Ambigüidades e implicações da avaliação de desempenho funcional em uma carreira típica de Estado

por Moisés Balassiano e Denise Salles

RESUMO: O trabalho apresenta questionamentos referentes à existência de sistemas formais e informais nos processos de gestão conduzidos no âmbito da Administração Pública Federal do Brasil, com enfoque especificamente centrado nas conseqüências causadas ao sistema de avaliação de desempenho dos servidores públicos. Foi realizado um estudo exploratório, utilizando análise correlacional e métodos multivariados, investigando analiticamente os aspectos observados nos processos de avaliação de desempenho – realizados em dois períodos semestrais –, em relação a uma amostra de 105 ocupantes de um determinado cargo de nível superior, pertencente a uma carreira típica de Estado. Os resultados comprovam, pela primeira vez, antigas desconfianças no tocante à existência de distorções materializadas sob a forma de uma espécie de rodízio na atribuição dos pontos inerentes aos fatores de avaliação próprios do modelo adotado. Diante de tais resultados, ao final deste trabalho, é formulada proposição para que seja suprimida a utilização da avaliação de desempenho como instrumento para fins relacionados a qualquer tipo de benefício pecuniário.

Palavras-chave: Carreiras, Desempenho, Avaliação, Recompensas

TITLE: Ambiguities and implications of job performance assessment on a typical State career

ABSTRACT: The present work raises some questions related to formal and casual systems observed in management processes within the frame of federal public administration organizations. It focuses, specifically, on the consequences of the job performance assessment of public employees. An exploratory study was conducted, applying correlacional analysis and multivariate methods, to search for evidences of misconduct patterns in the job performance practice of a public organization which assesses, twice a year, its one hundred and five white collar employees occupying positions in a typical State career. The results revealed, for the first time, old suspicious behaviors related to the existence of distortions, materialized as a kind of rotation of the employees in their relative position among their peers, according to the evaluation factors. Face with these results, at the end of the work, some suggestions are summarized as the suppression of the utilization of job performance practice as a way to provide the means to compute any monetary benefit for the employees.

Key words: Careers, Job Performance, Assessment, Compensations



O discurso que coloca as pessoas como a maior riqueza da organização tem-se revelado tão retórico quanto a prática do reconhecimento e da valorização dessas mesmas pessoas, pela organização. Sistemas de recompensas baseados em premissas ultrapassadas ou distantes da cultura organizacional, acabam por estabelecer uma dicotomia entre discurso e prática no gerenciamento de pessoas. A concessão de recompensas, ou qualquer vantagem pecuniária, a funcionários, torna-se fonte potencial de conflitos quando baseada em um sistema de avaliação de desempenho subjetivo e personalista. Esse fato assume contornos ainda mais cruéis no âmbito das organizações públicas federais do Brasil que, no bojo da Reforma do Aparelho do Estado, iniciada em 1995, passaram por grandes transformações com impactos significativos na vida funcional de seus servidores.

Ao estabelecer a possibilidade de premiar servidores com base no desempenho funcional e visando a motivá-los a melhor servir à sociedade, a referida reforma deixou de prever aspectos administrativos cruciais quando da elaboração das normas e instrumentos legais pertinentes. Ao apontar para a recompensa meritória e motivadora, a reforma acabou, no entanto, por acertar no desestímulo decorrente do acirramento das relações informais e pelo sentimento de injustiça provocado naqueles que têm efetivo mérito.

A generalização dos sistemas de avaliação acabou por torná-los inflexíveis e pouco aplicáveis ou confiáveis, com resultados que têm servido apenas para cumprir a lei e não para cumprir seu objetivo principal, qual seja, o aprimoramento dos processos de trabalho e, principalmente, o desenvolvimento contínuo das pessoas e das organizações.

Nesse contexto, este trabalho analisa, por meio de métodos estatísticos multivariados, a eficácia de se adotar a avaliação de desempenho como instrumento destinado a orientar procedimentos para fins de concessões de natureza pecuniária, como é o caso da 'gratificação variável'. A idéia é investigar até que ponto os instrumentos utilizados para a implementação dessa política são consistentes, no tempo, na identificação de competências laborais. O modelo pode ser considerado eficaz caso os desempenhos funcionais, enquanto percebidos pelos gerentes avaliadores, se mostrem consistentes intertemporalmente, identificando, assim, as reais competências individuais dos servidores.

O postulado isonômico e seu reflexo na cultura da gestão pública

As leis universais que integram o conjunto de normas a serem seguidas pelos indivíduos viabilizam a organização de uma nação. O modo como a sociedade reage e se comporta frente às regras estabelecidas e as formas de expressão

Moisés Balassiano
moises@fgv.br
Professor Titular da EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil. Doutoramento em Psicologia Quantitativa pela Universidade de Illinois em Urbana - Champaign (EUA).
Full Professor at Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas of Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Brazil. PhD in Quantitative Psychology at the University of Illinois at Urbana - Champaign (USA).

Denise Medeiros Ribeiro Salles
dsalles@fgv.br
Doutoranda da EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil. Especialista em gestão de pessoas.
Graduate Student at EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas of Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Brazil. Expert in human resources management.

Recebido em Outubro de 2004 e aceite em Janeiro de 2005.
Received in October 2004 and accepted in January 2005.

Ao apontar para a recompensa meritória e motivadora, a reforma acabou, no entanto, por acertar no desestímulo decorrente do acirramento das relações informais e pelo sentimento de injustiça provocado naqueles que têm efetivo mérito.

do seu comportamento integram a cultura dessa sociedade.

O princípio fundamental da igualdade de todos perante a lei, conforme DaMatta (1981), é a base da isonomia jurídico-política instituída pela mentalidade revolucionária da Europa Ocidental. Enquanto representação ideológica, esse princípio propõe a aceitação sem questionamentos da igualdade como regra geral. Enquanto representação prática, verifica-se uma difícil forma de lidar com a realidade. Na verdade, a dificuldade é expressa no conflito existente entre o postulado isonômico imposto pela legislação, que institui que «todos são iguais perante a lei», e a realidade manifesta nas relações utilitárias existentes na sociedade.

