

Avaliação e gestão de desempenho no setor público: uma análise do manual de orientação

Esta pesquisa tem como objetivo analisar as possibilidades e limitações do Manual de Orientação de Gestão de Desempenho da Secretaria de Gestão Pública (SEGEP). Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema na área de Administração Pública, para dar subsídio à análise documental. Na análise dos dados foram comparadas as sete categorias identificadas, sendo elas: as definições de desempenho e avaliação individual, a justificativa da avaliação 360 graus, os insumos para capacitação, treinamentos dos participantes, ferramenta de desenvolvimento individual, recursos tecnológicos, alinhamento estratégico e os benefícios da avaliação de desempenho. Os resultados indicam que o Manual da SEGEPE apresenta como limitações como a escassa utilização de tecnologias e que somente os mal avaliados são encaminhados para capacitação. Além disso, é possível destacar como principais oportunidades o alinhamento entre gestão do desempenho organizacional com o desempenho individual e a sintonia com os principais referenciais teóricos sobre o tema. É possível concluir que o Manual da SEGEPE está alinhado com recentes publicações acadêmicas do tema e possui uma efetividade na sua operacionalização prática. Além disso é possível observar o uso de algumas técnicas inovadoras como o uso de Balanced Scorecard e Avaliação 360 graus no setor público. A pesquisa possui limitações pelo seu caráter teórico e bibliográfico o que sugerem-se pesquisas futuras empíricas para operacionalizar as categorias levantadas neste artigo.

Palavras-chave: Administração Pública; Desempenho; Manual de Orientação.

Evaluation and management of performance in the public sector: an analysis of the guidance manual

This research aims to analyse the possibilities and limitations of the Performance Management Guidance Manual of the Secretariat of Public Management in Brazil (SEGEP). A bibliographical and documentary research was done on the subject in the Public Administration area, to give subsidy to the documentary analysis. In the analysis of the data, the seven categories identified being them: the definitions of performance and individual assessment, the justification of the 360 degrees evaluation, training inputs, and training of participants, individual development tool, technological resources, strategic alignment and the Benefits of performance evaluation. The results indicate that the SEGEPE Manual presents as limitations such as the scarce use of technologies and that only the poorly evaluated are sent off to the training. In addition, it is possible to highlight as main opportunities the alignment between management of organizational performance and individual performance and the alignment with the main theoretical references on the subject. It is possible to conclude that the SEGEPE Manual is in line with recent academic publications of the theme and has an effectiveness in its practical operationalization. In addition, it is possible to observe the use of some innovative techniques like the use of Balanced Scorecard and Evaluation 360 degrees in the public sector. The research has limitations due to its theoretical and bibliographic character, which suggests future empirical research to operate the categories raised in this article.

Keywords: Public Administration; Performance; Guidance Manual.

Topic: **Gestão Pública**

Received: **11/05/2017**

Approved: **12/07/2017**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Leonardo Bezerra

Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Brasil
leonardofbez@yahoo.com.br

Marcus Brauer Gomes

Universidade Estácio de Sá, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/2653989487816833>
marcusbrauer@gmail.com

Luiz Pereira Pinheiro Junior

Universidade Positivo, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/1927274164811412>
luizpinheirojunior@gmail.com

Leonel Estevao Finkelsteinas Tractenberg

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/7206700564379420>
leoneltractenberg@gmail.com



DOI: 10.6008/SPC2179-684X.2017.002.0011

Referencing this:

BEZERRA, L.; GOMES, M. B.; PINHEIRO JUNIOR, L. P.; TRACTENBERG, L. E. F.. Avaliação e gestão de desempenho no setor público: uma análise do manual de orientação. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.8, n.2, p.147-158, 2017. DOI:
<http://doi.org/10.6008/SPC2179-684X.2017.002.0011>

INTRODUÇÃO

Uma adequada gestão no setor público busca atingir resultados, e isto significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou empresas, criando valor público (MARTINS et al., 2010). Planejar quais resultados alcançar e desdobrar os resultados organizacionais até o indivíduo, seja servidor ou empregado público, é um assunto complexo que necessita adequada mensuração.

