



Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização



30
Enap *anos*

**GESTÃO PARA RESULTADOS:
DIAGNÓSTICO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO
EM UMA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO**

Brasília – DF
Agosto/2016

**GESTÃO PARA RESULTADOS:
DIAGNÓSTICO DA AVALIAÇÃO DE
DESEMPENHO
EM UMA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO
BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso de
Especialização em Gestão Pública – 10^a
edição, como parte dos requisitos para
obtenção do grau de Especialista.

Orientador: Prof. Doutor Antonio Lassance

**GESTÃO PARA RESULTADOS:
DIAGNÓSTICO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO
EM UMA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO**

Allan Rodrigues de Carvalho

RESUMO

A legislação federal e estadual tem tornado a avaliação de desempenho instrumento obrigatório em grande parte da Administração Pública brasileira. O objetivo deste artigo é analisar a aplicação desse instrumento em uma organização do Estado Brasileiro brasileira, confrontando-o com o modelo de gestão para resultados para entender em que medida a avaliação de desempenho contribui para o alcance dos resultados da organização. Com base na legislação vigente e na literatura sobre a gestão para resultados, o artigo apresenta um paradigma das características da avaliação de desempenho e, valendo-se de pesquisa documental e observação participante, compara com a experiência da organização estudada. Da pesquisa, extrai-se que a simples existência da avaliação de desempenho não é condição suficiente para planejamento, comunicação e alcance das metas, cabendo ao gestor a decisão quanto ao desenho e aplicação mais adequados da avaliação de desempenho em sua organização.

Palavras-chave: Administração Pública; Gestão para resultados; Avaliação de desempenho.

1 INTRODUÇÃO

Conforme recente estudo do Banco Credit Suisse sobre a eficiência do gasto público (FOLHA DE SÃO PAULO, 2016), o Brasil apresenta uma combinação de gastos públicos elevados e pouco eficientes, o que tem freado o crescimento do país. O estudo analisa o patamar das despesas do governo de diferentes países, a expansão de suas economias e os resultados alcançados por suas políticas de distribuição de renda, performance econômica, estabilidade, administração pública, educação e saúde. O Brasil aparece na 28ª posição em nível de eficiência dentre os 39 países em desenvolvimento pesquisados.

Isso indica que o dinheiro público não vem sendo empregado de forma direcionada ao alcance dos resultados pretendidos.

Este artigo pretende, analisando a literatura referente à gestão para resultados, proceder a um diagnóstico sobre a avaliação de desempenho em uma Organização do Estado Brasileiro (OEB) para entender em que medida ela contribui para eficiência no serviço público.

A pedido da organização, e em vista de dados sensíveis aqui tratados, seu nome será omitido deste artigo, sendo doravante identificada apenas como OEB.

Este artigo está desenvolvido de modo a propiciar a análise em três níveis: o teórico-metodológico, o empírico-descritivo e o analítico-propositivo.

Primeiramente, em termos teórico-metodológicos, busca-se identificar um paradigma, no qual são definidos conceito, princípios e requisitos de uma avaliação de desempenho. Também são levantados os procedimentos básicos de planejamento, implementação e monitoramento entendidos como necessários.

Após, é feita a descrição do modelo de avaliação de desempenho adotado na OEB, seu acompanhamento e sua relevância no processo de tomada de decisão.

No terceiro tópico, será confrontado o modelo da OEB com o paradigma a fim de detectar eventuais pontos de melhoria.

2. GESTÃO PARA RESULTADOS

Para aumentar a eficiência e efetividade dos gastos públicos, a literatura apresenta um modelo de gestão para resultados. De acordo com Martins e Marini (2010):

a gestão para resultados não é apenas formular resultados que satisfaçam às expectativas dos legítimos beneficiários da ação governamental de forma realista, desafiadora e sustentável. Significa, também, alinhar os arranjos de implementação (que cada vez mais envolve intrincados conjuntos de políticas, programas, projetos e distintas organizações) para alcançá-los, além de

envolver a construção de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização.

Para os autores, um modelo de gestão para resultados envolveria três elementos essenciais: direcionadores de resultado, direcionadores de esforço para implementação das ações, e mecanismos de controle (gerencial, social, de relacionamento e de aprendizagem). O modelo englobaria, pois, diversas etapas:

- a) Definição de agenda estratégica da instituição a partir de um planejamento abrangente;
- b) Alinhamento das estruturas implementadoras e pacto dos resultados;
- c) Alinhamento e otimização dos processos de trabalho;
- d) Adequação da estrutura organizacional;
- e) Envolvimento das pessoas;
- f) Monitoramento e avaliação dos resultados;
- g) Ajustes e correções das ações que não estejam atingindo os resultados almejados; e
- h) Adequações e correções que busquem garantir a sustentabilidade do modelo de gestão para resultado adotado.

Como se nota, a gestão para resultados é um modelo abrangente e perpassa por tanto por processos mais estáveis e duráveis como a definição dos objetivos estratégicos ou da estrutura organizacional como por processos mais temporários como projetos ou estabelecimento de plano de ações específico.

Nesse contexto, a avaliação de desempenho é uma ferramenta necessária, mas não suficiente para a promoção de uma gestão de resultado. De acordo com Radnor (*apud* ASSIS, 2012), enquanto a mensuração do desempenho propõe estabelecer o valor quantitativo ou qualitativo, a gestão do desempenho é a ação, baseada nos indicadores e relatórios de desempenho, com o objetivo de melhorar o comportamento, motivação e processos para promover inovação.

No presente artigo, focaremos no estudo da ferramenta de avaliação de desempenho e suas principais características.

3. A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Para Lotta (2002), a avaliação de desempenho é um mecanismo que busca conhecer e medir o desempenho, estabelecendo uma comparação entre o desempenho esperado e o apresentado.

Entretanto, o termo “desempenho” é entendido na literatura de forma ampla. Dooren *et al* (2010) afirma que ele pode ser considerado em quatro diferentes perspectivas: tarefas desempenhadas, competência/capacidade, resultados e resultados sustentáveis (atenção na qualidade das ações e realizações).

Para Toro (*apud* BRASIL, 2000) os atributos pessoais podem viabilizar o desempenho, mas não pode a ele ser equiparado. Para o autor, “desempenho é a ação ou conjunto de ações observáveis orientadas a um dado resultado”.

A presente pesquisa pretende se concentrar a avaliação de desempenho sob a perspectiva de um “somatório de esforços empreendidos para resultados alcançados, que devem ser medidos por indicadores correspondentes” (CASTRO, 2012).

O importante é que “o simples redirecionamento do esforço (mesmo que não haja aumento dele) em direção às prioridades da organização pode gerar melhoria do desempenho” (ASSIS, 2012).

3.1. Das dimensões do desempenho

O desempenho pode ser avaliado em diferentes dimensões. No guia metodológico de indicadores de programas do Ministério do Planejamento (2010), aponta quatro dimensões:

- a) Economicidade: expressam os gastos incorridos na alocação dos insumos, visando minimizar custos;
- b) Eficiência: possuem estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados;
- c) Eficácia: apontam o grau em que um programa atinge as metas e objetivos planejados para o público-alvo;
- d) Efetividade: medem os impactos da ação em termos de solução de problemas ou de atendimento de demandas, ou seja, medem os efeitos positivos ou negativos na realidade social.

Na figura 1 abaixo é possível visualizar a dimensão do desempenho em relação ao fluxo de implementação:

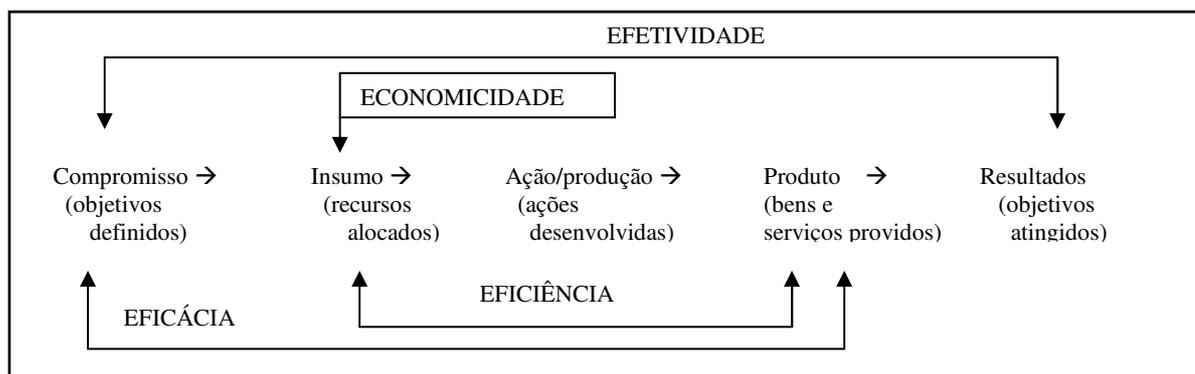


Figura 1 - Diagrama de insumo-produto e as principais dimensões de desempenho (BRASIL, 2010)

O modelo 6E, também disseminado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, acrescenta ainda execução (realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos) e excelência (conformidade a critérios e padrões de qualidade), dividindo os indicadores em dimensões de esforço (execução, excelência e economicidade) e em dimensões de resultado (efetividade, eficácia, eficiência). De acordo com o modelo, na avaliação, devem ser atribuídos pesos para priorização da dimensão de resultados e dos indicadores que a compõe em uma proporção de, ao menos, 60% para resultados e 40% para esforços.

