instituição		A imposição das regras impede a adoção de boas práticas de gestão do desempenho	As regras estabelecidas pelo Decreto não são adequadas a todas as realidades e não existe autonomia para adaptação - A gestão por competências pode melhorar o desempenho
Falta capacitação		Os gestores não estão capacitados para adotar a gestão do desempenho individual				
Gestão do Desempenho Individual é desvinculada do Planejamento Estratégico da Instituição		A Gestão do Desempenho é desvinculada ao Planejamento Estratégico da instituição na prática				

Este Capítulo apresentou os resultados e as discussões oriundas em virtude das informações obtidas, que corroboram com a revisão bibliográfica realizada. O próximo Capítulo apresentará as conclusões e considerações finais fundamentados nos resultados alcançados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo alcançou o objetivo ao indicar alguns dos principais condicionantes dificultadores e facilitadores para adoção e execução da gestão de desempenho individual nas Agências Reguladoras. Além disso, foi possível perceber que a forma como essa implantação ocorreu, teve mais aspectos que dificultaram a aplicação de uma boa gestão do desempenho individual do que facilitadores.

A gestão do desempenho efetiva é aquela que fornece resultados que sejam utilizados como insumos para a melhoria do desempenho individual de um profissional e também que propicie a melhoria da organização em seus processos, em sua atuação perante o mercado ou sociedade, no caso das organizações públicas.

De tal modo, a gestão do desempenho pode resultar em inúmeros benefícios para a organização e para os profissionais se for utilizada como uma ferramenta de gestão. Assim, a avaliação de desempenho orienta a tomada de decisões gerenciais, possibilita o planejamento de atividades dos profissionais e das equipes, pode identificar questões sobre a organização que precisam ser melhoradas, pode ser integrada aos programas de capacitação, dentre outros benefícios.

A adoção da gestão do desempenho nas organizações contribui para a melhoria do desempenho e processos de trabalho e fornece insumos para todos os subprocessos de gestão de pessoas. A gestão do desempenho pode ser uma importante ferramenta para o gerenciamento das pessoas, é uma forma de mapear as dificuldades e facilitar a proposição de soluções de problemas, além de prover um diagnóstico para melhoria das equipes de trabalho.

No entanto, os conteúdos obtidos indicam que a gestão do desempenho individual no serviço público federal enfatiza o pagamento da gratificação de desempenho. O próprio Decreto nº 7.133/2010, em sua apresentação, se traduz em uma norma que “regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho”.

Dessa forma, é possível perceber que a principal finalidade da avaliação do desempenho na Administração Pública Federal é o pagamento da gratificação de desempenho dos servidores públicos. Tal fato parece impactar diretamente nos produtos e benefícios trazidos por esse processo, tornando secundários todos os potenciais benefícios da gestão do desempenho, quando ela é bem executada. Aparentemente, os objetivos da gestão do desempenho parecem desvirtuados do seu principal propósito nas Agências Reguladoras que participaram deste trabalho.

Verifica-se que os normativos internos das Agências Reguladoras não fogem ao foco do Decreto. Foi possível verificar que a fase de avaliação de desempenho individual é muito valorizada em todos os documentos estudados, apesar dos entrevistados citarem as demais fases da avaliação de desempenho como fundamentais para que gestão do desempenho seja efetiva.

Um ponto que merece destaque é o valor que a gratificação de desempenho representa na composição da remuneração dos servidores, que é mais de 50% do total da gratificação. Isso foi muito enfatizado durante as entrevistas como um dificultador para que o avaliador realize uma avaliação que reflita o desempenho real do indivíduo. A avaliação de desempenho institucional não foi investigada neste estudo, no entanto, ela apareceu em diversos momentos nos resultados de forma indireta, o que indica que esse fenômeno também possa acontecer com a mensuração do desempenho das organizações.