Os colaboradores devem ter suas entregas mensuradas adequadamente para que a organização, pública ou privada, tenha insumos para tomar as decisões, corrigir esforços desnecessários e alinhar os trabalhadores à estratégia, desde a compra de mercadorias ou até a gestão de serviços públicos sustentáveis (BIAGE et al., 2015). Segundo Deming, não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia (MF, 2015).

Guimarães (1998) explica que toda organização tem a necessidade de ser avaliada em todos os níveis e constantemente para sobreviver, pois a avaliação é um processo de retroalimentação que possibilita a organização rever estratégias, metodologias de trabalho. Desta maneira, várias empresas de todo mundo investiram na avaliação de desempenho institucional e individual para que pudessem sobreviver. Na Administração Pública Brasileira, a área de Gestão de Pessoas se desenvolveu também em relação a esse tema.

Até meados do século XX, os setores de recursos humanos nos órgãos públicos exerciam apenas a função burocrática, ou seja, apenas funções administrativas como gerenciar folha de pagamento e guardar informações funcionais. A partir da formulação do Plano Diretor pelo Ministro Bresser Pereira em 1995, foi idealizada uma nova maneira de gerir pessoas, sendo um marco para a um novo tipo de gestão no serviço público. Segundo esse conceito, a Administração Pública passou a ter mais foco no resultado, sendo intitulada como Administração Pública Gerencial, na qual o serviço público deveria ser eficiente e eficaz. Assim, os servidores deveriam desempenhar suas tarefas com foco no cliente – cidadão, sendo avaliados por isso.

Em sintonia com a Administração Pública Gerencial foi publicada a Lei nº11.784/2008 que foi o marco legal da avaliação de desempenho a Administração Pública Federal. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº7.133/2010, que normatizou aspectos técnicos e operacionais para as carreiras citadas na lei, explanado como seria abordada a avaliação de desempenho institucional e individual. Também regulamentou as gratificações de desempenho. Assim, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), através da Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) elaborou em 2013 o Manual de Orientação para a Gestão de Desempenho (Manual), que tem duas principais utilidades: fonte para consulta, interpretações e abordagens sobre o tema e ferramenta para reflexão sobre o uso da avaliação de desempenho voltado para melhorias na gestão e o foco em resultados.

O método de avaliação escolhido pelo Decreto nº7133/2010 foi a avaliação 360°, que é multifacetada, ou seja, não só o superior hierárquico, mas também os pares participam da avaliação. Esse método é muito utilizado, pois gera informações mais completas e abrangentes que outros. Além disso, propicia um maior número de feedbacks para o avaliado (BOHLANDER et al., 2010).

O assunto de gestão de desempenho é um tema polêmico nas organizações, pois a subjetividade dos critérios de avaliação de desempenho vai de encontro à necessidade de mensurar com exatidão os resultados, gerando divergências (BRANDÃO, 2008). Além disso, avaliações de desempenho que já foram aplicadas no setor público no passado de forma incorreta podem gerar um efeito de resistência por parte tanto dos subordinados quanto dos gestores.

Vários são os métodos de avaliação de desempenho, os participantes e os critérios adotados. Assim, tornou-se um desafio para os profissionais de gestão de pessoas dos órgãos públicos seguir os conceitos da legislação sobre o tema. O método de avaliação 360°, adotado pela Administração Pública Federal, apesar de muito elogiado, é complexo de implantar nas organizações, principalmente nas organizações públicas, exigindo uma capacitação não só dos profissionais de gestão de pessoas como de todos os servidores e apoio da alta gestão.

Pode-se destacar dentre os objetivos do Manual (SEGEP, 2013) “auxiliar no entendimento dos procedimentos e das rotinas necessárias à realização da gestão do desempenho, bem como uniformizar conceitos e oferecer bases teóricas de forma sistemática e criteriosa.” Portanto, as escolhas e abordagens desse Manual servirão de base para diversos órgãos da Administração Pública Federal, tornando-se um documento útil para a construção e manutenção da avaliação de desempenho no serviço público.

