

# DOCUMENTAÇÃO

## **Painel sobre a avaliação de desempenho no serviço público federal\***

## **Contribuição ao estudo da avaliação do desempenho (com especial referência ao sistema aprovado pelo Decreto n.º 80.602, de 24 de outubro de 1977**

BEATRIZ WAHRLICH\*\*

*1. Introdução; 2. Primeira parte;  
3. Segunda parte; 4. Terceira parte.*

### **1. Introdução.**

O presente trabalho contém três partes: a *primeira parte* é constituída pelo resumo da doutrina sobre os principais problemas de avaliação de desempenho e as alternativas para sua solução. Na *segunda parte*, o sistema de avaliação recentemente estabelecido na administração federal brasileira é descrito sinteticamente. Na *terceira parte*, utilizando como quadro de referência a doutrina resumida na primeira parte, a autora extrai conclusões, baseada em sua experiência como funcionária, chefe e diretora no serviço público, assim como professora universitária.

### **2. Primeira parte**

Em livro já clássico, Félix Nigro afirma que: "... se há setor da administração de pessoal, atualmente, que pode ser considerado estéril em aconte-

\* Esses documentos constituem relatórios de análise do Painel sobre a Avaliação de Desempenho no Serviço Público Federal, do Programa de Pesquisa Organizacional e Administrativa que a Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, por meio de seu Departamento de Estudos Organizacionais, realizou, no dia 28 de abril de 1978, em Convênio firmado com a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e com o Departamento Administrativo do Serviço Público Federal, coordenado pelo Prof. Luciano Zajdsznadjer.

\*\* Professora da EBAP.

cimentos significativos, é o da apuração do merecimento. Contudo, não se justifica o acendrado pessimismo com que certas pessoas encaram o problema. É que não são bastante realistas e, por isso, esperavam que a solução fosse rápida. Ao sugerir a aplicação de seu método de eficiência à administração de pessoal, Frederick Taylor estava penetrando num terreno completamente diferente. Uma coisa é medir a eficiência de máquinas e de linhas de produção e outra, muito mais difícil, é julgar *seres humanos*. A máquina efetua movimentos e possui características que podem ser registradas objetivamente e até mesmo cronometradas.”

“Também observamos, porém, que para a maioria dos tipos de trabalho não existem padrões quantitativos que possibilitem sua avaliação. Não há maneira automática de medir a eficiência do empregado, nem de comparar o seu desempenho com o de outros. Por que, então, estranhar as dificuldades encontradas para a elaboração de um método realmente satisfatório de avaliação de trabalho?”<sup>1</sup>

Apesar de decorridos mais de 10 anos após esses comentários de Félix Nigro, ainda não é satisfatório o progresso alcançado na matéria. Progrediu-se muito, é certo, nas técnicas de avaliação do desempenho, mas os resultados obtidos não asseguram ao administrador, assim como ao especialista em recursos humanos, respostas do nível já alcançado em outras áreas de administração de pessoal.

Segundo Dale S. Beach, a avaliação do desempenho é parte essencial de uma eficaz administração de pessoal, sendo utilizada para:

- “Avaliar os empregados, *servindo de subsídio ao estabelecimento e manutenção de níveis satisfatórios de desempenho* nos cargos que exercem. Quando o processo de avaliação é seguido de uma entrevista de avaliação com cada um dos empregados, pode contribuir para melhorar e tornar mais eficaz o desempenho de muitos deles.

- *Desenvolvimento do empregado*. A avaliação pode ressaltar as necessidades e oportunidades de aperfeiçoamento e desenvolvimento das pessoas. O aperfeiçoamento pode ser obtido por meio de autodidatismo, de cursos formais de treinamento ou de atividades relacionadas com o cargo, tais como atribuição de tarefas e responsabilidades mais amplas e rodízio de funções. Deve ser dito que o treinamento e desenvolvimento dos empregados e gerentes fortalece tanto a organização como os indivíduos que nela trabalham.

- *Compreensão pelos superiores* dos problemas de seus subordinados. Avaliações formais e periódicas estimulam os chefes a observar o comportamento de seus subordinados. Encorajados por atitudes adequadas da direção superior, os chefes sentem-se motivados a interessar-se por seus subordinados, e a ajudá-los individualmente. Se criteriosamente conduzido, o processo de avaliação pode facilitar a compreensão mútua entre supervisores e subordinados.

<sup>1</sup> Nigro, Felix. *Administração de pessoal no serviço público*. Rio de Janeiro, FGV, 1966. cap. 9 Apuração do merecimento, p. 367.

- **Orientação para mudança de cargo.** Uma avaliação contribui para o processo decisório relativo a promoções, transferências, dispensas (quando a antiguidade não seja o fator decisivo) e demissão (por não ter sido atingido nível adequado). Avaliações sistemáticas de um indivíduo por vários avaliadores, efetuadas durante um certo tempo e registradas por escrito, auxiliam tal processo a tornar-se razoável e saudável, dando a devida consideração às necessidades da organização e dos indivíduos.
- **Alterações no salário ou remuneração.** Muitas organizações relacionam o vulto e a frequência dos aumentos salariais de um emprego com a avaliação do seu desempenho.
- **Validação dos programas de pessoal.** A exatidão das previsões resultantes do processo de seleção é, com frequência, determinada pela comparação ou correlação das avaliações do desempenho com os resultados das provas seletivas, com os de julgamentos efetuados por entrevistadores, etc. Uma indicação objetiva do valor de um programa de treinamento pode ser encontrada pela análise do desempenho do empregado após a conclusão de determinado curso.”<sup>2</sup>

Em recente artigo,<sup>3</sup> William J. Kearney propõe-se a examinar a matéria dentro da seguinte ordem de idéias:

1. Qual é o objetivo da avaliação do desempenho?
2. Que vai ser avaliado?
3. Como será feita a avaliação?
4. Quem fará a avaliação?
5. Quando e como será efetuado o *feedback*?