O conjunto de comportamentos presentes nas culturas sociais também é encontrado nas formas de administração das organizações, uma vez que elas são reflexos da 'macro-conjuntura' vigente. O discurso ideológico que embaça a condução da forma de gestão nas organizações recorre, via de regra, a uma abordagem positivista das relações sociais, típica das teorias administrativas clássicas, cujas premissas ainda estão presentes nos modelos de gestão atuais, por vezes de forma latente.

O postulado da lei universal, ou dos direitos igualitários concedidos a todos os cidadãos, e a contrapartida da individualização das relações estabelecidas por meio dos pactos sociais não-formais, refletem diretamente as formas de gestão das pessoas nas instituições públicas e privadas. Tal fato ocorre na medida em que o modelo burocrático vigente permite a convivência entre os sistemas de gestão formais (todos iguais perante a lei) e os informais (individualização nas relações). A cultura administrativa brasileira, contexto no qual se deu o desenvolvimento do presente trabalho, é refém dos paradoxos culturais existentes entre o formal e o informal, entre a hierarquia e a regra e o trato ao nível do indivíduo, refletindo a complexidade de uma realidade composta por uma multiplicidade disforme de valores que fundamentam a referida cultura.

De acordo com Barbosa (1992), existe na sociedade brasileira e, por extensão, na cultura administrativa, um ritual de transformação dos indivíduos em pessoas, que a autora denomina 'jeitinho', representando «(...) um drama social que enfatiza as dimensões fundamentais da noção ocidental do indivíduo. A do indivíduo possuidor de direitos e deveres, contida na idéia da lei universalista e de igualdade, e a do indivíduo como ser psicológico, como singularidade idiossincrática, como 'personalidade' que permite unir a concepção moral do conceito com a dimensão corporal, infra-sociológica...».

Ao tornar-se alvo de um tratamento personalizado, o indivíduo deixa de se submeter à 'lei universalista' e impessoal, que deveria regular a vida em sociedade. Nas organizações, especialmente as estruturadas como sistema burocrático, a estrutura formal e sua base legal são resultantes do ideário da existência de igualdade e eqüidade entre as pessoas. Isso é devido mais às normas institucionais do que ao 'esforço individual'. A partir dos anos 1990, com as iniciativas de Reforma do Estado, esforços têm sido feitos na tentativa de transformar as competências individuais, e as dos grupos, no fator fundamental da gestão de pessoas, no setor público federal.

Não obstante, pouca efetividade tem sido conquistada, notadamente no estabelecimento de metas, indicadores e modelos inovadores que permitam avaliar adequada e consistentemente o desempenho das pessoas em situação de trabalho. Lamentavelmente, as avaliações ainda são baseadas em premissas implausíveis. A título de exemplo, pode ser citada a utilização da avaliação de desempenho como elemento para estabelecer ganho pecuniário, seja por meio da remuneração variável, seja por progressão ou promoção funcionais. No caso, a avaliação é utilizada como elemento que tão-somente dá origem a tais benefícios, e não como elemento conseqüente de um sistema mais amplo de mensuração, análise e gestão do desempenho, cujos resultados devem servir de base essencial à formulação de políticas e procedimentos efetivamente destinados à gestão de pessoas.

A isonomia tem sido uma base importante para as organizações públicas brasileiras. Tal fato pode ser observado nas estruturas de cargos e carreiras existentes e na aplicação

dos modelos de avaliação de desempenho utilizados para efeito de progressões e promoções dos servidores. Porém, convivendo paradoxalmente com essa idéia, a operacionalização das normas tem sido conduzida, via de regra, por um modelo personalista, transformando as ações gerenciais em focos de conflitos, cuja solução é prejudicada pela convivência de dois sistemas: o formal, conhecido por todos; e o informal que, embora conhecido, muitas vezes é conduzido, de forma não-explícita.

No Brasil existe a concomitância de duas éticas: a ética individualista e a ética personalista. A convivência entre as duas vem provocando o denominado 'dilema brasileiro'. Por um lado, iguala todos os cidadãos nas oportunidades de acesso aos bens sociais, dependendo do desempenho individual, e, por outro, o tratamento diferenciado calcado nas percepções culturais.

Como exemplo, considere-se o caso da remuneração proporcional à quantidade de trabalho realizado. Um técnica de gestão de pessoas adotada por Frederick Taylor no início do Séc. XX, foi bastante criticada pelo caráter puramente econômico e utilitário. Hoje, a remuneração variável ou qualquer outro tipo de ganho pecuniário faz parte de técnicas de gestão mais sofisticadas, a partir do conceito de competências. Contudo, continua sendo elemento causador de distorções nos sistemas de recompensas implementados pelas organizações, por ser tratada como impulsionadora e não como conseqüência da medida do desempenho dos indivíduos.

Ainda segundo Barbosa (1992), no Brasil existe a concomitância de duas éticas: a ética individualista e a ética personalista. A convivência entre as duas vem provocando o denominado 'dilema brasileiro'. Por um lado, iguala todos os cidadãos nas oportunidades de acesso aos bens sociais, dependendo do desempenho individual, e, por outro, o tratamento diferenciado calcado nas percepções culturais e sociais dos valores pessoais, possibilitando o acesso aos bens sociais pela instituição de privilégios concedidos pelo poder estabelecido.

Tais éticas refletem as formas como se organiza a Administração Pública, especialmente no que se refere à gestão de pessoas, provocando um impacto nos conceitos e nas técnicas que possibilitam avaliar o desempenho dos indivíduos na organização e os resultados decorrentes do trabalho individual e coletivo na consolidação das metas e da missão institucional.

Mérito e justiça na gestão do desempenho

A reflexão sobre a gestão do desempenho e sobre todas as questões administrativas decorrentes, tais como produtividade, formas de remuneração, entre outras, nos remete, necessariamente, a uma análise acerca das ideologias presentes que, por meio dos conjuntos de valores que as fundamentam, possibilitam a condução das políticas econômicas, sociais e administrativas, postulando as posições dos indivíduos na sociedade.

Quando tal posição é entendida pela sociedade como conseqüência do mérito individual, fruto do esforço de cada um, podemos dizer que os valores presentes se consolidam na meritocracia: a competência, os resultados positivos na carreira, o sucesso pessoal e profissional como resultados do esforço individual. Os fatores externos, como a influência do meio social, não são determinantes nas metas traçadas e nos resultados conseguidos por cada indivíduo, segundo essa ideologia.