Logo, analisá-lo e identificar suas possibilidades e limitações à luz das principais bibliografias sobre a avaliação de desempenho individual pode ser considerado relevante para os gestores de pessoas no Serviço Público. Além disso, na Academia são vastas as pesquisas sobre o tema avaliação de desempenho, porém foram identificadas lacunas de pesquisas sobre avaliação de desempenho no contexto público. Considerando essas lacunas teóricas, o trabalho apresentado tem como objetivo geral analisar as possibilidades e limitações do Manual de Orientação de Gestão de Desempenho da Secretaria de Gestão Pública (SEGEP).

A presente pesquisa foi estruturada em cinco partes: Introdução; Referencial teórico, que enumera toda a bibliografia utilizada sobre o tema, bem como a legislação que fundamentou a avaliação de desempenho na administração pública federal. Na sequência explica-se o método e as técnicas de pesquisa; Análise de dados, que compara as abordagens e escolhas do Manual com as principais bibliografias sobre o tema; e a Conclusão, onde são discutidos os resultados obtidos e suas possíveis aplicações.

REVISÃO TEÓRICA

Avaliação e gestão do desempenho na Administração Pública

Segundo Becker et al. (2001), nas últimas décadas o papel do Recursos Humanos (RH) teve mudanças profundas. Tradicionalmente, a função de RH era vista basicamente como administrativa e profissional, e era considerada como participante da estratégia geral da empresa. De acordo com Wood Junior et al. (2012), podemos dividir a Gestão de Pessoas (GP) no Brasil em dois períodos. O primeiro foi a colonização, compreendida entre a década de 50 e 80, e nesse período foram delegadas as primeiras funções para a área de GP, como recrutamento, seleção e desenvolvimento. Foi o início da profissionalização das relações de trabalho.

Já o segundo período foi o da neocolonização, iniciada na década dos anos 80 até o final da última década, de acordo com Becker et al. (2001), nessa época, a GP teve três grandes mudanças: a preocupação do alinhamento da com os objetivos empresariais, a entrada de novos modelos de gestão e a introdução de princípios relacionados a excelência e valores individuais, enaltecendo a adaptabilidade, inovação e competitividade.

A gestão de desempenho pode ser organizacional e individual. Segundo Denisi (2000, citado por ODELIUS et al., 2006), a gestão de desempenho trata-se de um conjunto de processos inter-relacionados que a organização implanta com vistas a elevar o nível de desempenho do indivíduo, do grupo e, em última análise, da própria organização.

A gestão de desempenho organizacional tem caráter estratégico, usa indicadores de desempenho institucionais, como é o caso do *Balanced Scorecard* que, segundo Kaplan et al. (1997) citado por Brandão (2008), procura avaliar resultados de uma empresa através da mensuração de seus ativos, como produtos e serviços, funcionários competentes e motivados e processos eficientes e clientes satisfeitos. Tal método, além das tradicionais medidas financeiras, foca em perspectivas de desempenho, em clientes, em processos internos e em aprendizagem. Nas organizações públicas temos três grandes indicadores de desempenho organizacional: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A gestão de desempenho individual, para Aguinis (2013), é um processo contínuo que identifica, mensura e desenvolve o desempenho de cada trabalhador. Também possibilita o alinhamento das ações dos colaboradores e equipes de trabalho com metas estratégicas da empresa. Segundo Smither et al. (2009), gestão de desempenho é um dos pilares da prática de RH. Em todos os tipos de organização, desde as mais simples até as mais complexas. Para os autores, se há pessoas nas empresas, a chave do gerenciamento é uma gestão de desempenho eficaz, pois a avaliação é o começo de tudo nas organizações.

Para o Manual (SEGEP, 2013), a gestão de desempenho é um conjunto de macroprocessos de caráter cíclico que avaliam e alinham o desempenho dos colaboradores. A gestão de desempenho interage estrategicamente com os resultados obtidos e alimenta outros macroprocessos na área de GP. Essa processo tem como principal engrenagem a avaliação de desempenho, pois serve de insumos para a gestão de desempenho.