## 2.1 Qual o objetivo?

Respondendo à primeira indagação, considera que os objetivos da avaliação do desempenho são dois: a) *julgar como os indivíduos se desempenham de suas atribuições* numa organização; b) *desenvolver recursos humanos*.

No primeiro caso (a), diz Kearney, o que se deseja é obter informações tanto quanto possível seguras, em que se possam apoiar decisões quanto a *promoção, transferência, aumento salarial e dispensa*. A avaliação, nesse caso, fundamentará decisões que afetarão a utilização ou premiação de recursos humanos. Um sistema de avaliação com esses propósitos precisa diferenciar os subordinados quanto ao respectivo desempenho ou quanto aos resultados por eles obtidos. Isso pode ser feito comparando-se os empregados uns com os outros (avaliação relativa), ou a um padrão (avaliação absoluta). O foco de preocupação deve ser a identificação do de-

<sup>2</sup> Beach, Dale S. *Personnel. The management of people at work*. 3. ed. Tra. Beatriz Wahrlich. McMillan, 1975. p. 14.

<sup>3</sup> Kearney, William J. Performance appraisal: which way to go? *MSC Business Topics*, trad. res. Beatriz Wahrlich. p. 58-64, Winter, 1977.

sempenho superior (ou resultados superiores), pois é dele que se origina a eficácia organizacional.

Infelizmente, continua Kearney, a avaliação que tem em vista o *juízo* com frequência fornece pouca ajuda à consecução do outro importante objetivo da avaliação, ou seja, conforme foi dito em (b): *desenvolver os recursos humanos da organização*. Para este fim são necessárias informações que tornem viável o aperfeiçoamento do empregado e/ou das funções de recrutamento, seleção, lotação (colocação), treinamento e desenvolvimento de pessoal.

Prosseguindo, diz Kearney que a maioria dos sistemas de avaliação tem em vista o objetivo (a), embora muitas vezes também sejam utilizados para o objetivo (b). Com habilidade e perspicácia (diz ele), poderá o avaliador utilizar um instrumento especialmente destinado a *juizar* o desempenho para, também, *desenvolver* recursos humanos, ajudando seus subordinados a melhorar o desempenho.

Siegfried Hoyler (co-autor, com diversos professores da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, de conhecido *Manual de Relações Industriais*), acrescenta três objetivos importantes aos assinalados por Kearney. São eles os seguintes: *melhoria das relações humanas, reforço da hierarquia formal e estímulo ao hábito de observação*.<sup>4</sup>

## 2.2 *Que vai ser avaliado? (segundo Kearney)*

Para Kearney, uma decisão quanto ao *objetivo da avaliação* ajuda na determinação *do que* deve ser avaliado: traços de personalidade, comportamento e/ou resultados. Comenta que, durante longo tempo, a vasta maioria dos instrumentos de avaliação do desempenho cogitava de traços de personalidade, e muitos ainda o fazem. Descrevem-se pessoas como “confiáveis”, “leais”, “tímidas”, etc., no pressuposto de que há uma relação entre a presença de certos traços e a eficácia no desempenho, e que as pessoas favoravelmente avaliadas de acordo com a dimensão *traços de personalidade* são aquelas cujo desempenho é o mais satisfatório. Em outras palavras, possuir ou não certos traços é essencial na consecução de resultados, e isso ocorre, de fato, com relação a vários cargos.

Entretanto, *traços de personalidade* são parte *fundamental* da personalidade, e poucas pessoas obtêm sucesso em alterá-los significativamente. Assim, não se prestam adequadamente à avaliação que tenha por objetivo *juízo*, e ainda menos à avaliação com vistas ao *desenvolvimento*.

Daí a crescente preferência — continua Kearney — pelos instrumentos de avaliação centrados em *resultados*, dos quais a administração por objetivos (ApO) é um excelente exemplo. *Resultados* se expressam em unidades específicas, mensuráveis, que são desejáveis para a eficácia organiza-

<sup>4</sup> Hoyler, Siegfried. A avaliação sistemática do desempenho do pessoal. *Revista de Administração de Empresas*, S. Paulo, FGV, 14(15):19-40, mar. 1965.

cional. *Resultados e eficácia organizacional* são considerados como quase idênticos. Para fins de *juízo*, a ênfase na avaliação por resultados é sensata.

Mas, afirma Kearney, se a avaliação vai ser utilizada para fins de *desenvolvimento individual*, precisa concentrar-se no processo de obtenção de resultados. Esse processo necessita ser examinado em termos daqueles comportamentos relacionados com o trabalho sobre os quais o empregado tenha, pelo menos parcialmente, controle, visto que os indivíduos podem ou não obter resultados devido a circunstância além de seu controle.

### 2.3 Como avaliar? Que métodos utilizar?

Exceto quando expressamente salientado em contrário, toda esta parte é resumida do artigo de Kearney.