O Banco Asiático de Desenvolvimento – ADB (2006), em sua metodologia, busca apenas o acompanhamento de indicadores de Resultado, sendo esses de eficácia e eficiência, citados acima e responsável por 60% da avaliação, e os critérios de relevância (quão apropriada é a ação planejada para o problema atacado) e sustentabilidade (avalia em que medida os recursos atuais – humanos, financeiros e institucionais – são suficientes para manter os resultados alcançados/almejados). O impacto (efetividade) é medido separadamente em outra avaliação. O ADB ainda fixa subcritérios de avaliação objetivos para cada um desses critérios.

Essa visualização das dimensões é importante para compreender que uma avaliação concentrada nas dimensões de esforço pode não ser suficiente para representar um instrumento de gestão para resultados.

3.2. Dos processos

Valente Neto (2013), em análise comparativa de três modelos de avaliação, definiu cinco processos para estabelecimento dos indicadores de desempenho, como podemos ver abaixo:

Estudo do conceito	TCU (2011), Passo 1: estudo do planejamento estratégico da organização ou do marco lógico do programa, com a formulação de perguntas básicas por meio de técnicas de planejamento, como a 5W2H; TCU (2011), Passo 2: elaboração do mapa de produtos; TCU (2011), Passo 3: Formulação de perguntas sobre o desempenho, de modo que as respostas sejam as informações requeridas pelos interessados.	
Definição de interessados	MPOG (2009), Passo 1: utilização do diagrama de cadeia de valor.	TCU (2011), Passo 2: utilização do mapa de produtos, que revela interessados em produtos intermediários e finais.
Busca de informações	MPOG (2009), Passo 6: utilização das principais técnicas de coleta de dados: (i) tradicionais (aplicação de questionários, realização de entrevistas, observação direta, análise documental); (ii) em grupo (oficinas, brainstorming, reuniões em equipe); (iii) de prototipação (simulação e experimentação); (iv) cognitiva (análise mental, dedução e inferências); e (v) contextuais (análise social e análise dos ambientes interno e externo).	MPOG (2010), Passo 5: pesquisa, no âmbito do SEN, de medidas previamente elaboradas; mapeamento, desde o desenho do programa, das demandas de informações.
Seleção dos indicadores	MPOG (2010), Passo 4: criação de critérios mais específicos à realidade avaliada; MPOG (2010), Passo 6: realização de análise <i>trade-off</i> , com foco quantitativo (critérios de classificação) e qualitativo (critérios subjetivos, como experiências anteriores, opinião especializada, analogia com outros programas, indicações de instituições nacionais e internacionais).	TCU (2011), Passo 5: utilização da matriz que combina as dimensões do desempenho aos aspectos custo, tempo, quantidade e qualidade; e utilização da matriz que combina as dimensões do desempenho às perspectivas do BSC.
Estabelecimento de metas	MPOG (2009), Passo 4: estabelecimento de metas com finalidade, valor, prazo e fundamentação em séries históricas, tendências e/ou <i>benchmarking</i> .	TCU (2011), Passo 5: utilização do conceito de metas SMART (específica, mensurável, apropriada, realista e prazo determinado).

Quadro 1 – Análise comparativa de modelos de elaboração de indicadores de desempenho. (Fonte: VALENTE NETO, 2013)

O estabelecimento de indicadores, contudo é um procedimento preparatório, a ser seguido pela avaliação propriamente dita. Esses passos demonstram que não há como fazer uma avaliação de desempenho de forma dissociada dos demais processos do modelo de gestão para resultados descrito no capítulo dois. A avaliação de desempenho, pois, depende de e deve refletir o estabelecimento da agenda estratégica e definição do esforço de implementação.

Estabelecidas as metas, podemos compreender o processo de avaliação de desempenho *stricto sensu* como a sequência de passos descritos no art. 149 da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008:

Art. 149. O ciclo da avaliação de desempenho compreenderá as seguintes etapas:

I - publicação das metas globais, a que se refere o inciso I do caput do art. 144 desta Lei;

II - estabelecimento de compromissos de desempenho individual e institucional, firmados no início do ciclo de avaliação entre o gestor e cada integrante da equipe, a partir das metas institucionais de que tratam os arts. 144 e 145 desta Lei;

- III - acompanhamento do desempenho individual e institucional, sob orientação e supervisão do gestor e da Comissão de Acompanhamento de que trata o art. 160 desta Lei, de todas as etapas ao longo do ciclo de avaliação;
- IV - avaliação parcial dos resultados obtidos, para fins de ajustes necessários;
- V - apuração final das pontuações para o fechamento dos resultados obtidos em todos os componentes da avaliação de desempenho;
- VI - publicação do resultado final da avaliação; e
- VII - retorno aos avaliados, visando a discutir os resultados obtidos na avaliação de desempenho, após a consolidação das pontuações.

3.3. Objetivos da avaliação de desempenho

Como propósitos da avaliação de desempenho, Assis (2012) elenca: a) aprendizado, b) direcionamento e controle, e c) transparência e responsabilização.

Martins e Marini (2010) também reconhecem o monitoramento e avaliação como mecanismos de controle e correção. Para eles, a avaliação de resultado permite “verificar a extensão na qual a agenda estratégica é pertinente e está sendo realizada, além de averiguar se os esforços empreendidos estão direcionados para ela”. Os autores acrescentam que “o ponto crítico em relação a sistemas de monitoramento e avaliação é gerar e disponibilizar informações de forma clara e expedita para proporcionar correções no momento oportuno e, por conseguinte, aprendizado”. Os autores adicionam ainda a sua finalidade de servir de insumo para a tomada de decisões.

Heinrich (2010) ressalta também “a prestação de contas (*accountability*) – ao Legislativo, aos contribuintes e aos grupos de interesse dos programas – como um dos principais objetivos da avaliação de desempenho no setor público”.

Lotta (2002) lembra ainda da importante finalidade de motivação e de empoderamento ao servidor ao afirmar que:

Espera-se, assim, do funcionário da área pública, um direcionamento para as ações, marcado pelo propósito de realizar. Além disso, espera-se que, ao invés de apenas obedecer, o funcionário assuma responsabilidades, e deixe de ser um sujeito passivo dentro da organização.

3.4. Atributos da avaliação de desempenho

O Guia referencial para medição de desempenho e Manual para construção de indicadores (BRASIL, 2009) estabelece como relevantes os seguintes atributos ao sistema de avaliação de desempenho:

- a) Seletividade: escolha dos objetos segundo critérios de significância;
- b) Coerência: alinhamento entre objeto e metodologia;

- c) Simplicidade: escolha e desenvolvimento de instrumentos segundo critérios de funcionalidade;
- d) Uso e apropriação: aproveitamento da informação no processo gerencial e via mecanismos de transparência;
- e) Confiabilidade: credibilidade das informações e explicações geradas;
- f) Legitimidade: envolvimento dos públicos de interesse; e
- g) Contestabilidade: confrontação de informações, verificações cruzadas e auditoria de dados.

Martins e Marini (2010) adicionam à lista a integração e qualidade (verossimilhança e *timing* das informações geradas). Os autores ainda acrescentam as seguintes características:

- a) Existência de painel de controle dos indicadores e resultados;
- b) Existência de uma central de monitoramento dos resultados;
- c) Resultados da avaliação incorporados ao processo decisório;
- d) Previsão de meta avaliação, com o fim de analisar a sustentabilidade do modelo e prescrever suas eventuais necessidades de correção.

Heinrich (2010) destaca como principais as seguintes características:

- a) Indicadores de desempenho focados na qualidade e nos resultados;
- b) Requisitos para elaboração de relatórios formais que contenham comparação entre o desempenho real e as metas ou padrões preestabelecidos;
- c) Níveis múltiplos de *accountability* por desempenho em programas descentralizados;
- d) Dispositivos orientados ao mercado, por exemplo, incentivos financeiros/orçamentários ao desempenho, e planos de utilização dos dados de desempenho para promover melhorias contínuas e maior satisfação do cidadão (cliente).

De acordo com o estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2004), um adequado sistema de avaliação do desempenho organizacional depende principalmente de cinco fatores:

- a) Adequada e cuidadosa modelagem do sistema;
- b) Processo adequado de estabelecimento de objetivos e metas;
- c) Vinculação forte entre as recompensas e o sistema de avaliação do desempenho. O sistema deve ser transparente e deve oferecer *feedback* para os funcionários a respeito do seu desempenho;
- d) Gerentes preparados para operar o modelo;

- e) Gerentes de linha sejam envolvidos com a implementação do sistema e sejam preparados para traduzir o sistema para os funcionários.

