

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ALESSANDRA GARCIA L. OLIVEIRA

**PRECISAMOS CONVERSAR SOBRE AVALIAÇÃO DE
DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO: O Caso de um Centro
Integrado de Atendimento**

SÃO PAULO

2019

ALESSANDRA GARCIA L. OLIVEIRA

**PRECISAMOS CONVERSAR SOBRE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO
NO SETOR PÚBLICO: O Caso de um Centro Integrado de
Atendimento**

**Caso de ensino apresentado à Escola de
Administração de Empresas de São
Paulo da Fundação Getulio Vargas,
como requisito para obtenção do título
de Mestre em Gestão e Políticas
Públicas.**

Orientador: Prof. Dr. Fernando Burgos

**São Paulo
2019**

ALESSANDRA GARCIA L. OLIVEIRA

**PRECISAMOS CONVERSAR SOBRE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO
NO SETOR PÚBLICO: O Caso de um Centro Integrado de
Atendimento**

**Estudo de caso apresentado à Escola de
Administração de Empresas de São
Paulo da Fundação Getulio Vargas,
como requisito para obtenção do título
de Mestre em Gestão e Políticas
Públicas.**

Orientador: Prof. Dr. Fernando Burgos

Pareceristas:

Professora Dra. Catarina Ianni Segatto

**Professor Dr. Marco Antonio Carvalho
Teixeira**

**São Paulo
2019**

SUMÁRIO

1. CASO DE ENSINO	
1.1. O Dilema de Fernando	1
1.2. Avaliação de Desempenho	3
1.3. Avaliação de Desempenho no Setor Público	3
2. NOTAS DE ENSINO	5
2.1. Sinopse do Caso	5
2.2. Aplicação	5
2.3. Objetivos de ensino	5
2.4. Questões de ensino sugeridas	6
2.5. Roteiro para discussão	7
2.6. Comentários finais	7
2.7. Sugestões de leitura	8

RESUMO

Fernando é o gestor responsável pelo programa municipal “Centro Integrado de Atendimento” em uma cidade no norte do país. O programa é pautado na excelência do atendimento ao público, por isso tem como um de seus principais pilares o cuidado com o desenvolvimento e gestão de pessoas, e para isso investe em capacitação intensiva e cíclica de funcionários, bem como na criação de um ambiente de trabalho baseado na transparência, no estímulo à comunicação assertiva, e no espírito crítico de seu corpo de servidores. Porém, o gestor Fernando é surpreendido pela cultura organizacional da Administração quando é “orientado” pelo RH de sua Secretaria Municipal a atribuir nota máxima para toda a equipe quando da aplicação da Avaliação de Desempenho realizada pela própria Prefeitura. Esta postura é contrária a tudo a que Fernando pensa sobre como deve ser o serviço público e contrária aos princípios que regem as unidades do Centro Integrado de Atendimento. Diante do impasse de não poder se opor abertamente aos seus superiores, e ao mesmo tempo tendo que garantir excelência no atendimento mediante conduta profissional engajada e qualificada dos servidores, quais atitudes Fernando deverá tomar? Este caso de ensino pode ser aplicado em cursos de Administração Pública, Sociologia, Ciências Políticas, Administração.

Palavras chave: Avaliação de Desempenho, Gestão de Pessoas, Corporativismo, Gestão Pública.

ABSTRACT

Fernando is the manager responsible for the city programme “Centro Integrado de Atendimiento” (Integrated Service Centre) which caters to citizens in a city in the north of the country. This programme is based on public service excellence, and consequently has as one of its pillars the attention to developing and managing people, as well as creating a transparent work environment, fostering assertive communication and critical thinking of its public servants. However, Fernando is surprised by the organizational culture of the administration when he is “oriented” by the HR department of the Municipal Office to give top marks to the whole team when the performance assessment is carried out by the administration. This attitude is conflicting with what Fernando believes as to how the public service should be and also contrary to the principles that guide the branches of the Centro Integrado de Atendimiento. Due to the dilemma of not being able to oppose himself freely to his superiors, and, at the same time, trying to guarantee the public service excellence by the means of committed and skilled professional conduct of the servants, what should Fernando do? This teaching case could superiors in courses such as Public Administration, Sociology, Political Sciences, Business.

Keywords: Performance Measurement, People Management, Corporatism, Public Management.