Constata-se que existe preocupação das áreas de gestão de pessoas ao tentar tornar esse processo algo que possa trazer melhorias para as Agências Reguladoras. No entanto, é possível observar que tanto a rigidez da norma quanto o suporte da organização para a execução da gestão do desempenho impactam negativamente no alcance desse objetivo.

Aliado a isso, a falta da cultura do desempenho e a dificuldade que os servidores da administração pública federal brasileira possuem para lidar com um processo de avaliação parece interferir diretamente na compreensão da importância dessa ferramenta, que acaba sendo tratada como uma simples formalização para a o pagamento dos servidores. Igualmente, parece existir uma crença de que a gestão do desempenho é um método de punição, o que dificulta que o processo seja entendido como um elemento fundamental para a melhoria dos resultados, não somente dos profissionais e da equipe, mas também da organização como um todo.

Pode-se concluir que a visão que gestão do desempenho é um processo desprovido de um objetivo final contribui para que esse processo não seja aplicado de maneira efetiva nas organizações, além de ser isolado dos demais processos de gestão de pessoas.

Ainda merece destaque a questão do suporte e condições de trabalho que a organização oferece às áreas de gestão de pessoas para que o processo seja implantado e executado de forma estratégica. Praticamente todos os entrevistados citaram a dificuldade que possuem com a operacionalização das avaliações de desempenho individual e como a ausência de um sistema informatizado para o processamento das notas faz com que a equipe dedique esforço, tempo e recursos humanos apenas para o cálculo e controle das notas tornando o desenvolvimento estratégico da gestão do desempenho individual secundário. As

notas da avaliação de desempenho resultam em um montante considerável da remuneração dos servidores, o que por sua vez aumenta a necessidade de controle desse processo, tendo em vistas as auditorias inerentes ao serviço público.

A publicação do Decreto nº 7.133/2010, não foi precedido da criação de um sistema informatizado único para os órgãos que se submetem a ele. Portanto, até o momento, boa parte do esforço das equipes de gestão de pessoas parece ser dedicado ao desenvolvimento e aperfeiçoamento dos sistemas de avaliação de desempenho.

Outro dificultador importante citado foi a aplicabilidade do Decreto nº 7.133/2010. Em alguns casos, os fatores de avaliação dispostos nesse normativo não eram adequados para as organizações, e a impossibilidade de mudança impediu a adaptação desse modelo às necessidades das Agências Reguladoras. Outro ponto levantado com relação a esse dificultador foi a falta de planejamento prévio de mão de obra da área de gestão de pessoas para a execução desse processo, que parece ter sido reforçado pela não criação de um sistema de avaliação de desempenho para diminuir o impacto da pouca disponibilidade de pessoal.

Ainda em se tratando de aplicabilidade, algumas agências também relataram que o modelo de gestão do desempenho do Decreto é rígido e não permite adaptações à realidade em alguns pontos mais simples, como a própria estrutura regimental da agência. Assim esse modelo parece ter enfrentado dificuldades de adaptação tendo em vista a impossibilidade do desdobramento das metas institucionais até o nível individual conforme as atribuições regimentais das áreas.

Apurou-se que o patrocínio da alta direção e dos gestores acerca desse processo foi um importante dificultador para a efetiva implantação da gestão do desempenho individual. Esse tema foi abordado, desde o início como um assunto exclusivo da área de gestão de pessoas, o que contribui para a não disseminação da cultura da gestão do desempenho entre os servidores e gestores. Destaca-se que as oficinas de trabalho realizadas após a publicação do Decreto de avaliação pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tinham em suas composições apenas profissionais da área de gestão de pessoas, mesmo tratando-se da avaliação de desempenho individual e institucional. Isso indica que o assunto não foi disseminado em todas as esferas necessárias para a obtenção do patrocínio necessário. As áreas de planejamento estratégico e os dirigentes das organizações são essenciais para a execução desse processo em conjunto com a área de gestão de pessoas.