Assis (2012) defende também que um bom sistema de avaliação de desempenho deve prever um sistema de recompensa ao bom desempenho, bem como, prever mecanismos anti-*gaming*, ou seja, prever formas de evitar que o conhecimento das “regras do jogo” pelos servidores seja o utilizado de forma a desvirtuar o propósito da avaliação de resultado.

Gehardt (*apud* ASSIS, 2012) também defende esses mecanismos, apontando o risco, por exemplo, de atividades importantes, mas não incentivadas pela remuneração, serem simplesmente ignoradas pelos funcionários. Assis (2012) citou como exemplo o caso de crime reclassificado para melhoria dos indicadores de resultado relacionados a crime acompanhado pelas metas de segurança pública no Estado de Minas Gerais.

Outro ponto abordado por pesquisa da OECD (2004) foi o desestímulo à cooperação para o alcance das metas coletivas. É o caso dos servidores que pegam carona no desempenho alheio.

3.4.1. Sistema de Recompensa

Conforme Locke *et al* (1980) afirmam, “extensos estudos conduzidos, tanto em laboratório quanto em casos reais, mostram que a introdução de incentivos remuneratórios individuais aumenta a produtividade em 30%, em média.”

Assis (2012) assevera que, mesmo que a recompensa pelo desempenho “não gere mais esforço, ela pode induzir a um esforço de melhor qualidade, ou seja, pode melhorar o alinhamento entre indivíduo e organização”. Para o autor, “as evidências contradizem, em parte, o pessimismo dos acadêmicos e descortinam o funcionamento dos mecanismos que fazem metas e remuneração variável interferirem no resultado de organizações públicas.” Ele afirma ainda que “o resultado mostra que metas e incentivos financeiros são muito poderosos”, entretanto, a depender da forma como são implementadas, podem gerar resultados positivos ou negativos.

Gehardt (*apud* ASSIS, 2012) defende que esse incentivo ao desempenho pode estar atrelado ou ao comportamento (mérito) ou aos resultados (desempenho). O primeiro caso poderia ser utilizado nos casos de resultados de difícil mensuração, entretanto representa um caráter mais subjetivo.

De acordo com Barbosa (*apud* ASSIS, 2012), no Brasil, características da cultura nacional trazem desafios adicionais aos gestores, uma vez que o brasileiro tem dificuldade em atribuir diferentes níveis de desempenho aos funcionários, especialmente quando isso tem

impactos na remuneração. Por isso, modelos baseados em mensuração objetiva (resultados) são mais adequados ao Brasil do que modelos subjetivos (avaliação comportamental).

Vale dizer, que embora seja importante pensar em um sistema de recompensa, o reconhecimento e atingimento dos objetivos institucionais também possuem alto impacto na motivação dos servidores:

A disponibilidade de recompensas extrínsecas relacionadas ao desempenho tem uma influência significativa no grau de importância que os empregados atribuem a seus trabalhos. No entanto, essa influência mostra-se menor que aquela atribuída às recompensas intrínsecas oriundas da missão institucional.

João Neves (1980) também ressalta a relevância dos aspectos do reconhecimento e da auto realização trazidos pelo sistema de avaliação.

3.5. Modelo paradigma de avaliação de desempenho

Neste capítulo, buscou-se a contextualização e definição dos pontos mais relevantes da avaliação de desempenho para estabelecer um paradigma com o fim de avaliar o modelo aplicado na OEB. Assim, nos termos estabelecidos nos tópicos acima, foi elaborado no Anexo I um roteiro para realização do diagnóstico.

No roteiro também contemplou os objetivos estabelecidos internamente pela própria OEB para sua avaliação de desempenho, o que será discutido no próximo capítulo.

4. PANORAMA DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA OEB

Na OEB, além dos indicadores estabelecidos no Plano Plurianual (PPA), o desempenho das atividades da instituição é acompanhado por diversos indicadores:

- a) Indicadores Chave de Risco – relativos ao acompanhamento de risco em processos prioritários;
- b) Indicadores de gestão – relativos aos processos de maior impacto ou criticidade de cada unidade. São focados na efetividade, aprovados pela Diretoria Colegiada, e compõem a prestação de contas ao Tribunal de Contas da União;
- c) Indicadores de Avaliação de Desempenho Institucional – avalia o alcance das metas institucionais definidas para cada equipe são aqueles selecionados para a aferição do desempenho alcançado pela OEB e por suas unidades;
- d) Indicadores de Avaliação de Desempenho Individual – com foco na capacidade e no comportamento dos servidores (comprometimento com o trabalho, comunicação,

conhecimento de métodos e técnicas, iniciativa, produtividade no trabalho e trabalho em equipe).

4.1. Avaliação de Desempenho Institucional

Dos indicadores acima descritos, as Avaliações de Desempenho (AD) Individual e Institucional são as realizadas com envolvimento dos servidores. Como a primeira avalia comportamento e não desempenho, o foco do diagnóstico deste artigo é a análise da efetividade da AD Institucional da OEB. Para tanto, é necessário o conhecimento de suas características e seus atributos, conforme explicitados seguir.

4.1.1. Arcabouço Normativo

A avaliação de desempenho foi instituída na administração pública federal pela Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008. A avaliação é apresentada claramente como um instrumento de gestão para resultados, uma vez que elenca em seu objetivo não somente subsidiar a política de gestão de pessoas, mas, também, promoção da melhoria da qualificação dos serviços públicos.

Embora a carreira dos servidores da OEB não esteja referenciada na referida legislação, ela traz diretrizes gerais para o serviço público.

Em seu artigo 141, a norma prevê tanto uma avaliação individual, com monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor, quanto uma avaliação institucional. No art. 143, a avaliação de desempenho institucional é definida como aquela “composta por critérios e fatores que reflitam a contribuição da equipe de trabalho para o cumprimento das metas intermediárias e globais do órgão ou entidade e os resultados alcançados pela organização como um todo”.

Mais específica para a OEB, a Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, institui o Sistema de Desenvolvimento na Carreira – Sidec – no qual vincula a progressão e promoção na carreira ao resultado da avaliação individual. Para promoção, adiciona ainda outros fatores atrelados à participação em ações educacionais, tempo de serviço e exercício em lotação prioritária (art. 156 do dispositivo legal).

O Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, regulamenta procedimentos para avaliação individual e institucional. O Decreto foca na definição de critérios para as carreiras que fazem jus à gratificação de desempenho, o que não é o caso da OEB.

Da legislação vigente, podemos extrair as seguintes diretrizes:

- a) metas globais da instituição fixadas pelo dirigente máximo;

- b) publicidade das metas (inclusive com divulgação no site);
- c) adoção de critérios objetivos;
- d) periodicidade anual;
- e) sistema de recompensa pelo desempenho (gratificação e/ou progressão/promoção na carreira);

Internamente, as regras de progressão e promoção funcional estão previstas em manual interno de pessoas (aqui chamado de MIP), sem, entretanto, especificar procedimento para apuração dos índices. Também há manual sobre a metodologia de avaliação de desempenho institucional, mas que não tem caráter imperativo. Não há, pois, na OEB, norma interna padronizando os procedimentos de avaliação de desempenho individual ou institucional.

4.1.2. Objetivos

De acordo com a Metodologia de Avaliação de Desempenho Institucional da OEB, doravante denominada de MAD, a Avaliação de Desempenho, visa:

- a) introduzir cultura de medição do desempenho;
- b) reforçar a prática do *feedback* e diálogo entre gerentes e servidores;
- c) integrar os servidores do departamento no planejamento e conhecimento das metas de seu componente;
- d) permitir ações sobre o desempenho insatisfatório aumentando a percepção pelos servidores da prática dos valores ética, foco em resultado, compromisso com a instituição e excelência.

Além dos objetivos acima, a AD Institucional tem como objetivo específico funcionar como instrumento para a gestão da própria unidade.

Da descrição dos objetivos, se depreende que a AD institucional funciona mais como um instrumento de planejamento e comunicação intradepartamental do que de alavancagem dos resultados da OEB.

Dentre as vantagens e benefícios descritos na MAD, pode-se destacar:

- a) disseminação da estratégia da OEB e das metas da unidade aos servidores;
- b) motivação das equipes, com a participação na elaboração das metas;
- c) incentivo diálogo entre gerentes e servidores;
- d) padronização e objetividade na definição de metas e em sua avaliação;
- e) valorização dos bons desempenhos;
- f) apoio a decisões de priorização de alocação de recursos.

4.1.3. Abrangência

Por ausência de norma interna sobre AD Institucional, não há uma obrigatoriedade de adoção da metodologia. A obrigatoriedade é, segundo o MIP, de cada unidade entregar semestralmente o Índice de Desenvolvimento da Unidade – IDU correspondente ao desempenho institucional.