1. CASO DE ENSINO

1.1. O Dilema de Fernando

Fernando é gestor público numa cidade ao norte do país, e coordena um programa municipal cujo principal objetivo é ser um Centro Integrado de Atendimento à população para os diversos serviços oferecidos pelo município. Com oito unidades espalhadas nas periferias do município, os Centros Integrados congregam num mesmo espaço várias Secretarias Municipais que oferecem ali seus serviços públicos, numa exitosa política intersetorial na Administração Pública. O programa também busca equacionar a antiga questão da dificuldade de acesso a serviços públicos, como por exemplo, a necessidade de deslocamento a diferentes órgãos que por sua vez sempre exigem as mesmas documentações, e finalmente busca solucionar as dificuldades do atendimento em si, que quase sempre é marcado por longas filas de espera, discricionariedades, falta de transparência, falta de padronização, e excesso de ritos burocráticos. Ou seja, nas diversas unidades do “Centro Integrado de Atendimento” distribuídas na cidade, os cidadãos podem encontrar uma vasta gama de serviços públicos de maneira rápida, acolhedora, isonômica, transparente e desburocratizada. O programa investe num pilar de extrema importância: gestão de pessoas e desenvolvimento humano, e Fernando se empenha neste campo porque sabe que o sucesso do projeto depende de agentes públicos/servidores altamente capacitados, engajados e motivados em oferecer um atendimento de excelência. Para tal, todos os servidores das unidades do Centro Integrado de Atendimento passam por capacitação conceitual de 120h, e são encorajados a pensar e construir conceitos sobre excelência no serviço público. Além da capacitação inicial, os diretores das unidades de atendimento são orientados a desenvolverem capacitações cíclicas e espaços para discussões com intuito de criar uma atmosfera criativa e saudável, de forma a refletir nos altos índices de aprovação pela população que o Programa vem demonstrando.

No ano em que as unidades entraram em funcionamento, Fernando recebeu instruções do RH da Secretaria na qual o Programa está subordinado. As instruções se referiam a Avaliação de Desempenho da prefeitura da cidade, e sobre ela teve orientação verbal explícita de que todos os servidores deveriam receber nota máxima nos formulários que seriam aplicados. Como argumento, a gerência do RH da Secretaria verbalizou que “desde sempre” a avaliação é realizada desta maneira, e que os servidores correriam o risco de serem prejudicados na progressão de suas carreiras e gratificações. Fernando mal acreditou no que ouviu e sentia estar num pesadelo. Não era para escutar tamanho absurdo que ele se dedicou por tanto tempo a estudar e se especializar no campo da Gestão Pública. Por estar envolvido num Programa inovador, Fernando sinceramente acreditava que estaria “a salvo” de culturas organizacionais corporativistas. Porém, diante de tal pressão, Fernando se sentiu acuado e optou por orientar que os diretores das unidades seguissem as diretrizes do RH, e todos os agentes públicos foram avaliados com nota máxima.

Ocorre que no mesmo ano em que todos os funcionários receberam nota máxima na Avaliação de Desempenho, o Diretor de uma das unidades da Central Integrada de Atendimento trouxe um problema para

Fernando: Um servidor não estava apresentando comportamento adequado na unidade. Atrasos relevantes, falta de comprometimento, irresponsabilidade perante suas funções, falta de empatia no trato com os cidadãos e com os colegas de trabalho era comportamento recorrente do funcionário. Após várias tentativas de conversas e remanejamentos internos no intuito de encontrar uma atividade na qual o servidor se adaptasse, o comportamento continuava o mesmo. Diante de tal situação o Diretor solicitou que Fernando providenciasse a transferência do servidor para outra área que não as Centrais Integradas de Atendimento.

Prontamente Fernando levou a questão ao RH e, na ocasião, a responsável pelo departamento sugeriu que verificassem a nota do servidor em sua Avaliação de Desempenho oficial. Fernando lembrou a então coordenadora que tal verificação não era necessária, pois ele já sabia a nota do servidor: era máxima. Por ser a Avaliação de Desempenho um documento utilizado na abertura de processos sobre conduta profissional, nada pôde ser feito em relação ao caso em questão.