A avaliação de desempenho tem papel fundamental na gestão de desempenho, pois uma avaliação de qualidade irá gerar dados precisos que irão servir de insumos para a gestão de desempenho. Segundo Odélius (2000), avaliação de desempenho é um composto de normas e procedimentos que servem de insumo para o diagnóstico e gestão de desempenho, alimentando outros sistemas de gestão de pessoas como sistemas de incentivos, movimentação e alocação de pessoal, entre outros.

Para Lotta (2002), a avaliação de desempenho é uma ferramenta que avalia o desempenho dos colaboradores da organização e compara o desempenho esperado pela organização e o desempenho real.

A avaliação de desempenho deve ser um processo contínuo, não apenas um julgamento que ocasionalmente gera punições e elogios, e fica arquivado o ano inteiro (SENDIN, 2012). Há vários métodos

de avaliar o desempenho, e utilizar vários deles resultam em resultados mais amplos, os métodos podem ser divididos em objetivos e subjetivos em um sentido mais amplo (BALDWIN, 2008). Segundo Baldwin (2008), a avaliação objetiva é baseada em fatores mensuráveis, mais fáceis de identificar e imparciais. É, de fato, o que o colaborador produziu. Como exemplo, Baldwin (2008) cita mensurar o número de publicações de um pesquisador em um ano anterior.

Ainda segundo Baldwin (2008), a avaliação subjetiva baseia-se em fatores mais humanos no desempenho. No qual o gerente faz uma avaliação pessoal sobre determinada atitude do avaliado. Como exemplo, Baldwin (2008) cita o relacionamento de um vendedor com seus clientes. Entre os principais métodos podemos destacar, de acordo com Bohlander et al. (2010): Escala de Classificação Gráfica: é focado nos traços de personalidade e desempenho de cada avaliado sendo classificado de acordo com uma escala; Escolha Forçada: o avaliador escolhe entre algumas frases pré-estabelecidas para definir um desempenho satisfatório ou não de um colaborador avaliado; e Incidente crítico: o avaliador ao perceber uma atitude incomum do comportamento normal que resulte em desempenho superior ou inferior do colaborador

Para Rozzo (2003), o método de avaliação 360° utiliza-se de vários outros métodos, e toma como base a avaliação de todas as lideranças da empresa. Ou seja, apresenta uma visão global do desempenho. Segundo Dalmau (2009), a avaliação 360° é o método mais usado nos dias atuais. Pois contempla a participação de vários agentes, sendo um processo com uma visão mais plural, propiciando condições de um diagnóstico mais preciso e evitando erros de tendências pessoais. Devido a essas características, a partir de 2008, com a Lei nº11.784 na Administração Pública Federal Direta, adotou-se a avaliação 360° como metodologia de avaliação em diversas carreiras.

O conceito de Administração Pública, conforme Pietro (2013), divide-se em dois: o funcional que pode ser definido como a atividade concreta e imediata que o Estado exerce e o sentido orgânico no qual a Administração Pública é um conjunto de órgãos, de pessoas jurídicas e agentes públicos que a lei atribui o exercício de uma das funções do Estado: Administrar. O conceito que foi utilizado nessa pesquisa é o orgânico. Pois toda a legislação sobre gestão de desempenho na administração pública federal também utiliza adota essa definição. No Brasil, à luz do Decreto-Lei nº200/1967, foi definido como seria organizado o Estado, Mello (2012) resume como foi feita essa organização:

O aparelho estatal exercente de atividades administrativas é composto pela própria pessoa do Estado, atuando por meio de suas unidades interiores- órgão – e por pessoas jurídicas que cria para auxiliar seus misteres – as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais, que, na linguagem legal brasileira, compõem a administração indireta. (MELLO, 2012)

Com relação à Empresa Pública e à Sociedade de Economia Mista, a Constituição Federal de 1988 determinou que ambos teriam regime jurídico próprio de empresas privadas nas relações trabalhistas, assim a força de trabalho dessas entidades é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), não fazendo parte do escopo da pesquisa. Seus trabalhadores são considerados empregados públicos.