Vale ressaltar que houve coerência entre os facilitadores e dificultadores encontrados. Assim, da mesma forma que a ausência de suporte tecnológico foi citada como dificultador, a existência dele foi citada como facilitador. Isso ocorreu também com o planejamento

estratégico, que quando alinhado à gestão do desempenho torna-se um facilitador, inclusive por promover o patrocínio dos gestores e dirigentes.

Nesse sentido, a vinculação da gestão do desempenho ao Planejamento Estratégico da organização e envolvimento da alta direção apareceu como um dos condicionantes facilitadores da implantação efetiva desse processo. Apesar do Decreto nº 7.133/2010 ter trazido essa ideia, nem todas as Agências estudadas conseguiram realizar essa vinculação.

A construção coletiva dos normativos internos foi um dos principais condicionantes que facilitou a implantação da gestão do desempenho individual. Tendo em vista a dificuldade de interpretação de algumas normas, as Agências Reguladoras constituíram um grupo de trabalho entre profissionais da área de gestão de pessoas para elaborar suas normas internas. Além disso, a implantação da gestão do desempenho pareceu ocorrer com mais facilidade nas Agências em que a construção da norma envolveu mais de uma unidade organizacional.

Conclui-se que é necessário que as Agências invistam em programas de capacitação e desenvolvimento gerencial que abordem a questão da gestão do desempenho como uma importante ferramenta de gestão. Os servidores e dirigentes precisam ser sensibilizados sobre a importância desse processo para a instituição. Nas análises documentais não foram encontrados programas de capacitação ou sensibilização sobre esse assunto. As técnicas de *feedback* devem ser abordadas nessas ações tendo em vista as dificuldades que foram relatadas nas entrevistas.

A relação entre da alta direção e da área de gestão de pessoas com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão também precisa ser estreitada para sanar as questões de aplicabilidade do Decreto à realidade de cada instituição. Além disso, essa aproximação entre essas duas instituições pode auxiliar no desenvolvimento de ferramentas para auxiliar a operacionalização dos procedimentos e propostas de melhorias para as revisões das normas que as tornem mais aplicáveis às realidades de cada instituição.

Igualmente, as Agências devem buscar cada vez mais alinhar o processo de gestão do desempenho ao planejamento estratégico para que ela se torne algo institucionalizado e reconhecido por todos os dirigentes, gestores e servidores da Agência. Todas as etapas de gestão do desempenho devem ser valorizadas e enfatizadas com a finalidade de que os resultados promovam melhorias organizacionais e profissionais.

Por fim, constata-se a necessidade de ampliar o escopo desse estudo e realizá-los nas demais Agências Reguladoras e demais entes do Poder Executivo Federal para que seja possível obter uma conclusão mais abrangente sobre os condicionantes da implantação efetiva da gestão do desempenho individual conforme o Decreto nº 7.133/2010. As Agências são da

administração pública indireta e seus resultados não podem ser generalizados para todos os órgãos públicos que se submetem às regras do Decreto nº 7.133/2010. Também seria interessante tentar associar esses resultados à estudos quantitativos com o intuito de obter maior grau de generalização.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, L. F. **Trajectoria recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*** RAP Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007

ALYRIO, R.D. **Metodologia Científica**. PPGEN: UFRRJ, 2008.

BARBOSA, L. **Meritocracia à brasileira: o que é o desempenho no Brasil?** Revista do Serviço Público, v.120, nº 3, p.58 a 102, 1996.

BARDIN, I. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 1994. 226 p.

BENDASSOLI, P. **Desempenho no trabalho: Revisão da literatura**. Psicologia Argumento (PUCPR. Impresso), v. 30, p. 171-186, 2012.

BRANDÃO, H. P. e GUIMARÃES, T. A. **Gestão de Competências e Gestão de Desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?** Revista de Administração de Empresas. V. 41, nº 1, p. 8 a 15, 2001.