A partir desta situação, Fernando levou o caso ao Gabinete da Secretaria e propôs que a próxima Avaliação de Desempenho retratasse fidedignamente a conduta dos funcionários. O gabinete sinalizou positivamente. Fernando estava muito confiante porque as Centrais Integradas de Atendimento já eram locais nos quais os funcionários tinham estrutura de trabalho adequada e liberdade para proporem inovações e criticarem qualquer procedimento, ou seja, um equipamento público com um bom fluxo de comunicação e condições de trabalho, e não via problema em contribuir para uma avaliação de desempenho que de fato retratasse a realidade. E para garantir um processo ainda mais aberto, justo e transparente, Fernando realizou uma sequência de oficinas de feedback com intuito de treinar diretores e supervisores a oferecerem feedbacks cíclicos e documentados para as suas equipes, com técnica adequada e comunicação assertiva. Estas oficinas tiveram o propósito de preparar os servidores para a Avaliação de Desempenho oficial. Fernando e todos os diretores das unidades estavam aguardando tranquilamente a próxima edição.

Ocorre que no próximo ano, mediante a edição seguinte da Avaliação de Desempenho da prefeitura, Fernando novamente recebe orientação verbal do RH, para que fossem atribuídas notas máximas para toda a equipe. Os argumentos continuaram os mesmos, de que os servidores deveriam receber nota máxima, com o risco de serem prejudicados na progressão de suas carreiras e gratificações, e que “desde sempre” a avaliação é realizada desta maneira.

Fernando percebeu que estava diante de uma cultura organizacional corporativista já estabelecida e fortemente arraigada e se viu diante do fato de que enfrentar a situação novamente com o gabinete seria correr o risco de se expor e indispor com seus superiores. Porém ele sabia que o fato dos servidores das unidades de atendimento serem nivelados em suas notas seria um desmotivador para bons comportamentos e certeza de condescendência para descomprometimentos. Entretanto, precisava manter sua equipe engajada para garantir um atendimento de alto padrão para os cidadãos. Quais atitudes de curto e médio prazo Fernando deve tomar?

1.2. Avaliação de Desempenho

A Avaliação de Desempenho é uma importante ferramenta no âmbito da gestão de pessoas e no desenvolvimento organizacional. Em apertada síntese trata-se de um mecanismo de conhecimento e mensuração do desempenho de pessoas e organizações com o propósito de desenvolvimento profissional, e alinhamento com os objetivos da organização na qual o profissional está envolvido.

No mercado privado a avaliação de desempenho geralmente é empregada, e existem várias metodologias e abordagens aplicadas. Em geral, a ferramenta é utilizada para balizar o desempenho esperado e o apresentado, e serve para “ajustar a rota” do profissional em relação aos seus objetivos de crescimento profissional alinhados com as metas da organização.

Longe de ser um mecanismo de julgamento, castigo ou coerção, a avaliação de desempenho é um método para a organização avaliar possibilidades de investimento em capacitações no intuito de suprir deficiências, balizar a política de promoções e salários, ajustar metas de planejamento estratégico através de um canal de comunicação mais aberto, e enfim, de fato gerir pessoas e alcançar objetivos.

Na área pública também é possível notar a tendência internacional em se aplicar avaliação de desempenho como instrumento para melhorar a eficiência dos serviços públicos. Esta tendência se intensificou a partir dos anos 80, influenciada pelas premissas do New Public Management. Porém, ainda notamos relevante atraso em relação ao setor privado e uma grande dificuldade na aplicação desse importante instrumento de gestão. Mediante uma cultura organizacional ainda arraigada e influenciada pelos moldes weberianos de estrita obediência a ritos procedimentais e corporativismo, a Administração tem dificuldades em avançar para uma lógica pautada em resultados.

1.3. Avaliação de Desempenho no Setor Público: como é na cidade do Fernando?

No norte do país, a cidade do Fernando não foge à tendência das demais grandes cidades brasileiras, e possui um sistema de avaliação de desempenho para os agentes públicos. Até o ano de 2004, esta prefeitura realizava uma avaliação de desempenho na qual apenas a chefia imediata avaliava o funcionário numa típica relação vertical e hierárquica, focada no comportamento do profissional, e sua nota era atrelada a processos de promoção.

Após 2004, a prefeitura reestruturou a avaliação de desempenho e procurou seguir a tendência de acompanhar e avaliar com foco nos resultados, agregando metas institucionais (coletivas) que deveriam ser incluídas no campo de análise além da avaliação individual.