Os métodos mais usados são os seguintes:

- a) sistemas de hierarquização (*ranking* — hierarquização simples, por pares e por distribuição forçada);
- b) escalas de avaliação;
- c) administração por objetivos (ApO).

Outros métodos, menos usados, são: incidentes críticos, listas de assinalamento e relatórios livres.

Os métodos de avaliação muitas vezes se originam do desejo de comparar os empregados uns com os outros. Os métodos (a) são especialmente indicados para esse fim, pois neles se comparam os empregados diretamente por meio da simples hierarquização, da formação de pares ou da distribuição forçada. Já nos métodos (b) eles são comparados a uma escala ou padrão previamente estabelecido.

Há, pelo menos, dois grandes problemas nos métodos de hierarquização: primeiro, sob que aspecto hierarquizar os empregados? A hierarquização que relaciona traços de personalidade (lealdade, iniciativa, confiabilidade, etc.) com fatores do desempenho global (eficiência, produtividade) pode não ter validade para distinguir os empregados mais eficazes. Tais dimensões podem ser definidas de maneira tão ampla, e tão vagamente medidas, que sua aplicação à pessoa e ao trabalho seja discutível. Por outro lado, a hierarquização (*ranking*) é um jogo de soma-zero, porque os indivíduos estão sendo comparados uns com os outros. Numa soma-zero há um perdedor para cada vencedor. *Ninguém pode melhorar sua posição sem que alguém desça da que ocupava.* Isso só pode ser deletério para o moral do grupo e para sua motivação, como comumente acontece em qualquer organização que usa tal método de avaliação. Entretanto, se o objetivo principal da avaliação é mais o de julgar e comparar, do que de desenvolver os recursos humanos disponíveis, o sistema de hierarquização é uma atraente opção.

Escalas de avaliação são o método mais usado de avaliação. Selecionam-se diversos itens concernentes a traços de personalidade, comportamento ou resultados, e avalia-se cada empregado quanto a: a) a extensão em que

possua a qualidade focalizada; b) a extensão em que seu comportamento está descrito; c) a extensão em que tiver obtido resultados.

Empregam-se escalas gráficas ou escalas de múltiplos degraus. Os degraus são expressos em números, significando avaliações tais como excepcional, bom, satisfatório, etc.

Estes sistemas (escalas de avaliação) evitam as conseqüências do jogo de soma-zero. Os objetivos referentes ao desenvolvimento de recursos humanos são mais adequadamente alcançados do que nos sistemas de hierarquização, porque as tentações de comparações coercitivas entre indivíduos são evitadas, e eles podem concentrar-se nas maneiras de melhorar ou manter alto desempenho, porque não estão preocupados com sua posição relativa no grupo.

Hoyler, no artigo já citado, sugere que a avaliação relativa seja usada subsidiariamente à avaliação *absoluta*. Diz ele:

“É desejável que a avaliação em termos absolutos seja completada por outra em termos relativos, confrontando-se o avaliado com o grupo ao qual pertence. Tal procedimento auxilia a observar o grau de severidade do julgamento do avaliador. A comparação pode ser feita com a inclusão, por exemplo, de quesito em que se peça a avaliação global do empregado em relação ao grupo (excepcional, acima da média, abaixo da média, deficiente). Pode acontecer que um empregado, péssimo no conceito ontológico do avaliador, esteja, em confronto com o grupo, acima da média.”

“É boa prática, também, planejar, ao lado da avaliação de desempenho em si, medidas de controle dos resultados do plano. O princípio estatístico baseado na curva normal de probabilidade tem alguma aplicação no processo. Na avaliação de um grupo razoavelmente numeroso e de características heterogêneas, sabe-se que os resultados tendem a afirmar sua maior parcela na classe central e nas adjacentes, ao passo que os colocados nos extremos constituirão minoria. O controle quanto à eficiência do plano pode ser estabelecido pela projeção dos resultados das avaliações numa escala vertical. É necessário, porém, cuidado e ponderação para não chegar a conclusões apressadas. É preciso discernir os motivos pelos quais a aproximação ou o afastamento da curva de normalidade seriam justificáveis.

É recomendável reduzir ao mínimo o fenômeno psicológico-estatístico que se chama modernamente “halo”, desordenando-se os graus dos fatores de modo que estes não fiquem em ordem nem crescente nem decrescente.”

Cecília Whitaker Bergamini prefere a avaliação absoluta (escalas de avaliação) à avaliação relativa (hierarquização), mas, como Hoyler, considera adequado o uso, complementarmente a um sistema de avaliação absoluta, de outro, de avaliação relativa. Diz ela:

“Os sistemas de avaliação por comparação, ou relativa, podem ser considerados mais grosseiros que os sistemas de avaliação absoluta. Além disso, se o supervisor não for muito atento confunde-se no final das comparações.

Essas avaliações relativas partem de conceitos gerais e não descrevem comportamentos que caracterizam as diferenças individuais no trabalho.

Sabemos que A é melhor que B, mas não ficamos conhecendo as formas particulares de trabalho que caracterizam as *performances* de A e B distintamente.