BRASIL. **Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

_____. **Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

_____. **Decreto nº 5.877, de 29 de junho de 2006**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

_____. **Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

_____. **Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010**. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, DF.

CANTISANO, G. T.; DOMÍNGUEZ, F. M. **Identificación Organizacional y Rutura de Contrato Psicológico: Sus Influencias sobre la Satisfacción de los Empleados**. International Journal of Psychology and Psychological Therapy, 365-379, 2007.

COELHO JUNIOR, F. A. **Gestão do Desempenho Humano no Trabalho: Interfaces Teóricas, Etapas Constitutivas e Implicações Práticas**. Contabilidade, Gestão e Governança, 2011. No prelo.

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

DIAS, A. L.; CÂMARA, D. S. e NASCIMENTO, R. O. **Avaliação de Desempenho: fatores que resultam em implicações negativas da avaliação de desempenho funcional associada ao programa GDF da CHESF**. 2003. Monografia de Especialização da UFBA. Bahia, BA.

SCHIKMANN, R. **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público/organizado**. In. CAMÕES, M. R. S. et al. (Org). *Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público* – Brasília: ENAP, 2010. p 11- 28.

GUIMARÃES, T. A.; NADER, R. M.; RAMAGEM, S. P. **Avaliação de desempenho de pessoal: uma metodologia integrada ao planejamento e à avaliação organizacionais**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, p. 43-61, 1998.

LUCENA, M. D. da S. **Avaliação de desempenho**. São Paulo: Atlas, 1992.

MARTINS et al. **Avaliação de Desempenho Individual no Setor Público Brasileiro: Análise da Produção Acadêmica de 2000 a 2009**. Encontro de Administração Pública e Governança, 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho**. SEGEP (Secretaria de Gestão Pública), 2013.

ODELIUS, C. C. **Experiências de avaliação de desempenho na administração pública federal**. Cadernos ENAP, Brasília, v. 19, p. 1-96, 2000.

ODELIUS, C. C.; SANTOS, P. R. G. **Avaliação de Desempenho Individual no contexto da Administração Pública Federal direta: Aspectos Determinantes de sua Efetividade**. 30o Encontro Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Salvador – BA, 2007.

OLIVEIRA-CASTRO, G. A.; LIMA, G. B. C.; VEIGA, M. R. M. **Implantação de um sistema de avaliação de desempenho: métodos e estratégias**. *Revista de Administração (RAUSP)*, Brasil, v. 31, n. 3, p. 38-52, 1996.

PÓ, M. V. e ABRUCIO, F. L. **Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças**. *Revista de Administração Pública* Rio de Janeiro 40(4):679-98, Jul./Ago. 2006

PONTES, B. R. **Avaliação de Desempenho: Nova Abordagem. Métodos de Avaliação Individual e de Equipes**. São Paulo (SP), 9ª edição, Editora LTR, 2005.

PORTAL BRASIL. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>. Acesso realizado em 03/08/2014 às 19h06.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO A. A. **O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método**. *Organizações rurais agroindustriais*, Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005

SHIGUNOV NETO, A. e GOMES, R. M.. **Reflexões sobre a avaliação de desempenho: uma breve análise do sistema tradicional e das novas propostas**. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa (RECADM)*, v.1, nº1, 2003.

SONNENTAG, S, e FRESSE, M. (2002). **Performance and concepts and performance theory**. In. S. Sonnentag (Ed.) *Psychological management of individual performance* (pp 3-15). New York: Wiley.

SUZUKI, J. A. N. e GABBI, L. V. B. **Desafios da Avaliação de Desempenho no Setor Público: O Caso Da Prefeitura Municipal De São Paulo.** II Congresso Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração de Gestão Pública – Painel 13: Enfrentando as dificuldades de mensuração de desempenho no setor público: experiências em curso no Brasil.

VIEIRA, V. A. **As tipologias, variações e características da pesquisa de marketing.** Revista FAE, Curitiba, v.5, n.1, p.61-70, jan./abr. 2002.