A aferição do desempenho da unidade é, pois, decisão gerencial do chefe de cada unidade, cabendo a este o melhor uso da ferramenta para alcançar os resultados pretendidos.

Dessa forma, os procedimentos indicados no próximo tópico são sugestivos, com adoção obrigatória apenas pelos departamentos que compõem a Área de Administração e suas representações regionais). Além disso, outras três unidades de outras áreas também adotam a referida metodologia. Ou seja, cerca de 70% dos departamentos adotam procedimentos próprios para aferição dos resultados da unidade.

4.1.4. Ciclo da AD Institucional

Inspirado no art. 149 da Lei nº 11.784, de 2008, o ciclo de AD institucional contempla cinco etapas. São elas:



Figura 2 : Ciclo de vida da AD Institucional (Fonte: MAD, 2015)

- a) Comunicação e sensibilização dos servidores – Os servidores são sensibilizados para o início do ciclo. São ressaltados os critérios de avaliação, as responsabilidades de cada um e a importância de participação de todos no processo. É estabelecido cronograma para os passos seguintes;
- b) Escolha das ações, indicadores e metas – São escolhidas as metas que representam o ciclo de avaliação que compõem a avaliação. As metas podem ser gerais da unidade ou específicas para cada subunidade. Podem ser escolhidas ações permanentes e

contínuas (processos da cadeia de valor) ou situacionais (projetos e iniciativas). Estimula-se o envolvimento de todos os servidores e gestores e a tendência é um processo participativo, *bottom-up*, aprovado pelo chefe da unidade;

- c) Elaboração do compromisso de desempenho entre gerente e servidor – Também chamada de contratação. As metas validadas pelo chefe da unidade são comunicadas para que a equipe assuma compromisso específico e se reconheça no esforço definido como prioritário para unidade. Cada gestor qual é o desempenho esperado de cada servidor para o alcance das metas. As metas são publicitadas para possibilitar o acompanhamento;
- d) Observação e acompanhamento do desempenho – É a fase de monitoramento das entregas, motivação dos servidores, *feedback* constante. Eventualmente, as metas contratadas podem ser revistas, na hipótese de superveniência de fatores externos com influência significativa e direta;
- e) Apuração semestral dos resultados das metas – A unidade calcula o Índice de Desempenho da Unidade – IDU – de acordo com uma média simples da porcentagem de cumprimento de cada meta (ou das notas de cada divisão, conforme o caso). Convém a divulgação do alcance das metas para todo o departamento.

Lemos (2014) acrescenta ainda “Ações a partir dos resultados” como uma das etapas do ciclo avaliativo da OEB.

4.2. AD Institucional x Indicadores de gestão

A OEB também tem um manual para estabelecer os indicadores de gestão (aqui chamado de MIG). De acordo com o MIG, os indicadores de gestão surgiram com um voto de 2006, em decorrência de exigência formulada pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Também são seguidas as decisões normativas do TCU que orientam o processo de elaboração do Relatório de Gestão anual, que integra o processo de Prestação de Contas da OEB.

Enquanto os indicadores que compõem o Relatório de Gestão são definidos a partir das metas globais aprovadas pela Diretoria Colegiada, a AD Institucional é feita a partir da avaliação de metas intermediárias da entidade.

Na AD Institucional, o estímulo à ampla participação dos servidores não vem acompanhado, contudo, de um processo que vise garantir que essas metas sejam resultado do desdobramento das metas globais.

Isso gera, por vezes, definição de processos e projetos não prioritários como metas do componente organizacional, dissonantes, pois, das metas globais.

Tal situação permite flexibilidade e evita o engessamento da atuação da entidade, uma vez que as metas globais são mais estáveis e perenes. Cada equipe consegue propor ações e priorização, cabendo ao chefe de unidade a responsabilidade de evitar que na apresentação das metas *bottom-up* sejam consideradas também as metas globais, o que nem sempre acontece.

4.3. AD Institucional x Individual

A Avaliação de Desempenho Individual é uma avaliação subjetiva e comportamental, não avaliando o desempenho propriamente dito, uma vez que, segundo Toro (*apud* BRASIL, 2000) os atributos pessoais podem viabilizar o desempenho, mas não pode a ele ser equiparado.

Embora as avaliações sejam distintas, a junção de ambas as notas que compõe Índice de Desenvolvimento Individual – IDI.

Algumas fórmulas foram tentadas, de diferentes complexidades, para chegar ao IDI. Atualmente, para os servidores que alcançam mais que 60% na AD Individual, o IDI será igual ao IDU; quem tem a AD Individual abaixo de 60%, o IDI é a própria avaliação individual.

Além disso, o chefe de cada unidade pode fazer restrições ao IDU da unidade para determinado servidor, atribuindo nota mais baixa ou mais alta de acordo com seu desempenho.

Vale lembrar, contudo, que essa interdependência entre AD institucional e individual são aplicadas em cerca de 30% das unidades, que aderiram ao modelo. Nas demais unidades, o IDI dos servidores equivale ao IDU, com as restrições mencionadas no parágrafo anterior.

4.4. Sistema de recompensa

Os servidores da OEB são remunerados por subsídio. Devido a isso, não há possibilidade de previsão de pagamento de qualquer gratificação por desempenho. Dessa forma, a única recompensa financeira a que a avaliação de desempenho está atrelada é à redução de interstício para a promoção e progressão na carreira, que, de acordo com o IDI apurado, pode ser de um ano a um ano e seis meses.

Também não há recompensas não financeiras vinculadas ao sistema de avaliação.

4.5. Do sistema informatizado de acompanhamento.

Na OEB há um sistema informatizado que apoia os processos de planejamento e gestão dos esforços corporativos, o Sistema de Planejamento e Gestão – SPG.

O SPG contém agenda de trabalho da OEB que permite o registro e acompanhamento de ações prioritárias, estratégicas e importantes, mantendo os gestores estratégicos informados sobre as ações priorizadas: Presidente, Diretores e Chefes de Gabinete e de Unidade.

Esse sistema possui funcionalidades que facilitam o acompanhamento e a apuração dos indicadores do AD Institucional de cada unidade, de forma transparente para toda a OEB.

Por ser um sistema ainda em desenvolvimento e por falta de normas internas sobre AD Institucional, não há ainda a obrigatoriedade de registro das metas de AD Institucional no sistema.

Vale acrescentar que as metas globais definidas pela Diretoria Colegiada são acompanhadas em outro sistema.

5. DIAGNÓSTICO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA OEB

O presente diagnóstico pretende mostrar em que medida o sistema de avaliação de desempenho é aderente ao modelo de gestão para resultados e aos objetivos definidos pela própria instituição. Ou seja, mais que apontar erros ou necessidades de correções, pretende expor forças e fraquezas para contribuir com a instituição quanto à decisão de quais os fatores e objetivos mais relevantes a ser perseguidos pela ferramenta de avaliação.

Apesar de o diagnóstico tratar de uma instituição específica, o paradigma de avaliação e as conclusões podem ser utilizados em outras instituições, cabendo a essas, considerando necessidades e características de sua organização, ponderar os elementos mais relevantes. Não deve, pois, o roteiro constante do Anexo I ser interpretado como um modelo hermético, mas sim como um guia de referência, uma vez que é seguir todos os pontos ali considerados pode não ser a medida mais eficiente, conforme ressaltado no estudo da OECD (2004):

Mas como decidir qual método é o mais adequado para ajudar o governo a atingir o resultado desejado de melhoria de seu desempenho? É tentador pensar que quanto mais diferentes métodos usarmos, melhores serão os resultados atingidos, mas essa não é a resposta por uma série de razões.

O principal motivo: pessoas não são máquinas. Sistemas formais de gerenciamento e controle são úteis somente se eles ajudarem a motivar os servidores públicos a agirem da maneira desejada. Na verdade, a boa gestão visa maximizar motivação e minimizando a necessidade de controles formais, que são caros de operar. O que é mais, em um sistema de gestão formal de certo ponto tornar-se contraproducentes, pois reduzem motivação interna, em vez de reforçar esta estratégia.

(...)

É importante lembrar que as metas de desempenho e as informações não são um fim em si mesmos: eles só são úteis na medida em que visam um melhor desempenho dos servidores públicos. (tradução nossa)

Martins (2010) corrobora tal posicionamento: “o essencial no desenvolvimento de modelos de monitoramento e avaliação é desconstruir o mito do controle perfeito e total. Não há modelos perfeitos em termos de escopo, metodologia e *timing*”.

Além disso, é importante ressaltar que o diagnóstico está restrito à avaliação de desempenho, adotando-se como premissa que os demais procedimentos de gestão para resultados relativos ao planejamento estratégico (conforme descritos no item 2 e no quadro 1 acima) ocorrem com a qualidade esperada.