Os valores de bem-estar social, associados ao Estado, tendem a transformar o servidor público, a partir da ideologia da meritocracia, de um ser acomodado, à espera de soluções provenientes do Estado e da sociedade, para a antítese, i.e.: competitivo, empreendedor, responsável pela sua vida, sua carreira, seu autodesenvolvimento, tendo o trabalho como valor fundamental em sua vida.

Em função da forte influência de modelos externos nos modelos de gestão administrativa das organizações brasileiras, e da presença concomitante dos preceitos de isonomia e da influência estatal na tradição nacional, a administração das organizações brasileiras geralmente engloba os dois modelos, importando e aplicando métodos e técnicas que distinguem o desempenho e o esforço individual, mas numa estrutura e funcionalidade calcada em ideais isonômicos.

Após o início da Reforma do Aparelho do Estado, os

gestores públicos tiveram que adaptar-se aos novos conceitos, expectativas, paradigmas, objetivos e metas. Era necessário um momento para a transição de um modelo conservador, permissível com a acomodação dos servidores e sem integração das suas responsabilidades aos resultados esperados (no qual a avaliação do desempenho servia tão-somente para a concessão de progressão e promoção dos indivíduos), para uma nova ordem, baseada na produtividade. Produtividade passa, a partir de então, por um processo de reconceituação, traduzindo um novo valor para os gestores, pois a presença estatal torna-se menos marcante no espaço do 'bem-estar'.

Para o gestor público, o desempenho, enquanto conjunto de aptidões, de habilidades e de talentos, é algo que deve ser avaliado e medido, mas a realidade impõe que se lide com as duas éticas presentes na construção das metodologias e operacionalização das técnicas. Os planos de carreiras passam a dar ênfase aos valores meritocráticos e o sistema de recompensas passa a ser uma preocupação para os gestores. Todavia, o estabelecimento de um sistema de recompensas justo, baseado em critérios de desempenho, é o grande dilema da gestão de pessoas na administração contemporânea.

A motivação como base de avaliação de desempenho

Motivação das pessoas nos ambientes de trabalho é um dos temas mais debatidos nas organizações e certamente a base sobre a qual os sistemas de avaliação de desempenho e de recompensas são construídos. Tais sistemas são concebidos a partir de premissas e crenças sobre os fatores motivacionais no ambiente de trabalho. Entretanto, grande parte dessas premissas e crenças é equivocada, o que reflete nos sistemas de avaliação, podendo torná-los igualmente equivocados.

No tocante aos entendimentos acerca da motivação são observadas, basicamente, quatro premissas equivocadas na literatura:

- uma pessoa pode motivar outra;
- fatores de motivação e fatores de satisfação representam o mesmo comportamento *(trait)*;
- o que motiva o comportamento é também responsável por sua direção;
- motivação sempre induz a comportamentos positivos.

Tais premissas conduzem as ações de gestão de pessoas nas organizações, especialmente aquelas relativas à medida do desempenho e aos caminhos a serem tomados na busca da maior motivação e, conseqüentemente, da maior produtividade.

De acordo com Herzberg (1997), o processo motivacional engloba fatores higiênicos (extrínsecos ao trabalho) e fatores motivadores (intrínsecos ao trabalho). O entendimento, por parte dos gestores, da diferença entre esses fatores e o peso dado a eles na composição de um sistema de avaliação de desempenho, pode determinar a eficácia do processo. Para o autor, é necessário considerar fatores de satisfação e de insatisfação no trabalho separadamente, pois essas duas características, de acordo com essa análise, não são antagônicas: o oposto de satisfação no trabalho não é insatisfação no trabalho, mas sim ausência de satisfação. Da mesma forma, o oposto de insatisfação no trabalho não é satisfação no trabalho, mas ausência de insatisfação.

Há, então, dois conjuntos de fatores, ou de necessidades, inerentes às pessoas: aquele relacionado aos fatores fisiológicos, ou higiênicos, tais como dinheiro, remuneração, inerentes ao atendimento às necessidades básicas dos indivíduos; e aquele referente aos fatores sócio-psicológicos, tais como necessidade de autodesenvolvimento, aceitação, reconhecimento, progresso, fatores eminentemente motivadores. Segundo Herzberg, os fatores higiênicos são importantes, mas não são essencialmente motivadores. Porém, quando atendidos evitam a insatisfação no trabalho.

Tomando como exemplo a remuneração, se esta for vista apenas sob o ângulo do maior ganho de dinheiro para suprimento das necessidades individuais, este é um fator higiênico, que evita a insatisfação. Entretanto, logo após a acomodação do indivíduo aos novos ganhos, o sentimento de insatisfação poderá recorrer, uma vez que novas necessidades financeiras poderão surgir. Porém, se o fator remuneração representar para o indivíduo sobretudo reconhecimento, status na organização e poder, pode ser considerado fator motivador. Assim, verifica-se que um mesmo fator não significa a mesma coisa para um mesmo indivíduo ao longo de sua carreira, nem representa a mesma coisa para indivíduos diferentes na mesma situação na carreira, pois o que gera a motivação é intrínseco a cada indivíduo, à sua história de vida, às suas subjetividades.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN

O modelo mecanicista, que teve como principais expoentes Taylor e Fayol, trazia consigo o conceito de «homo economicus». Tal modelo, ainda presente nos modelos de gestão atuais, é baseado em premissas motivacionais segundo as quais, a recompensa financeira é a principal fonte de geração de motivação nos indivíduos.

O modelo mecanicista, que teve como principais expoentes Taylor e Fayol, trazia consigo o conceito de *homo economicus*. Tal modelo, ainda presente nos modelos de gestão atuais, é baseado em premissas motivacionais segundo as quais, a recompensa financeira é a principal fonte de geração de motivação nos indivíduos. Tal premissa é responsável pela definição dos indicadores sobre os quais se avalia o desempenho e se estabelece um sistema de recompensas que, sendo causa da operacionalização do mesmo, não agrega, necessariamente, valor ao trabalho nem às pessoas envolvidas.

Tratando especificamente da avaliação de desempenho, outra questão a ser abordada é o imediatismo subjacente à sua prática - avalia-se para resolver problemas e atingir as metas no curto-prazo. O foco no curto-prazo passa a ser o fator principal, um tanto desarticulado de ações planejadas e integradas, de alcance mais longo.