Já na Administração Federal Direta, Autárquica e Fundacional, a força de trabalho é regulamentada pelo Regime Jurídico Único (RJU), lei nº 8112/1990. Seus trabalhadores são denominados servidores públicos, ocupantes de cargo público. O sistema que integra todos esses órgãos é chamado Sistema de Pessoal Civil da

Administração Federal (SIPEC). No Estado Brasileiro, até a década de 70, prevalecia à gestão pelo modelo burocrático. Segundo Pereira (1998), o modelo burocrático é lento, caro, ineficiente e não orientado para as demandas dos cidadãos. Esse modelo entrou em crise, devido às transformações sociais do Estado.

Um novo modelo foi proposto na segunda metade do Século XX, a Administração Pública Gerencial, também conhecida como New Public Management. Esse modelo nasce com consequência do desejo da sociedade de ocupar o espaço tomado pelo Estado na gestão do interesse público. Ele é baseado em valores de eficiência, eficácia, enfatizando a democracia e a participação da sociedade na gestão (KASSEM, 2006; SECCHI, 2009; PAULA, 2008). É importante frisar que na Constituição Federal de 1988, no artigo 41, já se previa um mecanismo de avaliação periódica de desempenho, no qual o servidor, mesmo que estável poderia perder seu cargo consequência de uma avaliação.

No RJU, Lei nº 8112/90, também foi regulamentada uma avaliação de desempenho. O servidor para se tornar estável, obrigatoriamente permanece 24 meses em estágio probatório, e durante esse período será avaliado pelos seguintes critérios: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade. Ao longo da evolução da Administração Pública no Estado Brasileiro diversas foram às leis que criaram algum sistema de avaliação de desempenho, como podemos observar no quadro a seguir:

Quadro 1: Marcos Legais da Avaliação de Desempenho no Serviço Público.

Ano	Legislação
1960	Lei nº 3780 – Critérios para promoção na carreira
1970	Lei nº 5.645 – Progressão funcional por mérito e antiguidade
1799	Decreto nº 80.602 – Progressão funcional mediante avaliação
1980	Decreto nº 84.664 – Institui critérios de avaliação para progressão e promoção
1990	Lei nº 8.112 – Institui Regime Jurídico dos servidores
1995	MP nº 1.548 – Cria gratificação de desempenho e produtividade
2008	Lei nº 11.784 – Institui a nova sistemática para AD
2010	Decreto nº 7.133 – Critérios e procedimentos gerais de AD

Fonte: SEGEP (2013).

Para essa pesquisa é importante o corte na avaliação de desempenho a em 2008. A partir da Lei nº 11.784/08, que instruiu a nova sistemática de avaliação de desempenho em diversas carreiras do Poder Executivo Federal. Posteriormente à lei foi publicado o Decreto nº 7.133/2010 que regulamentou essas gratificações.

Em 2013, existiam oitenta e sete gratificações de desempenho nas carreiras de órgãos da SIPEC, dessas um total de quarenta e nove foram implementadas pela Lei nº 11.784/2008, e regulamentadas pelo Decreto nº 7.133/2010. Que estabeleceu critérios e procedimentos para o pagamento dessas gratificações, norteando os órgãos sobre como seriam feitas a avaliação de desempenho institucional das organizações e individual dos servidores. A SEGEP, ao publicar o manual em 2013, se limitou a instruir a operacionalização dessas gratificações.

É importante explicar alguns conceitos da avaliação de desempenho a luz do Decreto nº 7.133/2010: Ciclo de Avaliação: É todo o período considerado para a avaliação. Inicia-se com a publicação das metas organizacionais e finaliza-se com a avaliação dos servidores. Esse período tem a duração de 12 meses; e Plano de Trabalho: “As unidades de avaliação deverão elaborar os planos de trabalho pelo desdobramento das

metas globais dos órgãos ou entidades, em metas intermediárias das equipes de trabalho, seguidas das metas individuais de cada servidor” (BRASIL, 2011).

De acordo com o decreto, a gratificação de desempenho somará até cem pontos, sendo que oitenta pontos da avaliação institucional e vinte pontos da avaliação individual. Eis uma explicação mais densa sobre a gratificação. Avaliação Institucional: está relacionada ao alcance de metas organizacionais. Está dívida em metas globais, que são metas do órgão como um todo e metas intermediárias, que são metas de cada departamento do órgão. Essas metas, no início do ciclo avaliativo devem ser publicadas; Avaliação Individual: é a soma da avaliação de desempenho individual com o índice de metas concluídas.