Apesar da excelente iniciativa de modernizar o processo de avaliação de desempenho, que está em sintonia com as mais recentes tendências de gestão de pessoas/organizações com foco em resultados, o fracasso da aplicação da mesma é notório. Na prática, ainda vigora uma cultura amplamente arraigada em toda a Administração, que de maneira informal e velada “orienta” os gestores a atribuir nota máxima para todos os avaliados e também nota máxima para as avaliações voltadas às metas coletivas. O que se nota hoje é um desperdício de tempo e recursos numa avaliação pró forma desvirtuada em seus propósitos de melhorar a Administração.

Não raramente gestores precisam enfrentar problemas no âmbito da gestão de pessoas no setor público. O caso do Fernando é um exemplo de profissional engajado em um programa municipal inovador, alinhado com os anseios da sociedade por um Estado rápido, eficiente, transparente, lógico e coerente, e que ao mesmo tempo se depara com a necessidade de lidar com lógicas ultrapassadas que insistem em assombrar.

2 NOTAS DE ENSINO

2.1. Sinopse do Caso

Este caso de ensino retrata o dilema de um gestor público que se vê diante da situação constrangedora de ser “orientado” pelo RH de sua Secretaria Municipal a atribuir nota máxima para toda a equipe de funcionários na Avaliação de Desempenho da prefeitura. Diante da postura corporativista profundamente arraigada, Fernando nada pôde fazer além de acatar a “sugestão” do RH. Porém, ao mesmo tempo é gestor de um inovador Programa municipal de atendimento aos cidadãos que demanda alto desempenho dos servidores, e estes devem estar motivados e alinhados com os objetivos do Programa, que preza a excelência no atendimento aos cidadãos.

Fernando se vê diante do desafio de manter a equipe comprometida e motivada mesmo depois de terem a certeza de que más condutas profissionais não seriam colocadas em xeque, tendo em vista que todos recebem nota máxima na avaliação de desempenho. Este caso é baseado em fatos reais.

2.2. Aplicação

Este caso de ensino poderá ser utilizado para discussão e aprendizado dos seguintes temas:

- Controle por resultados e desenvolvimento profissional
- Corporativismo no serviço público
- Debates sobre ética profissional na Gestão Pública
- Motivação de equipes
- Liderança/negociação/processos decisórios
- Sistemas de avaliação de desempenho no setor público
- Gestão de Recursos Humanos / Desenvolvimento de Pessoas

2.3. Objetivos de ensino

Espera-se que este caso de ensino auxilie o professor a estimular os alunos a encontrar alternativas para gestão e liderança de equipes mesmo diante das adversidades, e que discutam sobre maneiras de combater o corporativismo no serviço público. Este caso é focado na postura profissional do gestor que se vê na urgência de promover qualidade no serviço público mesmo diante das dificuldades encontradas na área de gestão de pessoas na Administração Pública, e quais estratégias utilizar para garantir o engajamento de servidores.

Igualmente, pode ser usado para desenvolver o pensamento crítico a respeito da avaliação de desempenho no setor público como instrumento para

gerir pessoas e avaliar metas institucionais, e sua relação com culturas organizacionais arraigadas. Vale também a discussão sobre como construir uma metodologia de avaliação de desempenho para o setor público que consiga lidar com as idiossincrasias do funcionalismo e que de fato seja um instrumento que consiga colocar em prática o que se propõe. Neste caso seria interessante abordar possibilidades de utilização de métodos mais participativos na construção de uma avaliação de desempenho, como grupos focais, *design thinking*, e entrevistas.

Ainda que não seja o foco central do caso, cabe aqui ressaltar o dilema ético que permeia toda a situação. Portanto, também pode ser utilizado para discussões a respeito da postura profissional dos envolvidos mediante a manutenção da cultura organizacional, e a premente necessidade de se revisitar a relação entre Estado e sociedade em nossa atualidade.