Outra questão importante é que a medida de desempenho não pode ser geral, em alguns casos estabelecida por lei. Ela necessita ser um instrumento gerencial cujos indicadores levem em consideração as especificidades de cargos, de atividades, de objetivos, entre outros, alinhados às estratégias organizacionais. A falta de clareza e a desinformação nos segmentos gerenciais sobre o que se espera das pessoas, é um empecilho à operacionalização da avaliação. Os discursos existentes nas organizações sobre a importância das pessoas precisam ser transformados em atitudes objetivas e em ações eficazes.

No serviço público federal, além da legislação que, por desconsiderar os aspectos culturais, acaba por 'engessar' as possibilidades de mudanças e de atitudes inovadoras concretas, há o problema da descontinuidade administrativa, que leva ao descuido com o planejamento das ações de gestão de pessoas, entre elas, a avaliação do desempenho que, via de regra, transforma-se em mais um documento a ser preenchido para cumprir uma formalidade e para justificar uma remuneração variável para os que obtiveram as melhores pontuações. O modelo mecanicista coloca foco no indivíduo como a unidade de desempenho da organização e, com isso, coloca em planos secundários fatores importantes do processo avaliativo, tais como as relações formais e informais geradas no ambiente de trabalho, as relações de poder estabelecidas, os estilos de liderança e a cultura organizacional. Assim, quando se individualiza a avaliação e a descola de um sistema maior e integrado, ela se transforma numa ferramenta burocrática e padronizada para dar respostas às questões cartoriais da gestão de pessoas, ao invés de ser instrumento indispensável ao desenvolvimento profissional e organizacional.

Há, então, a necessidade da quebra dos paradigmas vigentes na Administração Pública brasileira no tocante à avaliação do desempenho, sobre as premissas que a sustentam e, principalmente, sobre os seus objetivos, para que se torne uma ferramenta gerencial importante para o desenvolvimento organizacional. A quebra desses paradigmas estaria baseada na mudança de uma gestão pelo controle para uma gestão pelo comprometimento. Participação e negociação seriam as variáveis essenciais do sistema, a serem complementadas por um processo de mudança do comportamento dos agentes avaliadores.

Gestão de carreiras e de remuneração e avaliação de desempenho

Segundo Beer e Walton (*in Gestão de Pessoas, não de Pessoal*, 1997), a gestão dos sistemas de recompensas representa uma das tarefas mais complexas da gestão de pessoas na organização, na medida em que apresenta as maiores contradições entre o discurso e a realidade de implementação. Em primeiro plano está a confusão conceitual entre satisfação e motivação, como visto anteriormente.

Do ponto de vista da organização, as recompensas visam a direcionar a motivação para determinados comportamentos. Mas em que condições as recompensas realmente motivarão os servidores? Na verdade, as motivações não são iguais para todos, e, assim, em função da dificuldade de

gerenciar individualmente a questão, as organizações optam por modelos generalizantes. Desse modo, a operacionalização é viável, mas os resultados são geralmente ineficazes.

Normalmente, o fator remuneração, é o principal no sistema de recompensas estabelecido pela organização, se não for o único. Como visto anteriormente, isso se constitui na premissa do modelo mecanicista, que considera o fator econômico como acionador da motivação das pessoas e estabelece o comprometimento delas com a organização.

Ainda de acordo com Beer e Walton (1997), quando uma organização define sistemas salariais diferenciados ou remuneração variável para os diferentes níveis funcionais da organização, está transmitindo aos servidores uma mensagem mais abrangente do que o comportamento específico que o sistema de remuneração visa recompensar. Tal mensagem é a seguinte: «há diferenças nas expectativas em relação ao comprometimento e ao papel dos funcionários nos diferentes níveis e no seu grau de participação e responsabilidade total dentro da organização». Associar tal comprometimento e alcance de metas a ganhos pecuniários, na forma como é atualmente aplicado nas organizações, distorce o objetivo principal do sistema de avaliação: o desenvolvimento e a melhoria constantes. Assim, o sistema de recompensas e, dentro dele, a remuneração, deve ser parte integrante das políticas de gestão de pessoas, de modo que os critérios a serem fixados para os ganhos de remuneração sejam estabelecidos em bases mais justas e não prejudiciais ao clima organizacional. O sistema deve prever a atualização das responsabilidades inerentes a cada função na organização, em face do avanço tecnológico e do conhecimento em geral, tornando obrigatória a correlação entre o que se espera das pessoas e os indicadores estabelecidos, para avaliar o grau com que tais expectativas são satisfeitas.

Avaliação de desempenho é um diagnóstico sistematizado sobre a relação de compromisso existente entre os indivíduos e a organização e sobre os incidentes críticos, tanto positivos quanto negativos, que ocorrem ao longo de um período. Como tal, ela serve para fundamentar e orientar a elaboração de projetos e programas de melhoria contínua. Portanto, avaliar desempenho deve ser uma ação integradora das estratégias organizacionais, buscando cumprir o estabelecido em sua missão e atingir o preconizado por sua visão de futuro. Avaliar desempenho é estratégia de gestão. Conceitos tais como integração, participação, negociação, comprometimento, trabalho em equipe, entre outros, devem subsidiar a elaboração e a implementação da ação de avaliação, transformando teorias em práticas efetivas que possibilitem alcançar seus objetivos. É preciso, em primeiro lugar, 'desinstitucionalizar' as 'relações forçadas' existentes nesses sistemas.

Portanto, avaliar desempenho deve ser uma ação integradora das estratégias organizacionais, buscando cumprir o estabelecido em sua missão e atingir o preconizado por sua visão de futuro. Avaliar desempenho é estratégia de gestão. É preciso, em primeiro lugar, 'desinstitucionalizar' as 'relações forçadas' existentes nesses sistemas.

Avaliação no serviço público

Avaliar o desempenho das pessoas nas organizações públicas brasileiras teve, ao longo de um período, o objetivo principal de subsidiar decisões relacionadas à mobilidade dos servidores nos planos de cargos e carreiras. Ainda hoje, tal característica é marcante, apesar dos esforços empreendidos na busca da modernização administrativa dos serviços públicos.