*As avaliações relativas podem e devem ser empregadas como complemento das avaliações absolutas, mas não como um sistema, considerado completo em si mesmo*".<sup>5</sup>

Kearney volta a examinar a adequação da ApO como instrumento de avaliação do desempenho. Diz ele que a pedra fundamental de ApO é o estabelecimento de metas por consenso de superior e subordinado, tendo por objetivo elevar as realizações gerenciais e organizacionais. Os resultados são medidos em função das metas estabelecidas, e proporciona-se ao subordinado *feedback* quanto a resultados. Mais claramente do que qualquer outro método, ApO identifica *o que aconteceu*. Entretanto, não fornece com igual clareza *como* os resultados foram obtidos. A determinação do processo de obter resultados depende da capacidade de percepção e da sabedoria de chefe e subordinado. Por esse motivo, ApO é especialmente adequada para objetivos de julgamento, e apenas indiretamente relacionada com desenvolvimento de recursos humanos.

Dale S. Beach comenta que: "A administração por objetivo (ApO) tem-se tornado muito popular nos últimos anos. A filosofia subjacente a esse sistema é um tanto diferente daquela da avaliação convencional. ApO (algumas vezes chamada avaliação por resultados) enfatiza a fixação de metas de desempenho de comum acordo pelo indivíduo e seu superior imediato. O superior comporta-se de maneira mais incentivadora e de apoio, do que como um juiz. Esse sistema é mais comumente aplicado ao pessoal de gerência, assim como a profissionais de nível superior e a vendedores."<sup>6</sup>

#### 2.4 Quem fará a avaliação? (segundo Kearney)

Esse problema é causa de menos preocupação do que qualquer dos outros aqui focalizados, porque sempre se espera que os superiores avaliem seus subordinados.

A avaliação pelos supervisores é compatível com a realidade da natureza hierárquica das organizações formais. Entretanto, dados de pesquisas efetuadas sugerem que *avaliação por colegas*, assim como *auto-avaliações*, oferecem observações úteis, que não são encontráveis na avaliação por superiores. *É claro que tais avaliações devem ser utilizadas somente como um suplemento à avaliação por superiores*. Além disso, os benefícios decorrentes do alargamento da base da avaliação devem ser ponderados face às possibilidades de ocorrerem auto-avaliações infladas, comportamento defensivo e coligações conseqüentes da avaliação por colega. Adequadamente

<sup>5</sup> Bergamin, Cecília Whitaker. *Avaliação do desempenho humano na empresa*. São Paulo, Ed. Atlas, 1971. p. 77-8.

<sup>6</sup> Beach, Dale S. *Personnel. The management of people at work*. 3. ed. Trad. de Beatriz Warlich. New York, McMillan, 1975. p. 313.

utilizadas, num ambiente de alta confiança recíproca entre indivíduos, a combinação de avaliações feitas por superiores e colegas, com a auto-avaliação, seria um poderoso instrumento para atingir-se o desenvolvimento de recursos humanos por meio da avaliação do desempenho.

### 2.5 *Qual a frequência das avaliações e do feedback? (segundo Kearney)*

As questões relativas à frequência da avaliação e do *feedback* são mais adequadamente respondidas se tiverem sido bem determinados os objetivos da avaliação. Diferentes sistemas são adequados a propósitos diferentes, e pode ser que uma organização adote dois sistemas, um para fins de *juízo*, outro para fins de *desenvolvimento*. Embora isso possa ser uma significativa mudança nos critérios comumente adotados, assim como uma despesa adicional, é compatível com a diferença entre os objetivos visados num e noutro sistemas. Também é coerente com os dados disponíveis de pesquisas sobre frequências das avaliações e o fornecimento de *feedback*. E não se deve esquecer que despesas com sistemas de avaliação, que claramente ligam recompensas às avaliações, assim como melhoram o desempenho futuro, geram retornos bem acima dos custos com sua instalação e manutenção.

Devido à conhecida relutância da maioria dos gerentes em efetuar avaliações, elas devem obedecer a um calendário. Quando ocorre a necessidade de tomar uma decisão baseada em avaliação, pode ser tarde demais para efetuar-las. As informações devem estar disponíveis para utilização quando ocorre tal necessidade. Daí impor-se o estabelecimento de sua regularidade.

Mas em se tratando de avaliação para o desenvolvimento de recursos humanos, o calendário é inadequado. Instrumentos com tal objetivo devem ser estabelecidos e usados de modo coerente com o oportuno *feedback* de avaliação do desempenho ou de resultados, e o reforço ao comportamento apropriado.

## 3. Segunda parte

### 3.1 *Análise sumária do Decreto nº 80.602, de 24 de outubro de 1977*

O Decreto trata da avaliação dos funcionários públicos federais *em grupo* (por repartição) e *individual*, quer para fins de *aumento* por mérito, quer para *progressão funcional*.

No Decreto, a avaliação do desempenho individual é tratada antes da avaliação em grupo. Entretanto, como os resultados dessa última (em grupo) na realidade vão condicionar a primeira (individual), tratar-se-á aqui da matéria de forma inversa à da seqüência do Decreto.



### 3.2 Avaliação em grupo (ou por repartição)

A avaliação em grupo é a avaliação do desempenho de uma unidade administrativa face ao das demais do mesmo ministério (ou de órgão subordinado à Presidência da República, ou ainda, de órgãos autônomos e autarquias federais). Cabe ao ministro de Estado (ou autoridade equivalente nos demais casos) efetuar a avaliação, quanto às unidades que lhe são imediatamente subordinadas. Nos demais escalões, a avaliação caberá ao chefe imediatamente inferior ao ministro de Estado na hierarquia administrativa, o qual avaliará as unidades a ele diretamente subordinadas, prosseguindo-se assim por diante, até a base da hierarquia, onde o chefe imediato avaliará os respectivos funcionários.