Essas metas são pactuadas no início do ciclo avaliativo através do plano de trabalho; Já as metas individuais devem ser pactuadas no plano de trabalho no início do ciclo de avaliação. Ao final do ciclo será analisado pela chefia imediata em que proporção o servidor cumpriu as metas. Essas devem estar alinhadas com as metas intermediárias que por sua vez devem estar alinhadas com as globais. Em relação ao método de avaliação, apesar de não explicitar, claramente o modelo adotado é o de avaliação 360 graus. Através da figura podemos observar a avaliação Múltiplas Fontes, como é chamada no Manual.

METODOLOGIA

A presente pesquisa está estruturada como uma revisão da literatura sobre um determinado tema ou assunto (VERGARA, 2005) que neste caso trata-se da avaliação de desempenho na gestão pública. É conceituada como uma pesquisa bibliográfica e documental, passível de uma publicação teórica. Segundo Godoy (1995) “a análise de documentos constitui-se numa valiosa técnica de abordagem de dados qualitativos, podendo ser também utilizada para complementar informações de outras fontes”.

Utilizou-se livros e periódicos especializadas em administração pública no levantamento bibliográfico, observando publicações relevantes acerca do tema (avaliação e desempenho) nos periódicos da área como a Revista de Administração Pública (RAP), Revista de Gestão e Planejamento e Revista do Serviço Público e da Revista Brasileira de Administração Científica que possui uma seção específica para as publicações de Gestão Pública.

Após levantamento bibliográfico construiu-se o referencial teórico levantando-se as principais categorias relacionadas a avaliação e desempenho no setor público, sendo elas as definições de desempenho e avaliação individual, a justificativa da avaliação 360 graus, os insumos para capacitação, treinamentos dos participantes, ferramenta de desenvolvimento individual, recursos tecnológicos, alinhamento estratégico e os benefícios da avaliação de desempenho.

Com as categorias expostas, utilizou-se da análise de conteúdo documental para concatenar as categorias teóricas com as informações do Manual de Orientações da SEGEP e investigar um possível alinhamento. Os dados foram triangulados entre as categorias teóricas com os tópicos do manual de orientações mantendo então uma validade e confiabilidade da pesquisa.

Análise dos dados

A SEGEP é uma Secretaria subordinada ao MP. Ela foi resultado da fusão da Secretaria de Gestão com a Secretaria de Recursos Humanos. Essa fusão ocorreu através do Decreto nº 7.675/2012. O MP, através da SEGEP, regulamenta e instrui os órgãos do Sistema SIPEC sobre assuntos de gestão. É de competência dessa Secretaria formular políticas públicas e diretrizes para a gestão pública e de pessoal e tem como objetivo aprimorar práticas de gestão e garantir um serviço público com qualidade crescente. A Secretaria é dividida em sete departamentos, o mais relevante para essa pesquisa é o Departamento de Desenvolvimento e Desempenho Institucional, pois esse que foi responsável pela criação do Manual de Orientação para a Gestão de Desempenho, que é o principal objeto de estudo (MP, 2014).

Quadro 2: Definição e justificativas da avaliação de desempenho.