As estruturas altamente burocratizadas e a ideologia da isonomia, retardaram a inovação dos sistemas de avaliação de desempenho na Administração Pública. A legislação que regulamenta as ações administrativas relativas ao tema e que, de certa forma, possibilita a generalização das medidas de desempenho (como se todas as realidades fossem idênticas), também é motivo de 'desculpa' dos gestores para o imobilismo verificado na maioria das instituições, no que se refere à gestão do desempenho e à obtenção de resultados efetivos.

Um grave problema existente no serviço público é a falta de percepção da correlação entre as atividades desenvolvidas e os resultados esperados, que gera as principais distorções da avaliação do desempenho e a ineficácia dos seus resultados, tornando-a um processo meramente formal para o cumprimento da legislação e das regras administrativas da

organização. Tal percepção ocorre nos níveis estratégico, tático e operacional, e é o principal paradigma a ser mudado com vistas a estabelecer a avaliação de desempenho como mecanismo integrador e facilitador da melhoria organizacional.

A legislação de pessoal, que se aplica ao serviço público federal, dificulta as inovações que incorporam tratamentos diferenciados por competência e por nível de responsabilidades inerentes a cada atividade. Porém, tal obstáculo não deve perdurar e nem tampouco inviabilizar as mudanças indispensáveis, pois a legislação é mutável, e deve acompanhar a evolução dos conceitos, atitudes e comportamentos.

Os resultados do estudo exploratório realizado

Visando verificar a consistência da avaliação de desempenho funcional praticada na organização pesquisada, foi realizado um estudo exploratório com dados de duas avaliações semestrais consecutivas, efetivadas em 1999, envolvendo 105 servidores ocupantes de cargos de nível superior de uma carreira típica de Estado. As avaliações foram feitas por meio da mensuração de cinco indicadores (ou fatores) de desempenho funcional: qualidade das tarefas (QUAL); quantidade de tarefas (QUANT); a tempestividade com que as tarefas são realizadas (TEMP); o comprometimento com a organização (COMP); e o relacionamento interpessoal (REL), representando, assim, o comportamento funcional dos servidores avaliados.

O objetivo principal do estudo foi identificar a existência de uma única estrutura latente subjacente às avaliações, refletida pelos indicadores de desempenho. Caso se observasse uma consistência intertemporal (entendida como a manutenção de altas associações nas avaliações entre períodos consecutivos) dos escores das avaliações supracitadas, elas poderiam ser utilizadas como indicadoras fidedignas e válidas das competências individuais. Caso contrário, poder-se-ia desconfiar que a avaliação de desempenho, como empregada pelo órgão considerado, foge aos seus objetivos perspícuos por medir comportamento diverso nos dois momentos. Caberia, nesse caso, tentar descobrir a(s) dimensão(ões) latente(s) espúria(s) medidas pelo instrumento. Para isso, foram utilizadas as técnicas estatísticas de correlação, além dos métodos multivariados de Análises Fatorial e de Grupamentos.

- **Identificação da dimensionalidade dos dados**

O Quadro I apresenta as correlações entre os escores obtidos pelos servidores ao longo das duas avaliações de desempenho. Nota-se que as correlações entre as variáveis dentro de cada um dos dois períodos de avaliação podem ser consideradas fortes. Isso significa que os servidores foram consistentemente avaliados **dentro** de cada período, i.e., os servidores bem avaliados o foram nas cinco variáveis, o mesmo acontecendo com os 'não tão bem' avaliados. Entretanto, numa rápida observação nas correlações **entre** as variáveis na sub-matriz 5x5, no canto inferior esquerdo, constata-se a fraca associação entre os comportamentos em dois momentos diferentes. Nota-se que até os mesmos fatores medidos em períodos diferentes guardam fracas associações entre si, o que permite antecipar que, embora haja uma consistência nas avaliações dentro de cada período, tal consistência não se repete no tempo.

O que ocorre é que, dentro de cada período, o que se avalia é efetivamente a estrutura latente procurada, qual seja, o efetivo desempenho dos servidores. Tal fato se verifica para os dois períodos. No entanto, a falta de associação entre os mesmos fatores em períodos diferentes leva à suspeita de que haja uma dimensão latente para cada período: o comportamento funcional dos servidores não se repete no tempo, o que pode significar que a fidedignidade do instrumento é restrita ao período em que foi utilizado. O desempenho medido em um semestre não é o mesmo no semestre seguinte.

Seguindo a exploração dos dados, procedeu-se a determinação do número de fatores subjacentes às associações entre as variáveis. Para isso, foi feita uma análise fatorial exploratória com uma rotação ortogonal, de acordo com o critério Varimax, adiante explicado.

Existem indicadores da adequação dos dados para a análise fatorial. A matriz das correlações entre as variáveis é um desses indicadores, pois fornece indícios sobre a plausibilidade de se alocar as variáveis em grupos que indiquem a presença de fatores comuns. Como já foi visto acima, existe forte correlação entre variáveis dentro de um mesmo período, portanto os dados, em princípio, são apropriados para análise fatorial.

Outro indicador de adequação é a medida *Kaiser Measure*

Quadro I
Matiz das correlações entre as variáveis indicadoras de desempenho

	1º Semestre					2º Semestre				
VARIÁVEIS	QUAL1	QUANT1	TEMP1	COMP1	REL1	QUAL2	QUANT2	TEMP2	COMP2	REL2
QUAL1	1,000									
QUANT1	0,957	1,000								
TEMP1	0,934	0,946	1,000							
COMP1	0,953	0,938	0,925	1,000						
REL1	0,908	0,892	0,915	0,873	1,000					
QUAL2	0,305	0,227	0,191	0,244	0,193	1,000				
QUANT2	0,250	0,212	0,145	0,219	0,140	0,941	1,000			
TEMP2	0,236	0,191	0,172	0,215	0,160	0,937	0,930	1,000		
COMP2	0,206	0,156	0,121	0,225	0,083	0,898	0,871	0,931	1,000	
REL2	0,187	0,138	0,136	0,144	0,227	0,794	0,791	0,786	0,688	1,000

of Overall Sampling Adequacy – KMO, que fornece indícios se os indicadores, ou variáveis originais, podem ser agrupados em construtos representativos dos fatores comuns. A escala do KMO varia de 0 a 1, e quanto mais próximos da unidade, mais apropriados são os dados para a referida análise. De uma forma geral, valores acima de 0,80 indicam dados apropriados (Sharma, 1996, p. 116). O *Statistical Package for Social Science* - SPSS, foi utilizado na versão 11, fornecendo KMO igual a 0,822, confirmando a adequação da análise fatorial para os dados.