A avaliação de primeiro escalão, efetuada pelo ministro de Estado ou autoridade equivalente, consiste na atribuição de quotas correspondentes, em princípio, aos seguintes conceitos e percentagens: muito bom, 20%; bom, 70% e regular, 10%. O ministro de Estado utiliza os critérios que lhe parecem adequados, não havendo lista prévia de quesitos a considerar. Em outras palavras, cada ministro utilizará orientação avaliadora própria, distribuindo MBs, Bs e Rs a cada repartição, de modo a que não ultrapassem, no seu conjunto, 20%, 70% e 10% dos cargos integrantes do quadro do ministério, previamente diferenciados em três categorias profissionais: a) funções de chefia e assessoramento; b) nível universitário; c) demais funcionários (art. 24 e seus parágrafos).

Assim, num determinado ministério, se o ministro considerar que o desempenho relativo de cada unidade merece avaliação idêntica à das demais (ou seja, que nenhuma unidade se distinguiu das outras, quanto ao nível de desempenho), as quotas de MB, B e R concedidas a cada unidade serão exatamente as da distribuição-padrão previamente fixada: 20% MB, 70% B e 10% R. Se uma ou mais dessas unidades se tiverem distinguido no desempenho, comparativamente às outras, as quotas de MB, B e R variarão de modo a refletir a desigualdade havida no desempenho, não podendo entretanto, ultrapassar os limites percentuais do conjunto (20% MB, 70% B e 10% R).

Aos ocupantes dos cargos dos grupos de direção e assessoramento superior (DAS) e direção e assistência intermediária (DAI), bem como do grupo de funções de assessoramento superior (FAS), que forem titulares do cargo efetivo ou emprego permanente, integrante do quadro permanente de pessoal (PCC), não se aplicam esses percentuais (art. 27, 1.º e 2.º §§). Poderão beneficiar-se, portanto, de percentagens de MB maiores do que 20%.

Obviamente, os escalões inferiores, integrantes das unidades administrativas avaliadas pelo ministro, sofrerão as conseqüências da igualdade ou das desigualdades havidas na avaliação, e os respectivos dirigentes deverão avaliar seus funcionários dentro dos limites percentuais das quotas que lhes couberem.

### 3.3 Avaliação individual

O Decreto trata de duas modalidades de elevação do funcionário na escala salarial, em função do seu desempenho individual.

A modalidade mais simples de elevação do funcionário na escala salarial — o *aumento por mérito* — consiste na passagem do funcionário de uma referência salarial para outra imediatamente superior, na mesma classe (art. 3º). Não envolve mudança de atribuições e responsabilidades. É, portanto, uma simples progressão *horizontal*, em função do nível de *desempenho individual* (mas condicionado pela avaliação em grupo).

Para efeito do julgamento desse desempenho, o chefe imediato é o único e soberano juiz. Sua decisão, *irrecorrível* (art. 17), não é orientada por qualquer instrumento formal de avaliação (instrumento esse que, *expressamente, inexistente*, conforme dispõe o art. 16). Cada chefe terá, pois, critérios próprios e pessoais. Exceto quando a quota que tiver sido distribuída pela autoridade superior for diferente das percentagens padronizadas, ele escolherá, dentre seus subordinados, livremente, os 20% MB, os 70% B, e os restantes 10% R (o chefe poderá, porém, diminuir os 20% MB em favor do aumento dos 70% B (art. 25, parágrafo único). O conceito MB confere sete pontos; o B, quatro pontos, e o R, um ponto (art. 22).

Note-se, ainda, que ao fazer a comparação entre os funcionários, antes de emitir seus conceitos, o chefe deverá subdividi-los em dois grupos: um, composto dos profissionais de nível superior; outro, dos demais funcionários (art. 21, parágrafo único, alíneas *b* e *c*).

Os chefes, por sua vez, serão objeto de avaliação em separado, não estando, porém, sujeitos à mencionada distribuição forçada (poderão, portanto, ser todos classificados como MB — ver art. 27, *in fine*).

Quanto à duração do interstício para efeito de aumento por mérito, a superioridade da avaliação MB sobre a avaliação R é expressa na relação 3:1, reduzindo-se a 1/3 o prazo máximo do interstício a ser cumprido para efeito de obtenção do aumento por mérito (no caso de avaliação R, esse prazo é de 36 meses; no caso de avaliação MB, é de apenas 12 meses). Para os avaliados com B, o interstício é de 18 meses.

Em termos de salário, cada aumento por mérito será de 5%, conforme as escalas salariais em vigor. Um funcionário que obtiver sistematicamente a avaliação MB levará 25 anos para ascender à referência salarial máxima de sua categoria.

A segunda modalidade de elevação do funcionário na escala salarial — a *progressão funcional* — consiste na elevação do servidor à classe imediatamente superior àquela a que pertence, dentro da respectiva categoria funcional (art. 2.º). Teoricamente, trata-se de verdadeira *promoção* (vertical). Seu objetivo é uma *carreira* profissional.