5.1. Metodologia

Para condução do processo de diagnóstico a Avaliação de desempenho institucional da OEB será avaliada em relação às características elencadas no Anexo I.

O processo contou com extensa pesquisa documental: resultados avaliações anteriores tanto de desempenho institucional quanto individual; resultados das pesquisas de clima e de avaliação de líderes; manuais internos (MIG, MAD e MIP); relatório de Gestão; apresentações internas; e sistemas de registros de dados.

Em relação à Pesquisa de Clima de 2014 e Avaliação de Líderes de 2015, cada um contou com, respectivamente, 80 e 29 itens avaliados. Neste artigo, foram selecionados os itens relevantes à avaliação de desempenho e comparados com a média de todos os itens, de maneira que as notas aqui serão apresentadas de acordo com o distanciamento, em desvios-padrão, da média geral. Também foram divididas as unidades em dois grupos: o primeiro, com as unidades que aderiram à metodologia sugerida para o processo de avaliação de desempenho, e o segundo, com as unidades que adotam processos próprios para acompanhamento de seu desempenho e mensuração do IDU.

Quanto ao relatório de gestão, para realização desta pesquisa, foi atribuída a nota 1 para as metas cumpridas, 0,5 para as que ficaram dentro do limite de aceitação e 0 para as metas não cumpridas. Por fim, as notas obtidas foram separadas de acordo com o grupo de unidades e comparadas com a média, tal qual descritas no parágrafo anterior.

Acrescente-se que o autor, como observador participante, participou de procedimentos de avaliação em dois departamentos diferentes e teve acesso a informações referentes a outros

departamentos, conseguindo um olhar sobre a condução prática da avaliação. Também acompanhou o projeto de Gestão de desempenho em execução na OEB.

Além disso, pesquisas anteriores realizadas por servidores em doutorado e pós-graduação também serviram de insumo à condução do processo de diagnóstico.

5.2. Da aderência aos objetivos

A análise do alcance dos objetivos da gestão por resultados foi feita principalmente com base na pesquisa de clima de 2014 e avaliação de líderes de 2015, cujas tabelas seguem abaixo com itens em sequência para facilitar a referência a eles.

Nº	Item avaliado	Nota Grupo 1	Nota Grupo 2	Nota geral
1	Meu chefe imediato orienta a equipe sobre as metas a ser atingidas	0,62	0,77	0,53
2	Meu chefe imediato gerencia adequadamente casos de desempenho insatisfatório	-0,09	0,27	-0,03
3	Meu chefe imediato reconhece quando um servidor apresenta bons resultados no trabalho	1,03	1,35	1,09
4	Meu chefe imediato dá orientações sobre como corrigir erros no trabalho	0,91	1,20	0,95
5	Meu chefe imediato proporciona ajuda para melhorar os resultados do trabalho	0,92	1,23	0,98
6	Na OEB mudança é entendida como oportunidade de melhoria	-1,01	-0,86	-1,09
7	Na OEB as sugestões dos servidores são consideradas nas decisões	-0,93	-0,80	-1,14
8	A atuação da diretoria colegiada favorece a integração das áreas da OEB	-1,90	-1,64	-1,93
9	As promoções e as progressões na OEB são baseadas no desempenho dos servidores no trabalho	-1,90	-1,68	-2,00
10	As orientações estratégicas da OEB estão claras para os servidores da minha unidade	-0,75	-0,23	-0,70
11	Os servidores da minha unidade estão bem informados do que está sendo feito em outras áreas da OEB	-2,18	-1,88	-2,31
12	Os servidores da OEB entendem a importância do trabalho que realizam	0,33	0,49	0,39
13	Os servidores da minha unidade têm clareza quanto às suas metas de trabalho	0,18	0,42	0,06
14	O trabalho na minha equipe é feito com foco em resultados	0,51	0,95	0,62
15	Os servidores da OEB buscam a melhoria dos resultados nas suas áreas de atuação	0,25	0,50	0,29
16	Os servidores da minha unidade participam da definição das metas de trabalho	-0,61	-0,44	-0,89

Tabela 1: Pesquisa de clima organizacional de 2014 (16 dos 80 itens avaliados, nota em desvios-padrão da média total)

Chama a atenção o fato de, na tabela 1, as notas do grupo 1 (composto pelos departamentos que adotam a metodologia completa proposta pela OEB) estarem menores que as do grupo 2.

Isso pode ocorrer porque os servidores do grupo 1 são avaliados de forma mais criteriosa e, por isso, são mais exigentes, uma vez que demandam mais informação e maior efetividade do processo que gera mais esforço para ele que para os servidores do grupo 2.

Outro fator pode ser o tempo necessário para assimilação da mudança. No começo, as pessoas são mais resistentes, gerando uma insatisfação maior. Com o tempo, se adequa às novas regras. A análise da avaliação de líderes (abaixo), feita no ano seguinte, com notas

maiores entre os servidores do grupo 1, apoia tal hipótese, mas que sugere ser reavaliada com os resultados da pesquisa de clima que será aplicada em 2016.

Nº	Item avaliado	Nota Grupo 1	Nota Grupo 2	Nota geral
17	Entrega o produto ou serviço com a qualidade esperada e no prazo acordado	1,73	1,61	1,29
18	Estabelece uma visão de futuro inspiradora para o trabalho da equipe	-0,88	-0,86	-1,07
19	Define planos de trabalho para alcançar objetivos e metas estabelecidos	-0,17	-0,60	-0,68
20	Envolve a equipe na definição das metas e na elaboração dos planos de trabalho	-0,05	-0,63	-0,68
21	Age efetivamente nos casos de desempenho insatisfatório	-1,48	-1,68	-1,46
22	Ajuda cada membro da equipe a entender como o seu trabalho afeta a organização	-0,47	-0,40	-0,28
23	Fornecer <i>feedback</i> individual sobre o desempenho dos membros de sua equipe	-0,86	-1,28	-1,07
24	Reconhece as pessoas sob sua gestão por bons resultados no trabalho	1,07	0,84	0,89

Tabela 2: Avaliação de Líderes de 2015 (8 dos 29 itens avaliados, nota em desvios-padrão da média total)

Da análise dos itens constantes das tabelas 1 e 2, depreende-se que a percepção dos servidores quanto aos objetivos da avaliação de desempenho. Vejamos cada um deles:

5.2.1. Aprendizagem

De acordo com o modelo nórdico de mensuração de desempenho (ASSIS, 2012), o aprendizado organizacional é o seu principal objetivo. Mais que um instrumento de comando e controle, sugere o contrato de metas como instrumento de ajuste das ações do componente; ou seja, um diálogo mais estruturado e informado sobre as prioridades, com foco em avaliar o que funciona e o que não funciona para melhorar o desempenho.

Nesse sentido, os itens 4, 5 e 15 da tabela 1 demonstram que há uma percepção de entre os servidores da OEB de que as metas desenhadas são utilizadas para correções e melhoria dos resultados. Os itens 3 e 24 corroboram o papel da comunicação no aprendizado organizacional com o reconhecimento pelos chefes imediato dos bons resultados atingidos, embora o item 23 aponte uma deficiência considerável quanto ao momento de *feedback*.

Vale destacar que Heinrich (2010) considera essa cultura de aprendizado organizacional positiva ainda que avaliação não tenha selecionado os melhores dos indicadores e metas:

necessitamos aceitar que alguns indicadores de desempenho quantitativos serão, na melhor das hipóteses, indícios e não medidas altamente precisas ou informativas do valor ou da eficácia de um programa. Nossas “demandas por documentação de desempenho” devem focar mais o que os gestores públicos podem aprender sobre como aprimorar o desempenho e menos os níveis precisos de avaliação de desempenho, ou resultados “finais”.

5.2.2. Direcionamento e controle

Os itens 1, 13 e 14 (tabela 1) se mostram pouco acima da média dos itens avaliados, demonstrando que o direcionamento a metas e resultados na OEB não é algo que os servidores destaquem mais positiva ou negativamente em relação aos demais itens da pesquisa de clima organizacional.

Na tabela 2, entretanto, os itens 18, 19 e 22 mostram crítica dos servidores s atuação gerencial nesse direcionamento, estando entre os 40% dos itens com pior avaliação da pesquisa. Ressalta-se, contudo, que uma das maiores diferenças em prol do grupo 1, se deu no quesito relativo ao estabelecimento de planos para atingimento das metas, sugerindo uma maior ação de planejamento nos departamentos do grupo 1.

Além disso, Lemos (2014) publicou resultado de pesquisa realizada com ingressos do penúltimo concurso da OEB no qual apurou-se que: a) 59,3% acreditam que a OEB não cumpre totalmente a obrigação de descrever especificamente o critério de avaliação de desempenho adotado; b) 69,7% tem a percepção de que não há feedback.; e c) 72,2% se sentem, de alguma forma, subutilizados em sua capacidade de trabalho.