Com base nos escores brutos das avaliações, foi utilizado, conforme citado, o programa SPSS, versão 11, para aplicação do procedimento de Análise Fatorial. Esse procedimento, na sua forma exploratória, permite identificar o número de dimensões subjacentes às associações entre as variáveis observacionais, i.e., os fatores de avaliação, além de outras análises como o percentual da variação total explicada por cada dimensão.

Os Gráficos 1 e 2 apresentam o *scree plot* para os dados da avaliação do primeiro e segundo semestres, respectivamente. Nota-se que, para cada semestre, as cinco variáveis têm, subjacente, apenas uma dimensão dominante, com autovalor superior a 1. Podemos classificar essas dimensões como o desempenho medido pelos fatores de avaliação. Entretanto, quando analisamos os cinco fatores dos dois semestres simultaneamente, o *scree plot* (Gráfico 3) revela a existência de duas dimensões. Isso significa que o desempenho medido no segundo semestre não é o mesmo do desempenho medido no primeiro semestre, confirmando a suspeita levantada quando da análise da matriz das correlações constantes do Quadro I.

Quanto à variação total explicada pelas dimensões latentes, a avaliação do primeiro semestre apresentou a primeira dimensão como responsável pela explicação de 94% da variação total dos fatores de avaliação, enquanto no segundo semestre a primeira dimensão respondeu por 89% da variação total. Quando os dois semestres são analisados simultaneamente, a primeira dimensão responde por 55% e a segunda por 36% da variação total, o que corresponde a 91% do total explicada pelas duas dimensões.

Resumindo os resultados obtidos por meio das análises correlacional e fatorial, conclui-se que a falta de consistência na avaliação intertemporal do desempenho funcional pode ser creditada a uma espécie de rodízio dos servidores. Tal comportamento é caracterizado como um pacto no qual o avaliador estabelece um acordo informal com os servidores, escolhendo, periodicamente, aqueles que serão alocados nas diferentes faixas de desempenho. Daí a falta de consistência intertempo-

Gráfico 1 - «Scree Plot»
Avaliação: 1º semestre

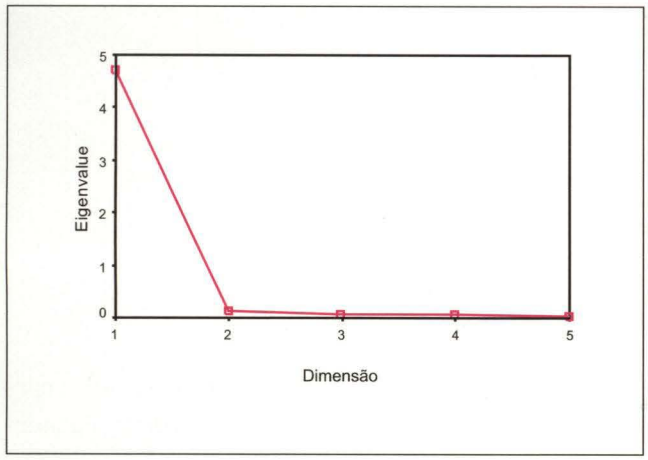
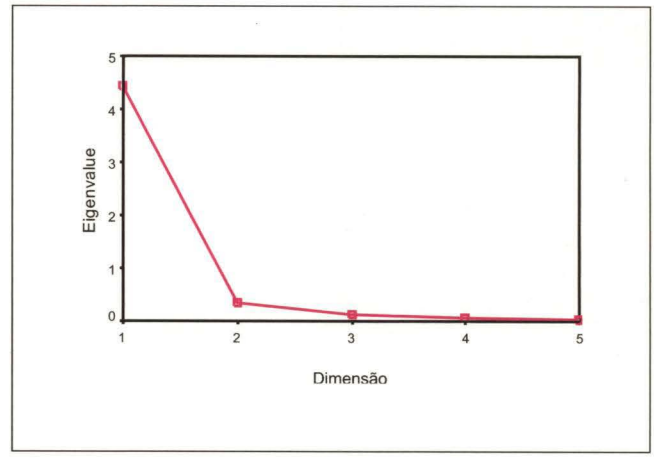
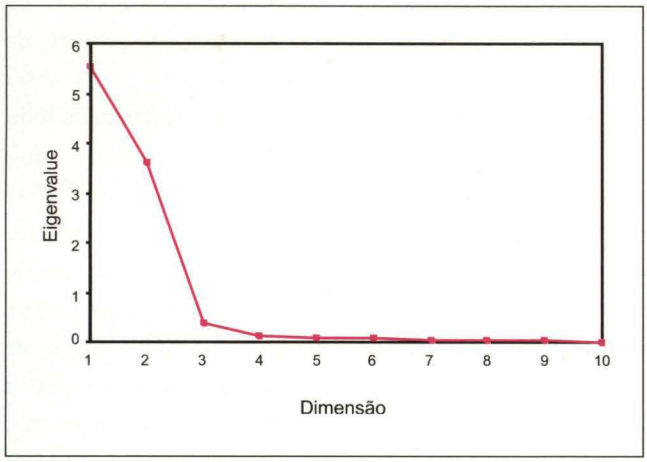


Gráfico 2 - «Scree Plot»
Avaliação: 2º semestre



ral nos resultados da avaliação, fruto da coexistência entre os sistemas formais e informais citados na primeira parte.

Gráfico 3 - «Scree Plot»
Avaliação: 1º e 2º semestres



Visando a avaliar a rotatividade dos servidores pelos três grupos de desempenho, conforme estabelecido pela organização, utilizou-se o método da Análise dos Grupamentos com base nos escores recebidos pelos servidores nos cinco fatores de avaliação.

- **Análise dos grupamentos**

Para a performance desta análise, os dados foram rodados para formarem três grupos homogêneos de desempenho em cada semestre, obedecendo ao sistema de curva forçada utilizada pelo órgão, no qual 20% dos servidores devem ser alocados ao grupo de avaliação superior, outros tantos no grupo de avaliação inferior e 60% no intermediário. A alocação dos servidores pelos três grupos foi feita a partir dos resultados gerados pelo software SPSS, na função analítica *k-cluster* dentro do procedimento de análise de grupamentos.