2.4. Questões de ensino sugeridas

Com objetivo de melhor aproveitamento do caso, o professor poderá orientar a discussão apresentando algumas questões para serem analisadas e discutidas, como:

- Você já viveu situações semelhantes como as que foram vividas por Fernando?
- A que fatores você atribui a permanência da cultura organizacional de creditar nota máxima para todos, durante a aplicação da avaliação de desempenho?
- Qual sua opinião a respeito do fator “estabilidade” dos servidores? Ele influencia nesta falta de envolvimento nos processos de avaliação de desempenho?
- Você já ouviu a frase: “não sei quem vai ser chefe de quem o ano que vem”? De que maneira estaria relacionada ao dilema de Fernando?
- O que você pensa a respeito da pactuação de metas coletivas? Até que ponto elas garantem adesão da equipe para o cumprimento das mesmas? Elas deveriam ser genéricas ou mais específicas?
- O que você faria no lugar do Fernando? Como se relacionaria com a sua chefia imediata? Como manteria a sua equipe motivada e performando adequadamente? Que ações junto à equipe seriam possíveis a curto e médio prazo?
- Você já pesquisou sobre como é estruturada a Avaliação de Desempenho de sua cidade? Consegue identificar qual metodologia está sendo aplicada?

2.5. Roteiro para discussão

Apresente o texto aos alunos e proponha primeiramente a leitura do caso.

Realizada a primeira etapa, os alunos devem ser estimulados a compartilhar situações vividas em seu cotidiano de trabalho e que tenham relação com o assunto em pauta.

Logo em seguida o professor poderá guiar a aula apresentando as questões propostas no item 2.4, com o objetivo de serem analisadas com intuito de discutirem a atual situação da área de desenvolvimento de pessoas no contexto do funcionalismo público e propor caminhos de mudança para culturas organizacionais arraigadas.

Por fim, devem correlacionar suas experiências ao referencial teórico existente tanto no Brasil como em outros países.

2.6. Comentários finais

Como exercício final, o professor pode propor que os alunos pesquisem sobre a avaliação de desempenho que é aplicada em suas respectivas cidades. Esta pesquisa poderá ser realizada nos sites oficiais dos municípios e em artigos relacionados. Os alunos devem inicialmente procurar pela legislação que normatiza a questão no país e no município, para logo em seguida procurar pelos formulários e manuais da avaliação de desempenho, e analisarem qual o modelo utilizado para a construção das mesmas.

Outro aspecto importante a ser pesquisado diz respeito à estrutura de progressão de carreiras no município e sua relação com a avaliação de desempenho.

Os alunos devem realizar uma análise comparativa e crítica, bem como pensar em propostas para estruturar uma avaliação de desempenho que de fato sirva para promover desenvolvimento organizacional frente às demandas, necessidades e exigências da sociedade. Pela complexidade do assunto, sugerimos que estas últimas sugestões sejam aplicadas em formato de seminários em aulas subsequentes.

2.7. Sugestões de leitura

CHIAVENATO, I. **Gestão de Pessoas**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

LOTTA, G. **Avaliação De Desempenho Na Área Pública: Perspectivas e Propostas Frente A Dois Casos Práticos**. RAE-eletrônica, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002. Disponível em <<http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1463&Secao=EMPRESA%20JR&Volume=1&Numero=2&Ano=2002>> acesso em 25/11/2019

PACHECO, R. Brasil: **Avanços da Contratualização de Resultados no Setor Público**. In: Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administracion pública, XI, Ciudad de Panamá, Panamá, 2006.

_____. **Brasil: politização, corporativismo e profissionalização da função pública**. In: Seminário Internacional Profesionalización del Empleo. 2007

SPEKLE, R.F.; VERBEETEN, F.M. **The use of performance measurement systems in the public sector: effects on performance**. Management Accounting Research, Volume 25, Issue 2, Junho 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.mar.2013.07.004>> acesso em 25/11/2019

SUZUCHI, J.; GABBI, L. **Desafios da avaliação de desempenho no setor público: O caso da Prefeitura Municipal de São Paulo**. II Congresso Consad de Gestão Pública. Florianópolis, 2008. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/DESAFIOS-DA-AVALIA%C3%87%C3%83O-DE-DESEMPENHO-NO-SETOR-P%C3%9ABLICO-O-CASO-DA-PREFEITURA-MUNICIPAL-DE-S%C3%83O-PAULO3.pdf>> acesso em 26/11/2019

TROSA, SILVIE. **Gestão pública por resultados. Quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro: Revan. Brasília: ENAP, 2001

TROTTMANN, P.; TIBERIO, A. **A Inovação na Política de Avaliação de Desempenho na Prefeitura do Município de São Paulo e seus desafios**. Revista Eletrônica Gestão e Serviços, v. 3, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/31197/inovacao-na-politica-de-avaliacao-de-desempenho-na-prefeitura-do-municipio-de-sao-paulo-e-seus-desafios/i/pt-br>> Acesso em 25/11/2019