A facultatividade da aplicação do modelo AD ou a falta de alinhamento entre os gerentes funcionais podem ser alguma das causas desse direcionamento ser percebido de forma pouco expressiva.

Quanto ao controle, esse decorre principalmente do modelo anglo-americano de mensuração de desempenho e tem como foco a desconfiança sobre o agente. Nesse quesito, nota-se que a AD institucional é mal sucedida. O sistema é feito de forma complexa para abarcar essa situação, criando, conforme previsto no item 4.3 acima, mecanismo para que os servidores que não obtiverem 60% na AD Individual não tenham acesso à nota do IDU. Ocorre que apenas os servidores do grupo 1 participam dessa avaliação e além disso, somente 4, dos mais de 1200 servidores avaliados não atingiram esse índice na última avaliação. A OEB também dá opção de que cada unidade faça restrições ao IDU para determinados servidores, mas menos de 10% das unidades fazem isso.

Dessa forma, tem-se dois mecanismos de controle infrutíferos, gerando, como resultado, sensação de injustiça entre os servidores, como demonstra o item 2 e, principalmente, o item 21, que foi um dos 5% com pior avaliação entre os respondentes, demonstrando falta de atuação no desempenho insatisfatório, tanto no sentido de correção como de punição.

5.2.3. Transparência e Responsabilização

A transparência pressupõe a comunicação desempenho inter e extra departamentais a informação para o público de forma a resultar em pressão externa sobre as organizações. Na OEB, mesmo internamente, essa divulgação está entre os itens com pior avaliação na pesquisa, como verificado nos itens 9 a 11 (tabela 1).

Vale dizer, contudo, que os indicadores de gestão, acompanhados pela TCU, são anualmente publicados no *site* da OEB.

5.2.4. Motivação e empoderamento do servidor

Da análise dos itens 7, 16 e 20, deduz-se que o sistema de AD Institucional não envolve os servidores no planejamento, os quais não se sentem ouvidos pela instituição e se sentem subutilizados.

Apesar disso, os itens 3, 12, 14, 15 e 24 sugerem que os servidores se sentem motivados e reconhecidos. Essa aparente discrepância pode ser ocasionada pelo fato de as metas estarem mais concentradas na dimensão de esforço que de resultado, como será demonstrado no item 5.3.2, Dessa forma, os servidores podem se identificar com as ações, mas não com os resultados institucionais. Além disso, depreende-se pouco envolvimento no planejamento e concepção das metas.

5.2.5. Influência no processo de tomada de decisão

Os itens 2, 9 e 21 sugerem que a organização não utiliza os resultados da avaliação de desempenho no processo de tomada de decisão, tal como priorização de recursos.

Assim, fora as correções de rumo referentes ao atingimento de meta específica, contempladas no objetivo de aprendizagem organizacional, não há uma utilização dos resultados da AD institucional. O processo de observação participante também não identificou os resultados da AD retroalimentando o planejamento estratégico, a definição de metas para período futuro ou priorização de recursos.

5.2.6. Dos objetivos e vantagens perseguidos pela OEB

Atualmente a AD Institucional pode até atingir, em alguns departamentos, o objetivo de funcionar como instrumento de gestão interno, tanto que o item 17 aponta para a percepção dos servidores de que as entregas são feitas na qualidade e prazo esperados, estando esse entre os 5% dos itens mais bem avaliados.

Todavia, analisando de forma institucional, os objetivos e vantagens descritos para a AD Institucional nos documentos internos da OEB (ver tópico 4.1.2 acima) não foram, em regra, verificados na prática.

A análise documental e a observação da aplicação dos ciclos demonstram que a falta de abrangência do modelo, adotado apenas em partes da OEB e, ainda assim, de maneira não uniforme é um dos maiores empecilhos.

A normatização da matéria e adoção dos procedimentos é essencial para a padronização e objetividade na definição de metas e em sua avaliação.

Outro aspecto importante é a simbiose com a AD Individual que, por ter ênfase no aspecto comportamental, atrapalha a introdução de cultura de medição de desempenho, uma vez que foca a individualização da nota a aspectos subjetivos. Note que o próprio modelo já prevê na AD Institucional a possibilidade de destacar o desenvolvimento do servidor que, por sua contribuição para os resultados da equipe, foi merecedor de uma pontuação maior ou menor que o IDU da unidade, mas esse destaque é feito sem participação do servidor. Perde-se aqui a oportunidade de praticar o *feedback* exatamente em relação a metas e resultados, ao invés de aspectos comportamentais subjetivos. Esse pode ser um dos motivos que a prática do *feedback* também foi avaliado negativamente (item 23), apesar de os servidores reconhecem a valorização do bom desempenho (item 24), estando esse entre os 10% mais bem avaliados.

Quanto à promoção do diálogo entre gerentes e servidores, aparentemente, não foi gerado um canal de comunicação de mão dupla. Enquanto a informação gerencial (itens 1, 3, 4 e 5) está entre os 25% itens mais bem avaliados, no outro extremo, entre o 5% dos itens com maior criticidade, os servidores não se sentem ouvidos (item 7). Não há, pois como se verificar a existência de diálogo.

Outro ponto relevante é que, apesar de ter se verificado a presença do caráter motivacional, os itens 16 e 20, referente ao envolvimento dos servidores na definição das metas estão entre os 25% mais mal avaliados de suas respectivas pesquisas.

Quanto à integração dos servidores no planejamento e conhecimento das metas, o item 8, entre os 5% com pior avaliação da pesquisa, aponta que não há, entre os servidores, a percepção dessa integração.

De igual forma, conforme explicitado no tópico anterior, também não foi observado a atuação do instrumento como apoio a decisões de priorização de alocação de recursos.

5.3. Da aderência ao processo

5.3.1. Do desdobramento do planejamento estratégico

Como mencionado acima, a definição das metas departamentais são feitas *bottom-up* sendo ausente da metodologia o desdobramento das metas fixadas no planejamento estratégico. Assim, caso a decisão de contemplar o planejamento estratégico não parta do chefe da equipe, os indicadores dele decorrente serão integrantes apenas do relatório de gestão e não serão parte do acompanhamento da equipe.

Em razão disso, pode-se notar a diferença no percentual de alcance das metas constantes do relatório de gestão e aquelas constantes da AD Institucional:

	Nota Grupo 1	Nota Grupo 2	Média geral
Indicadores de Gestão	84,7	85,4	85,07
AD Institucional	99,21	99,96	99,64
AD Individual	82	--	82

Tabela 3: Médias gerais da OEB nos indicadores avaliados

Embora, a AD individual e a AD Institucional avaliem fatos distintos, também é relevante para demonstrar o patamar de referência, tendendo na AD Institucional, como se pode perceber, à fixação de metas de mais fácil alcance e mais dissociadas dos resultados estratégicos, como abordado no tópico a seguir.

5.3.2. Da Preponderância dos indicadores de resultado

Ao se descolar do planejamento estratégico, os indicadores se concentram mais na dimensão de esforço (economicidade, execução e excelência) do que na dimensão de resultado (eficiência, eficácia e efetividade).

De acordo com a metodologia 6E, devem ser levantados indicadores das seis áreas e, após, feita uma média ponderada para que, ao menos 60% correspondam à dimensão de resultado. Tal preciosismo, contudo, pode gerar um excesso de esforço para controle, o que, como dito no início deste capítulo, pode não ser prioridade na organização. Dessa forma, uma vez que a OEB não pratica essa média ponderada, foi avaliado aqui a preponderância dos tipos de indicadores.

Dentre os indicadores registrados no sistema SPG, como pode se verificar no gráfico abaixo, apenas 5% deles estão vinculados à dimensão de resultado, portanto, insuficiente para o modelo de gestão para resultados, conforme visualizado no Gráfico 1 abaixo:

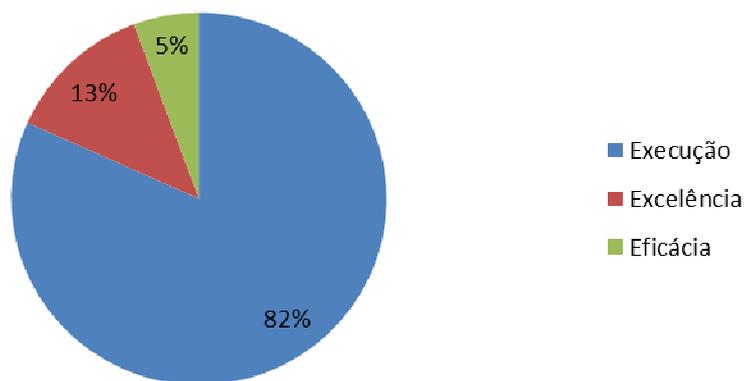


Gráfico 1: Dimensão dos Indicadores registrados na AD Institucional

5.3.3. Do Ciclo de avaliação adequado à legislação

Quanto ao ciclo da AD Institucional, o processo se mostra aderente ao disposto na Lei nº 11.784, de 2008. Pequenas diferenças, como periodicidade semestral ao invés de anual não comprometem a lógica do ciclo avaliativo. A periodicidade maior, no caso da OEB, demonstra, inclusive, maior controle e acompanhamento que o exigido por lei.