A avaliação individual do desempenho, já referida, também é requisito básico para a *progressão funcional*, que recairá no funcionário que, estando colocado na última referência da respectiva classe e satisfazendo os de-

mais requisitos estabelecidos no Decreto, obtiver o maior número de pontos nas cinco últimas avaliações do desempenho. As oportunidades para *progressão funcional* estão limitadas: a) pela lotação das respectivas classes, conforme os critérios fixados no art. 31; b) pelo interstício (o mesmo estabelecido para o aumento por mérito). Constituem outros *requisitos para progressão funcional: escolaridade e formação especializadas* exigidas nas especificações da respectiva categoria funcional e habilitação em *curso de treinamento* (art. 36). Caberá ao DASP (ainda segundo o art. 36) baixar instrução normativa sobre os cursos de treinamento e, conseqüentemente, sobre seu acoplamento ao sistema de *progressão funcional* (promoção).

#### 4. Terceira parte

##### 4.1 Conclusões

Para fins de avaliação tendo em vista o *aumento por mérito*, o sistema aprovado pelo Decreto n.º 80.602, de 24 de outubro de 1977, resultou de uma opção entre as duas possíveis orientações básicas: a) comparação dos funcionários a uma escala, padrão, lista de quesitos sobre comportamento e desempenho etc., (avaliação absoluta); b) comparação dos funcionários entre si (avaliação relativa). A opção recaiu na segunda orientação.

Mais ainda, introduziu a comparação das unidades administrativas umas com as outras, dentro do mesmo Ministério ou órgão equivalente (avaliação em grupo).

Em ambos os casos, a comparação efetuar-se-á dentro dos critérios de distribuição forçada, de modo que tanto repartição (avaliação em grupo) como funcionários (avaliação individual) sejam classificados em três grupos: MB, B e R, com as percentagens de 20%, 70% e 10% respectivamente.

Obviamente a avaliação em grupo condiciona a avaliação individual, sendo, portanto, a mais importante.

A avaliação individual será expressa em pontos (sete para MB, quatro para B e um para R).

Efetuadas uma vez por ano, entre maio e julho, as avaliações (em grupo e individual), serão elevados à referência imediatamente superior da categoria a que pertençam os funcionários que obtiverem sete pontos (os atos de efetivação do aumento vigorarão a partir do primeiro dia dos meses de fevereiro e agosto de cada ano). No ano seguinte à primeira avaliação, se mantidas as avaliações anteriores, serão elevados novamente aqueles MB (sete pontos). Os funcionários classificados pela segunda vez como B (quatro pontos) serão beneficiados, pela primeira vez, ao fim de 18 meses, com a elevação à referência imediatamente superior. Decorridos outros 12 meses da segunda avaliação, e feita a terceira avaliação, se mantidas as avaliações da primeira e segunda vezes, os funcionários classificados de MB

serão elevados pela terceira vez, os B serão elevados pela segunda vez, e os R pela primeira vez (tudo ao fim de 36 meses).

Se as avaliações em grupo e individual variarem de alguma forma no período de um ano, isso se refletirá na alteração dos prazos para elevação dos funcionários na escala das referências salariais de sua categoria, de acordo com processos de cálculo da média das avaliações e dos prazos de interstício consignados no próprio Decreto (§ 1.º, alíneas *a* e *e* do art. 23 e §§ 2.º e 3.º do mesmo artigo).

A avaliação em grupo é de responsabilidade do ministro de Estado ou autoridade equivalente e de todos os demais chefes, na escala hierárquica, que tenham unidades administrativas a eles subordinados; a avaliação individual é responsabilidade do chefe imediato de cada funcionário.

Em princípio, sendo a avaliação irrecorrível (como expressamente é previsto para a avaliação pelo chefe), presume-se que não deva ser delegada. O estudo do Decreto e os subsídios colhidos pelo painel realizado no Rio de Janeiro em 28 de abril de 1978 não me esclareceram suficientemente a respeito do assunto.

Feitas essas observações, considero que o sistema estabelecido teria uma grande virtude: é simples e operocionalizável para todo o serviço público.

Por outro lado, concentra a principal responsabilidade da avaliação nos ministros de Estado ou autoridades equivalentes. Para que possam desincumbir-se criteriosamente dessa atribuição, os ministros de Estado ou autoridades equivalentes naturalmente estabelecerão (caso ainda não o tenham feito) algum processo de *avaliação dos resultados*. Esse modelo de ação, dada a tendência mimética que comumente permeia os degraus da hierarquia, levando as autoridades menores a seguir o exemplo dos superiores, poderá levar o sistema de avaliação do desempenho a ter, a longo prazo, conseqüências benéficas, contribuindo para um clima de maior responsabilidade dos diversos escalões da chefia.

Essa, a visão otimista do sistema. Vejamos os seus demais aspectos.

Segundo os depoimentos prestados por diversos usuários do sistema, bem como pelo seu autor, no painel realizado em 28 de abril de 1978, no Rio de Janeiro, os ministros de Estado e autoridades equivalentes tendem a distribuir quotas padronizadas segundo a distribuição forçada prevista (20% MB, 70% B e 10% R). Houve exceções (DASP e MS), e em ambos os casos as autoridades responsáveis deram conhecimento a seus subordinados imediatos dos critérios que adotaram para distribuir desigualmente as quotas entre as unidades administrativas (mantidas, porém, como determina o Decreto, as percentagens de 20% MB, 70% B e 10% R no conjunto do ministério ou órgão equivalente). Autoridades presentes ao painel informaram que foi boa a receptividade dos referidos subordinados à argumentação apresentada.