O Quadro II apresenta o acompanhamento das movimentações dos servidores avaliados ao longo dos dois períodos estudados. Dos 105 indivíduos avaliados, 49 (47%) permaneceram no mesmo grupamento, ou seja, 56 servidores (53%) mudaram de grupamento. Desses, 16 saíram do primeiro grupo, 25 do segundo e 15 do terceiro, correspondendo ao mesmo quantitativo chegando aos mesmos grupos entre os dois períodos.

Em síntese, pode afirmar-se que existe um alto movimento de rotatividade dos avaliados em torno dos três grupos ao longo dos períodos de avaliação, ou dito de outra forma, alta migração de um grupamento para o outro, sugerindo a existência do movimento resultante do 'acordo de cavalheiros'.

Conclusões

O Governo brasileiro vem criando gratificações salariais de desempenho para diversas categorias de servidores do Estado. O objetivo é incrementar o desempenho e a produ-

Quadro II
Fluxo de mobilidade entre as duas avaliações

DO GRUPO	PARA O GRUPO			TOTAL	MANTÉM	SAIRAM
	1	2	3			
1	5	12	4	21	5	16
2	14	38	11	63	38	25
3	2	13	6	21	6	15
TOTAL	21	63	21	105	49	56
MANTÉM	5	38	6	49		
VIERAM	16	25	15	56		

tividade dos funcionários por meio da sua avaliação periódica, auxiliando, assim, na prestação de melhores serviços à sociedade.

Entretanto, pouca efetividade tem sido conquistada pelos sistemas de avaliação de desempenho até hoje implementados, especialmente aqueles que os conjugam com ganho pecuniário. Apesar de, atualmente, fazer parte de técnicas modernas de gestão de competências, tal modelo continua gerando distorções no sistema motivacional das organizações por deslocar o foco da sua prática: da necessidade do conhecimento e melhoria da performance, para a justificativa de aumento dos proventos por meio da remuneração variável.

Sendo o princípio isonômico o norteador das políticas de gestão de pessoas nas organizações públicas brasileiras, tal princípio se reflete em suas estruturas de cargos e carreiras e na aplicação dos modelos de avaliação de desempenho para efeito de progressões e promoções dos servidores. Convivendo paradoxalmente com esse princípio, a operacionalização das normas tem sido conduzida, via de regra, por um modelo personalista, que transforma as ações gerenciais em focos de conflitos, com oscilações entre os estilos formal e informal de gestão.

O modelo mecanicista, ainda presente nos modelos de gestão atuais, é baseado em premissas motivacionais econômicas, responsáveis, em grande parte, pela definição dos indicadores sobre os quais se avalia o desempenho e se estabelece um sistema de recompensas para os trabalhadores. A associação entre comprometimento no alcance de metas (estabelecidas, geralmente, de forma pouco democrática), e ganhos pecuniários, distorce o objetivo principal do sistema de avaliação e prejudica o clima organizacional.

Visando a explorar o tema de forma a obter resultados objetivos, este trabalho analisou, por meio de modelos multivariados, uma amostra de 105 funcionários ocupantes de um cargo de nível superior de uma carreira federal típica de Estado. O objetivo foi identificar a existência de uma estrutura latente das competências individuais dos servidores, ou a ocorrência de mais de uma estrutura, no sistema de avaliação do desempenho adotado.

Identificou-se que os avaliados possuem alta taxa de rotatividade entre os três grupos de desempenho nos dois momentos pesquisado: 53%.

As notas dos fatores avaliados apresentam forte relação entre si, dentro de cada período de avaliação e fraca relação entre períodos, de acordo com os coeficientes de correlação. Isso significa que a avaliação de desempenho dentro de um período é extremamente consistente, sugerindo que apenas uma dimensão esteja sendo captada pelos cinco fatores. Esta homogeneidade, no entanto não se repete quando as correlações são analisadas no tempo. A falta de consistência temporal pode ser traduzida como diferentes dimensões sendo medidas pelas mesmas variáveis em momentos diferentes. Cada dimensão representa, univocamente, o desempenho dos funcionários dentro de um determinado período de avaliação. A análise fatorial veio a ratificar tal conclusão, identificando uma dimensão para cada período de avaliação.

O desempenho dos funcionários ao longo dos dois períodos, sugere a existência, não de apenas um, mas de dois

fatores latentes distintos, o que aponta para o fato de as avaliações não serem indicadores fidedignos de desempenho e, portanto, não demonstrarem a presença de uma estrutura latente de competência dos funcionários de modo intertemporal. Isso implica que não há um fator comum que represente uma estrutura latente de competência. Cada período possui o seu próprio fator. Em outras palavras, como os servidores avaliados são os mesmos, os desempenhos medidos nos dois períodos não são coincidentes.

Deste modo, afirma-se que ocorre uma espécie de rodízio de servidores pelos grupos de desempenho, ou seja, um indivíduo é avaliado com notas baixas em um período e em outro momento tende a ser avaliado com notas altas, não retratando, assim, a competência global e sistemática no desempenho do seu trabalho. A criação dessa gratificação ainda não está inserida no 'espírito' da Reforma Administrativa do aparelho do Estado brasileiro.

Recente modificação nos critérios de avaliação destituiu a necessidade da utilização da curva forçada, obrigando, no entanto, a uma variação mínima dos escores. Estudo realizado, mas não publicado, com os dados da primeira experiência com o novo método, confirma a assertiva acima, em face da não garantia de que o mesmo rodízio não continue ocorrendo, agora disfarçado na existência de uma forte assimetria negativa dos escores, garantindo a variação mínima estabelecida. A experiência a ser acumulada nas próximas avaliações permitirá um aprofundamento da questão.

Assim, a quebra de paradigmas sobre avaliação de desempenho é crucial para a efetividade do sistema, devendo estar calcada na mudança de uma gestão do controle para uma gestão pelo comprometimento, com participação de todos os envolvidos no processo de construção, de operacionalização e de avaliação do sistema, complementada por um processo de mudança de atitudes, de comportamento e de cultura organizacional.