Contudo, embora formalmente aderente, nota-se que os itens referentes ao planejamento e comunicação das metas e *feedback* (itens 16, 19 e 23 das tabelas 1 e 2) foram mau avaliados. Ou seja, apesar de a OEB cumprir cada etapa de forma bem delimitada, a percepção dos servidores ainda sugere uma comunicação não eficiente.

As fases do ciclo são comunicadas por e-mail e há divulgação de cartazes nos andares da OEB, com acesso a todos os servidores. Quando se considera que o item relativo à clareza das metas atingiu a média das notas da pesquisa de clima, percebe-se que elaboração do compromisso de desempenho entre gerente e servidores atinge um grau satisfatório.

Isso indica que há um canal de comunicação aberto com os servidores, mas talvez seja necessário um maior alinhamento com os gerentes funcionais quanto à necessidade do que e como deve ser comunicado.

Quanto ao *feedback*, que deveria ocorrer durante o a fase de observação e acompanhamento das metas, verificou-se que que ele é feito, como regra, em momentos estanques e atrelado a questões comportamentais da AD Individual, ao invés de relacionado às metas e entregas, o que torna um processo mais subjetivo e sendo compreensível, desta forma, que esteja entre os 20% dos itens com pior avaliação na referida pesquisa.

De qualquer forma, da análise do item 23 (tabela 2), depreende-se que a adoção do modelo AD (Individual e Institucional) faz com que os servidores tenham melhor percepção quanto ao *feedback*, sendo a nota do grupo 1 consideravelmente melhor que a do grupo 2.

5.3.4. Da prática da meta-avaliação

No que concerne à sustentabilidade do modelo, Martins e Marini (2010) preveem a necessidade de realização de meta-avaliação, “ou seja, avaliação do modelo de avaliação”, que “deve ser sempre um componente ativo dos modelos propostos, de modo a minimizar limitações e promover melhorias em bases sustentáveis”.

Nesse quesito, não na OEB há atualmente a previsão formal dessa etapa. Contudo, justificável sua ausência uma vez que se trata de projeto piloto, com metodologia não obrigatória para todas as unidades. Ou seja, seus processos e efeitos já estão sendo testado na prática, sendo passíveis de eventuais melhorias que se julguem necessárias. Além disso, está em execução um projeto corporativo para análise e ajustes nos processos de AD individual e Institucional, o que por si só já demonstra a preocupação da instituição com a necessidade de revisão e eventuais correções do sistema vigente.

5.4. Da aderência à estrutura

5.4.1. Do painel de controle dos indicadores

A OEB conta com uma excelente plataforma de acompanhamento de suas ações (processos, projetos, iniciativas): o Sistema de Planejamento e Gestão – SPG.

Embora ainda haja algumas funcionalidades em desenvolvimento, ele permite acompanhar todas as ações da organização, bem como dos indicadores selecionados. Ainda existem macros específicos que permitem marcar determinada ação como de interesse para AD institucional.

Contudo, em vista da falta de normatização e de abrangência da metodologia ora em análise, atualmente, 8 das 37 unidades e 4 das 9 representações regionais possuem metas registradas nesse sistema (sendo que dessas, 3 unidades e uma representação regional só possuem uma meta cadastrada).

Dessa forma, entende-se que o sistema constitui um painel de controle adequado ao acompanhamento, sendo uma grande oportunidade a ser explorada pela OEB.

5.4.2. Da Central de acompanhamento de resultados

Os resultados são acompanhados por cada uma das unidades não havendo qualquer acompanhamento centralizado. Apenas as notas das unidades são compiladas pelo departamento de pessoas, mas sem qualquer juízo de valor.

Conforme Thiry-Cherques e Costa (*apud* MARTINS e MARINI, 2010), “o foco (do acompanhamento) não está na coleta e no processamento da informação, mas na qualificação do julgamento e na redução do tempo de reação”.

Portanto, o modelo da OEB não contempla este quesito.

5.4.3. Do sistema de recompensa

Por obrigatoriedade legal, a OEB usa o resultado da AD institucional como redutor do interstício para promoção e progressão da carreira. Não há outra vantagem financeira ou não financeira vinculada à avaliação.

Ocorre que dos 3392 analistas e técnicos, 62,26% estão no último nível da carreira. Dessa forma, menos de 38% teriam interesse direto nos resultados da AD Institucional, e mesmo assim, um terço deles já está na classe especial, com perspectivas de também atingir em breve o último nível.

Além disso, por ter resultados de avaliação sempre próximas ou iguais a 100%, o redutor não é percebido como vantagem. Ao contrário, a promoção no prazo total é que seria interpretada como punição. Como pode se verificar no item 9 da pesquisa de clima (tabela 1), os servidores não tem percepção de vinculação de desempenho à progressão e promoção, sendo esse item um dos 3 com pior avaliação em toda a pesquisa.

Tal sintoma já é previsto por Martins e Marini (2010), segundo os quais, “a movimentação de carreiras, via processos de promoção, na maior parte dos casos obedece a critérios de antiguidade ou é baseada em avaliações pouco criteriosas, o que contribui para o não comprometimento das pessoas com os resultados organizacionais”.

Como a remuneração na OEB se dá por subsídio (Lei nº 12.808, de 8 de maio de 2013), não há possibilidade de incluir recompensas financeiras como prêmio pela boa remuneração, mas a inclusão de benefícios reais para os servidores (como dias de jornada diferenciada ou abono) poderiam gerar bom reforço ao modelo de avaliação de desempenho.

5.4.4. Existência de práticas anti-*gaming*

“A palavra *gaming* se refere à situação em que os controlados aprendem “a regra do jogo” e passam a “jogar” em busca do seu interesse, mesmo que isso seja contrário aos objetivos do sistema” (ASSIS, 2012). Neste caso, o trabalhador concentra esforços somente nas que são recompensadas, em detrimento dos objetivos organizacionais.

No caso em estudo, o atingimento das metas próximo de 100%, mesmo considerando todos os departamentos da OEB, sugere ocorrência de práticas de *gaming* citadas por Peter

Smith (*apud* ASSIS, 2012), tais como escolha de metas mais fáceis de serem atingidas e mensuradas, foco dos esforços em metas de curto prazo ou em produtos/serviços (ao invés de impacto), e outras disfunções que surgem com o uso de indicadores de desempenho.

Vale dizer que, “o estabelecimento de metas tende a limitar e concentrar as ações realizadas por organizações em torno de alvos ou pontos bem específicos, reduzindo a capacidade de funcionários de perceber e abordar problemas de forma mais ampla” (PIRES, 2010). Dessa forma, torna-se muito importante o estabelecimento de metas adequadas.

Percebe-se que na OEB, contudo, o impacto da avaliação individual no IDI somente ocorre nos casos de aproveitamento inferiores a 60%, o que é uma prática anti-*gaming*, pois é uma forma de ter avaliações mais fidedignas, já que o resultado não comprometeria o desenvolvimento da carreira do servidor. Todavia, como a AD Individual analisa apenas o comportamento, tal medida não gera impacto na fixação de metas, não contribuindo, pois, para a gestão para resultados.

Há de se asseverar também que a falta de normatização e padronização dificulta a efetividade das práticas anti-*gaming*.

5.4.5. Da capacitação dos Gerentes

Ao analisar as notas da última AD individual (2º semestre de 2015), percebe-se grande variação entre suas médias. Ao todo, são 11 unidades e 9 representações regionais aplicam essa avaliação em seus servidores. As médias de cada unidade variam entre 3,62 a 4,52 (de uma escala de 0 a 5). Chama atenção que também que a variância entre as notas de uma mesma unidade é, em regra, menor que a variância de todas as notas individualmente consideradas. Isso significa que cada unidade tende a ter parâmetros diferenciados para avaliação de seus servidores.

Embora a AD individual seja, de fato, mais subjetiva, tal experiência sugere que não há um senso comum compartilhado por todos os gerentes. Ou seja, os gerentes não estão adequadamente preparados para operar o modelo e traduzi-lo aos servidores.

Adverte-se, contudo, que conforme preceitua Lemos (2014), há na OEB previsão de capacitação permanente desenvolvida para os líderes operacionais, táticos e estratégicos, o que tende a, com o tempo, reduzir o desnivelamento.

5.5. Da aderência aos atributos dos indicadores avaliados

A análise dos atributos dos indicadores depende de um estudo casuístico a partir da verificação de um grupo de indicadores selecionados, o que não é propósito da presente

pesquisa. Mas verifica-se que a falta de normativo e obrigatoriedade da metodologia sugerida impede a fixação de critérios de significância na escolha dos objetos avaliados. De igual forma, a transparência deficiente também dificulta o aproveitamento da informação no processo gerencial.