Pergunto: terá sido efetivamente justa a opção pela desigualdade das quotas, por melhores que tenham sido as razões invocadas? Por exemplo, se um desafio como aquele a que respondeu plenamente a unidade admi-

nistrativa *X* e em virtude do qual se destacou das demais do mesmo ministério ou órgão equivalente, se apresentasse a outras unidades dos órgãos mencionados, não teriam elas reagido da mesma maneira, atingindo o mesmo nível de desempenho? Por que considerar uma unidade mais eficaz que as outras, se estas não estiverem frente a um desafio semelhante? Como reagirão, a *médio prazo*, os funcionários dessas outras unidades, sentindo o impacto duradouro da diminuição das quotas de MB decorrente da primeira avaliação efetuada?

Num sistema como o do Decreto em análise, em que ninguém pode aspirar a melhorar sua avaliação sem que essa melhoria venha a ocasionar a descida de outro funcionário na avaliação seguinte, a competição entre eles poderá ser tão intensa que se deteriore o moral do grupo.

É claro que o conflito organizacional não é necessariamente contraproducente. Sabe-se que poderá até constituir-se em fator de aumento de produção e mesmo de inovação. Mas, para que isso ocorra, é preciso que se saiba *administrar o conflito*, e para esse fim a condição mínima é a conscientização de toda a administração para as potencialidades desse sistema como gerador de conflitos organizacionais. De outro modo eles surgirão e se *institucionalizarão*. No painel havido em 28 de abril de 1978 verificou a autora, entretanto, que a maioria dos usuários do sistema, assim como outras pessoas então presentes, não vêem no sistema essas potencialidades negativas, endossando até com entusiasmo sua pronta e generalizada implantação.

Quanto às quotas preestabelecidas (70%, 20% e 10%) para a avaliação individual, a lógica de sua formulação residiria na hipótese de cada unidade administrativa reproduzir fielmente as características do universo estatístico dos recursos humanos do Serviço Público Federal. Ora, isso evidentemente não acontece. Há repartições com uma percentagem de funcionários de desempenho habitual MB maior do que outras. Assim, nessas repartições poderá ocorrer que funcionários mercedores de MB venham a ser avaliados como B. Novamente se intensificariam, nesses casos, as potencialidades de conflito.

Deve ter sido pelo reconhecimento de que as unidades administrativas não são sempre equivalentes entre si que a avaliação em grupo poderá fugir à regra inflexível de 20% MB, 70% B e 10% R, podendo os ministros de Estado ou autoridades equivalentes reduzir ou aumentar as quotas de MB de uma ou mais repartições. Mas, como é inelástico o universo de recursos humanos do respectivo ministério ou órgão equivalente, a recompensa a uma unidade significará sanção para outra ou outras, e isso nem sempre será justo.

Enquanto essa recompensa significar apenas um acréscimo de 5% sobre o salário percebido, e a inflação continuar alta, tanto a avaliação individual como a avaliação em grupo não terão grande impacto financeiro sobre a remuneração do funcionário. À proporção, porém, que a inflação decresça, aumentará o significado relativo daqueles 5%, e acelerar-se-á o processo conflitivo na administração federal.

Esse processo conflitivo tem outro grande alimentador no fato de ser irrecurável a avaliação efetuada pelo chefe imediato. É até truísmo falar-se na falibilidade do julgamento humano. Por que, então, não dar a cada chefe, pelo menos, a possibilidade de obter, para fundamentar sua decisão, subsídios de outras fontes?

William Kearney indica, no artigo sumarizado na primeira parte deste trabalho, a possibilidade de utilização de avaliações subsidiárias, efetuadas pelos funcionários de uma unidade em julgamento (avaliações laterais e auto-avaliações). Essas avaliações subsidiárias assegurariam maior riqueza de dados informativos, dariam maior validade das avaliações. Já Hoyler e Cecília Bergamini não aceitam a *avaliação relativa* feita pela chefia como um processo adequado, quando utilizado isoladamente. Preferem vê-lo como um instrumento auxiliar da *avaliação absoluta*.

Também poderia cogitar-se de deslocar do chefe para uma comissão por ele presidida a avaliação do desempenho pelo sistema ora em implantação. Essa comissão teria, por exemplo, além do chefe imediato, dois outros membros, que seriam comuns a todas as comissões desse tipo, de um determinado escalão da hierarquia: um, especialista em recursos humanos, ocupante de cargo DAS, DAI ou FAS; outro, representaria os funcionários, mediante eleição por período determinado (dois ou três anos, por exemplo).

Acresce que a irrevocabilidade pressupõe a desnecessidade de transmissão, pelo chefe ao subordinado, das razões em que se baseia seu julgamento. No entanto, uma entrevista para notificação da avaliação é indispensável, se se quiser atingir dois objetivos salientados por Hoyler, no trabalho já referido, a saber: *melhoria das relações humanas e reforço da hierarquia formal*.