Neste trabalho, defende-se a não utilização da avaliação de desempenho funcional para efeitos pecuniários, sob pena de desvirtuar o papel deste instrumento de gestão. Deve-se, porém, aperfeiçoar o sistema, tendo em vista a crescente demanda por um serviço público eficiente e comprometido com resultados, além de preocupado com o clima organizacional.

Assim, a quebra de paradigmas sobre avaliação de desempenho é crucial para a efetividade do sistema, devendo estar calcada na mudança de uma gestão do controle para uma gestão pelo comprometimento.

Tal aperfeiçoamento pode levar em consideração as seguintes ações:

- mudança conceitual – de avaliação do desempenho, para análise do desempenho, o que permite maior abrangência do sistema e o envolvimento de diversos atores no processo avaliativo, tornando-o mais participativo e menos sujeito às injustiças causadas por fatores pessoais e subjetivos;
- estabelecimento de sistemas de certificação para algumas categorias, aliados a programas de capacitação que permitam a atualização permanente dos servidores;
- alteração no foco da avaliação – do pecuniário para o desenvolvimento profissional e institucional;
- capacitação das lideranças no modelo;
- democratização das informações relativas ao sistema e maior participação dos avaliados nas ações;
- análise sistemática do próprio modelo implementado, possibilitando as adequações e as mudanças necessárias.

O tema abordado por este trabalho aponta para uma discussão antiga e complexa. No entanto, até o momento não se encontrou, na prática, um meio para resolvê-lo. Conseqüentemente, sugere-se que seja incluído na agenda das discussões das áreas de gestão de pessoas e de estratégias organizacionais. Encontrar formas e construir ferramentas para aproveitar os resultados da avaliação de desempenho na melhoria institucional continua sendo o grande desafio da área. Para isso, é necessário que se concentrem esforços de pesquisa para o aprofundamento do conhecimento sobre o assunto. ■

Referências bibliográficas

ARCHER, Ernest R. (1997), «O Mito da Motivação». *In* Cecília W. Bergamini e Roberto Coda, **Psicodinâmica da Vida Organizacional**. Editora Atlas, São Paulo.

BARBOSA, Lívia (1999), **Igualdade e Meritocracia: A Ética do Desempenho nas Sociedades Modernas**. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

BARBOSA, Lívia (1992), **O Jeitinho Brasileiro ou a Arte de**

ser mais igual que os Outros. Campus, Rio de Janeiro.

BERGAMINI, Cecília W. (1997), «Motivação: Mitos, Crenças e Mal-Entendidos». *In* Cecília W. Bergamini e Roberto Coda, **Psicodinâmica da Vida Organizacional**. Editora Atlas, São Paulo, pp. 69-93.

CHERRINGTON, David. J. (1994), **Organizational Behavior: the Management of Individual and Organizational Performance**. Paramount Publishing, Massachusetts.

DAMATTA, Roberto (1981), **Relativizando: uma Introdução à Antropologia Social**. Vozes, Petrópolis.

FLEURY, Maria Tereza Leme e FLEURY, Afonso (2001), «Desenvolver Competências e Gerir Conhecimentos em Diferentes Arranjos Empresariais: o Caso da Indústria Brasileira de Plásticos». *In* Maria T. L. Fleury e Moacir de Miranda Oliveira Júnior (org.), **Gestão Estratégica do Conhecimento: Integrando Aprendizagem, Conhecimento e Competências**. Editora Atlas, São Paulo, pp. 188-212.

HAMEL, Gary e PRAHALAD, C. K. (1994), **Competing for the Future**. Harvard Business School Press, Massachusetts.

HARVARD BUSINESS REVIEW BOOK (1997), **Gestão de Pessoas, não de Pessoal. Os Melhores Métodos de Motivação e Avaliação de Desempenho**. Campus, Rio de Janeiro.

HERZBERG, Frederick (1997), «Novamente: Como se Faz para Motivar Funcionários?». *In* Cecília W. Bergamini e Roberto Coda, **Psicodinâmica da Vida Organizacional**. Editora Atlas, São Paulo, pp. 108-129.

JÚNIOR, Moacir de Miranda Oliveira (2001), «Competências Essenciais e Conhecimento na Empresa». *In* Maria T. L. Fleury e Moacir de Miranda Oliveira Júnior (org.), **Gestão Estratégica do Conhecimento: Integrando Aprendizagem, Conhecimento e Competências**. Editora Atlas, São Paulo, pp. 119-156.

LUCENA, Maria Diva da Salete (1995), **Planejamento de Recursos Humanos**. Editora Atlas, São Paulo.

MOTTA, P. R. (1999), **Gestão Empresarial: a Ciência e a Arte de ser Dirigente**. Record, Rio de Janeiro.

MOTTA, P. R. (1997), **Transformação Organizacional: a Teoria e a Prática de Inovar**. Qualitymark Editora, Rio de Janeiro.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (1995), «Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado». Presidência da República, Brasília, DF.

RESENDE, Énio (2002), **Remuneração e Carreira baseadas em Competências e Habilidades**. Qualitymark, Rio de Janeiro.

SHARMA, Subhash (1996), **Applied Multivariate Techniques**. University of South Carolina.

SOUZA, Vera Lúcia (2002), **Gestão de Desempenho: Julgamento ou Diálogo?** Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

TAYLOR, Frederick (1934), **The Principles of Scientific Management**. Harper, New York, London.

YALES, Charlotte (2000), «Defining the Fault Lines: New Divisions in the Working Class». **Capital & Class**, University of Leeds, n.º 66, pp. 119-147.

Se não quer perder o maior evento na área do merchandising, acente já na sua agenda o dia 05 de Maio !!!

MERCHANDISING'05
Tendências e Inovação

Com as participações de:
Centromarca . Danone . Fundação do Gil.
Galp . Jerónimo Martins . Unicer
Participações Internacionais
David Williams (Head Popai Digital)
Martin Kingdom (General Director Popai UK & Ireland)I

Preços:
Associados: 150€ + Iva Não Associados: 250€+ Iva

Local:
Corinthias Alfa Hotel - Lisboa

avª elias garcia, nº 147 4º esq. 1050-099 lisboa
telf. 21 780 15 29/30/31/32 fax. 21 780 15 34
e-mail: geral.imp@imp.pt web: www.imp.pt

INSTITUTO DE MERCHANDISING