Dessa forma, mesmo que sejam detectados alguns dos atributos em muitos dos indicadores estudados, ao deixar o método de avaliação totalmente a critério do gestor da unidade, nota-se que não há uma política institucional de gestão para resultados na OEB para fixação dos indicadores mais adequados.

6. CONCLUSÃO

Não há um modelo de avaliação de desempenho perfeito. Lotta (2002), em pesquisa realizada nas cidades de Sonthofen, na Alemanha, e São Paulo, identificou problemas comuns como avaliações não abrangendo a totalidade de servidores, falta de parâmetros objetivos, formulários de avaliação muito abertos ou muito fechados, e restrição da avaliação à política salarial. Estudo também apontou falta de evidências empíricas na contribuição para eficiência em diversos modelos adotados por países da OECD (CURRISTINE, 2014).

Além disso, nota-se que muitas das falhas consideradas podem fazer parte de um processo de evolução da maturidade organizacional. Sylvie Trosa (*apud* ASSIS, 2012), por exemplo, não vê problemas em governos começarem suas avaliações pelos produtos/serviços, cuja mensuração é mais fácil, e, somente depois evoluir em direção aos impactos, relacionando impactos, resultados intermediários e ações. Mackay (1998) também encara o desenvolvimento da capacidade de avaliação como uma proposição de longo prazo.

Dessa forma, apesar de verificar as metas da AD Institucional predominantemente voltadas para a dimensão de esforço e pouco focada nos resultados organizacionais mapeados no planejamento estratégico, percebe-se que o instrumento é eficaz a unir a equipe em prol da realização de metas. A média das notas da AD institucional próxima a 100% (tabela 3) já sugere a energia dispensada a seu alcance. Para que essa avaliação atue, contudo, como instrumento de gestão para resultados, ajudando no alcance da estratégia organizacional, necessário implementação de técnicas anti-*gaming* que estimulem metas mais desafiadoras e voltadas para a dimensão de resultado. Vale dizer que, em sua pesquisa, Lemos (2014) levantou que 80% dos servidores entrevistados já suscitaram a necessidade de metas voltadas para resultados.

Dois pontos, no entanto, que se mostraram críticos na presente pesquisa é a falta de abrangência e regulamentação da avaliação de desempenho. A aplicação de métodos diversos

provoca sentimento de injustiça internamente entre os servidores e impedem a evolução da própria ferramenta enquanto instrumento de gestão. Além disso, isso retira o caráter institucional e aprofunda o desnivelamento da maturidade entre os departamentos, gerando fixação de metas em quantidade e complexidade diversas, o que compromete o acompanhamento. A falta de rigor no acompanhamento das etapas do processo de avaliação (sob responsabilidade de cada unidade) também estimula o surgimento de metas de curto prazo (em detrimento de metas atreladas aos processos de trabalho) e faz aumentar o descrédito no sistema. Por isso, a padronização se torna extremamente necessária.

Outro aspecto relevante é a simbiose entre as ADs Individual e Institucional. A avaliação comportamental é mais subjetiva e, como dito acima, não se mostra mais adequado para o perfil cultural do brasileiro, o que gera deficiência no *feedback*, e servidores com compreensão de que a avaliação como “algo burocrático que gera esforço sem resultado”, como “um instrumento para dar trabalho, sem efetividade, apenas no sentido de atender a mais uma determinação da diretoria ou mesmo, legal” (LEMOS, 2014).

Para entender a AD como instrumento de gestão para resultado, necessário que a avaliação individual seja, de fato, voltada para o alcance das metas, ainda que estas não sejam individualizadas (mesmo porque isso traria um esforço excessivo para a maturidade atual). Assim, uma avaliação simples, incluindo campo aberto para o gerente justificar porque entende que o servidor contribuiu mais ou menos para o atingimento das metas das equipes já incentivaria o planejamento e comunicação adequados da meta e o direcionamento das atividades desempenhadas.

Outro aspecto importante é a necessidade de buscar focar a avaliação de desempenho em um objetivo. No caso da OEB, a maior percepção do objetivo de aprendizagem pelos servidores pode ser explorado a partir de metas flexíveis e menor controle. A tentativa de alcançar todos os objetivos de forma simultânea pode ser árdua, como suscitado por Pires (2010):

Esse é, por sua vez, um dos desafios centrais e perenes para a gestão de burocracias: equacionar o dilema entre o controle da atuação de seus funcionários e a flexibilidade, criatividade e expansão de suas capacidades necessárias para a resolução de problemas nos momentos de provisão de serviços, implementação de políticas públicas e regulação de atividades econômicas. Se por um lado, ampla flexibilidade, adaptabilidade e criatividade na ponta geram inconsistências na atuação da organização e minam as possibilidades de produção de objetivos e políticas institucionais, além de também criar oportunidades para baixa produtividade, descompromisso e até mesmo corrupção; por outro lado, mecanismos de controle, padronização e indução de motivação frequentemente minam a construção e mobilização de capacidades e criatividade necessárias para o

desenvolvimento de soluções que produzam impacto e mudança de práticas e comportamentos em cada contexto específico.

Dessa forma, é imprescindível que haja uma reflexão na OEB para compreender as reais necessidades da instituição para, assim, redesenhar o modelo de avaliação de forma mais efetiva.

Por fim, apesar de análise se circunscrever à realidade da OEB, nota-se que esse problema é comum ao setor público e as abordagens teóricas e práticas constantes desta pesquisa podem oferecer subsídios para reflexão mais ampla sob o tema.

Referências bibliográficas

ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Guidelines for Preparing Performance Evaluation Reports for Public Sector Operations**. ADB: Manila, 2006.

ASSIS, L. O. M. de. **Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2012.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. **Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal**. Brasília: Enap, 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico**. Brasília: MP, 2010.

CASTRO, S.H.R. et al. Construção do modelo de avaliação dos resultados governamentais no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. In: MARINI, Caio; FALCÃO-MARTINS, Humberto (Orgs.). **Governança em ação** – volume 3. Brasília: Publix Editora, 2012.

CURRISTINE, T. et al. **Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities**. In: OECD Journal on Budgeting, vol. 7 – nº 1. OECD: Paris, 2007.

DOOREN, W. V. et al. **Performance Management in the Public Sector**. London: Routledge, 2010.

FRAGA, É. **Brasil patina porque gasta muito e mal, indica estudo**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/04/1766555-brasil-patina-porque-gasta-muito-e-mal-indica-estudo.shtml>. Acesso em: 30 de abril de 2016.

HEINRICH, C. J. Como avaliar o desempenho e a efetividade do setor público. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração Pública**: coletânea. [tradução Sônia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira.] São Paulo: Editora Unesp. Brasília: Enap, 2010.

LEMOS, J. P. **Condicionantes da implantação da gestão do desempenho na OEB do Brasil**. Monografia (Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público) - Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília: ENAP, 2014.

LOTTA, G. S. Avaliação de Desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. In: **RAE-eletrônica**, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

MACKAY, K. **Public Sector Performance: The Critical Role of Evaluation**. Washington, D.C: The World Bank, 1998.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. et al. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

NEVES, J. A. D. Proposta para um sistema de avaliação de desempenho para funcionários técnicos e professores. In: **Revista de Administração da USP**, vol. 15, nº 3. Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 1980.

OECD. **Public Sector Modernization: Governing for Performance**. OECD: Paris, 2004.

PIRES, R. R.. **Flexibilidade, consistência e impactos na gestão do desempenho burocrático**: subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil / Organização Internacional do Trabalho. - Brasília: OIT, 2010.

ANEXO I: Modelo paradigma de avaliação de desempenho

I. Quanto aos objetivos e propósitos

- a. Aprendizagem
- b. Direcionamento e controle
- c. Transparência e responsabilização
- d. Motivação e empoderamento do servidor
- e. Influência no processo de tomada de decisão
- f. Objetivos e vantagens levantadas pela própria OEB, constantes do tópico 4.1.2

II. Quanto ao processo:

- a. Escolha dos indicadores a partir do planejamento estratégico
- b. Indicadores de resultado com peso de ao menos 60%
- c. Ciclo de avaliação adequado à legislação
- d. Inclusão de etapa de meta-avaliação

III. Quanto à estrutura:

- a. Painel de controle dos indicadores
- b. Central de acompanhamento de resultados
- c. Dispositivo de mercado (sistema de recompensa com forte vinculação ao sistema de avaliação de desempenho)
- d. existência de práticas anti-*gaming*
- e. Gerentes preparados para operar o modelo e traduzir o sistema para os servidores.

IV. Quanto aos atributos dos indicadores avaliados:

- | | |
|----------------------|------------------------|
| a. seletividade | f. legitimidade |
| b. coerência | g. integração |
| c. simplicidade | h. foco na qualidade e |
| d. uso e apropriação | resultado |
| e. confiabilidade | |