Diz Hoyler: "O empregado que saiba serem seus esforços e negligências observados terá, naturalmente, diferente atuação daquele que permaneça esquecido. Já ao ser admitido, o empregado tomará conhecimento da existência de plano de avaliação, o que lhe poderá dar certeza imediata de justiça e de igualdade de oportunidade. Além disso, a avaliação enseja uma entrevista com os subordinados, instrumento que, se bem utilizado, proporciona ampla possibilidade de liberação de tensões porventura existentes e, portanto, de melhoria do moral. Toda a prática que vise reforçar a hierarquia formal deve ser considerada desejável. O fato de um subordinado aceitar o convite de seu supervisor para trocar idéias sobre seu desempenho apresenta, pelo menos, as seguintes vantagens:

- a) exige do supervisor o insubstituível respeito à dignidade humana do subordinado, e estimula a lealdade, a sinceridade e a coragem nas relações de trabalho;
- b) possibilita ao empregado o conhecimento da opinião da empresa sobre seu desempenho, dando-lhe ocasião de esclarecer fatos, apresentar justificativas e defender atitudes que por acaso estejam pouco claras;
- c) reforça a hierarquia formal, pela aceitação, por parte do subordinado, das observações de seu superior."

Além disso (e Hoyler também dá realce a esse aspecto), se o subordinado não fica sabendo as razões de seu chefe para avaliá-lo dessa ou daquela maneira, a avaliação deixa de atingir outro objetivo importante, que é o de indicar os pontos ou aspectos em que o funcionário deverá concentrar seu aperfeiçoamento e desenvolvimento. Suas *carências* nesse setor terão de ser por ele deduzidas, quando seria muito mais lógico que o próprio chefe o esclarecesse a respeito (reforçando, ao mesmo tempo, nas palavras de Hoyler, a *hierarquia formal*).

Claro está que essas sugestões poderão apresentar, por sua vez, algumas contra-indicações. Entretanto, seu simples exame contribuiria para “abrir o sistema”, que parece extremamente “fechado”.

Parece-me mesmo que, a prevalecer a irrevocabilidade da decisão dos chefes, e não se alimentando essa decisão de quaisquer insumos provenientes de avaliações de outras fontes (ou de outros sistemas de avaliação), instalar-se-á no serviço público um regime despótico.

Um outro ponto merece comentário especial: o fato de os ocupantes de funções de chefia, assessoramento e direção, quando forem integrantes do quadro permanente de pessoal (PCC), não terem sua avaliação condicionada pelos percentuais já várias vezes referidos.

Parece lógico que, em se tratando de funcionários permanentes, ocupantes eventuais de funções de confiança, sejam eles sistematicamente avaliados como MB. Uma avaliação diferente seria anômala, e deveria acarretar a sua dispensa da função. Assim, fiquemos com a hipótese mais lógica e provável: os chefes e assessores da direção superior e intermediária serão sempre MB. Daí tornar-se ainda mais atraente do que já é, o exercício de tais funções. A longo prazo, essa atração será irresistível estimulante do conformismo e até da subserviência. O serviço público, além de “fechado”, tornar-se-ia progressivamente mais ineficiente e ineficaz.

Finalizando, vejo com grande ceticismo a implantação do sistema de avaliação ora em discussão. Claro que concordo quando se diz ter ele alto poder discriminatório (o que não acontecia com o sistema anterior).<sup>7</sup> Entretanto, se a discriminação for injusta e prejudicar sensivelmente funcionários competentes, beneficiando ao mesmo tempo indevidamente funcionários menos competentes, a irrevocabilidade do julgamento durante cada período de 12 meses e outros aspectos aqui focalizados poderão acarretar à Administração Federal males talvez maiores que a ausência de poder discriminatório, característica do funcionamento do sistema anterior.

Ainda que o Governo Federal esteja decidido, como parece estar, a manter o sistema, e possa ser defensável, dentro de certos limites, a opção pela avaliação dos funcionários mediante a comparação de uns com os outros, a forma dada ao sistema reclama, pelo menos, uma série de altera-

<sup>7</sup> Decreto nº 24.646, de 10.3.46, substituído posteriormente pelo Decreto nº 32.015, de 29.12.52, que não o modificou, porém, substancialmente (a experiência com esse sistema, que era de *avaliação absoluta*, ou seja, avaliação face a um *padrão*, resultou no acúmulo exagerado de avaliação no topo da escala).

ções ou adendos que atenuem ou diminuam, quando não removam, seus aspectos negativos, dos quais assinalei os que mais me sensibilizaram.

Afinal, como salienta Hoyler no artigo mencionado: "... a avaliação nada mais é do que um levantamento periódico e sistemático das qualidades e fraquezas do comportamento humano, com o fim de obter melhor aproveitamento do trabalho dos empregados. *Qualquer plano de avaliação de desempenho dos empregados é, na realidade, uma ferramenta: como tal, tanto pode "cortar a madeira" como "rasgar a mão". Para que a ferramenta cumpra sua missão específica, são precisos alguns cuidados*".

## **Viaje pelo mundo sem pagar Cr\$ 22 mil. O Correio da Unesco leva você.**



Saiba tudo sobre a vida nos países amigos. Conheça o pensamento dos grandes filósofos. Fique por dentro de assuntos de interesse mundial. Assine O Correio da Unesco e receba

mensalmente, em sua casa, uma revista completa, abordando temas de importância fundamental, narrados numa linguagem simples e objetiva. O Correio é lazer e fonte de consulta para pessoas de qualquer idade.

São onze números por ano. A assinatura anual custa Cr\$ 150,00. Escreva para Caixa Postal 9.052, Rio de Janeiro. Mande cheque pagável no Rio ou Vale Postal, em nome da Fundação Getulio Vargas.