Categorias		Principais bibliografias sobre Avaliação desempenho individual	Manual de Orientação para a Gestão de Desempenho	Alinhamento do Manual com a bibliografia
1	Definição desempenho individual	Segundo Ducker(2007), são os resultados reais obtidos. Por vezes utilizados para designar a realização de resultado positivo.	“O desempenho individual contempla dois aspectos importantes. O comportamental que esta ligado a utilização de seus conhecimentos e habilidades na realização de alguma tarefa. E o de resultado que consiste nos resultados obtidos”.(p.11)	Sim, o desempenho individual citado no manual está coerente com a definição de Ducker.
2	Definição avaliação de desempenho individual	Para Pontes (1996), avaliação de desempenho é um método que a organização pactua um contrato com os colaboradores, para que esses possam atingir os resultados propostos por ela. Aquela, ainda, deve acompanhar corrigir o curso, quando necessário, e realizar uma avaliação desse desempenho.	“Avaliação de desempenho é o monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades de lotação dos servidores, tendo como referência as metas globais e intermediárias dessas unidades” (p. 61)	Sim. A definição encontrada em livros sobre avaliação de desempenho e a definição adotada no Manual são similares.
3	Justificativa do uso da Avaliação 360 graus	A avaliação de desempenho 360 graus foi um avanço, esse tipo de abordagem privilegia o diálogo entre todas as pessoas que são afetadas pelo resultado da avaliado, como pares, clientes, usuários, liderança e a própria pessoa. E um tipo de avaliação que é focado no feedback. (SOUZA, 2006)	O Manual justifica a escolha dessa opção na legislação devido ao fato que a avaliação é mais justa e com informações mais precisas, pois todas as pessoas que interagem com o servidor irão avaliá-lo. Também destaca que a avaliação pelos pares pode criar condições de motivação no servidor. (EDWARDS,1998)	Sim. A escolha do método de avaliação e sua justificativa são compatíveis com a bibliografia sobre o tema.

É importante ressaltar que nesse mesmo departamento temos objetivos vinculados à administração pública gerencial e iniciativas vinculadas ao desenvolvimento da gestão de desempenho nos órgãos públicos. Esse fato consolida o posicionamento do Estado em relação à gestão de desempenho ser usada como um instrumento de controle e gestão dos órgãos e servidores, indo ao encontro a princípios da administração pública gerencial. Nos quadros 2 e 3 são comparadas as definições e abordagens sobre o tema avaliação de desempenho do Manual com as principais bibliografias sobre o tema avaliação de desempenho. Na última coluna é exposto uma opinião desse autor sobre a comparação.

Pode-se destacar que as definições do manual a respeito da avaliação estão alinhadas com as bibliografias citadas, a SEGEP, ao elaborar o Manual, preocupou-se em definir desempenho de maneira adequada. A justificativa da escolha da avaliação 360 graus também foi bastante similar com outras bibliografias sobre o tema.

Quadro 3: Processos de Treinamento e Desenvolvimento e sua relação com a avaliação individual.

Categorias		Principais bibliografias sobre Avaliação desempenho individual	Manual de Orientação para a Gestão de Desempenho	Alinhamento do Manual com a bibliografia
4	Insumos para a Capacitação	Buckingham (2001) faz uma crítica às organizações, pois o plano de capacitação da maioria das empresas é desenvolvido a partir dos pontos fracos dos empregados. Ou seja, os pontos fortes não são relevantes, assim não são aperfeiçoados. Apenas as lacunas de aprendizado são corrigidas.	É enfatizado no manual, assim como o decreto 7133/2010, que os servidores com desempenho a baixo de 50% deveram se capacitar. Não fazendo nenhuma menção ao aperfeiçoamento de servidores com desempenho bom. (p.25)	Não. Assim como a maioria das empresas, o Manual também segue a corrente que programas de capacitação devem ter como base as os pontos fracos de seus colaboradores
5	Treinamento dos participantes	Brandão (2008) alerta a necessidade de treinamento de colaboradores antes de utilizarem qualquer ferramenta de avaliação de desempenho.	O Manual mostra a importância de treinamentos para todos os participantes da avaliação. Mas com o foco na avaliação e seus critérios e metodologia. (p 25)	Sim. O manual, assim como a bibliografia, destaca a importância do treinamento prévio à avaliação de desempenho
6	Ferramenta de Desenvolvimento individual	A avaliação de desempenho pode ser percebida de três formas. na área de treinamento e desenvolvimento: mapeando as necessidades para o planos de capacitação, identificando as oportunidades de aperfeiçoamento e servindo de feedback para os processos de capacitação, comparando os resultados de desempenho antes e depois de capacitações.(DUTRA, 2008)	Um dos objetivos da avaliação de desempenho, é que essa deve gerar, através de diagnósticos e análises insumos para o desenvolvimento organizacional, melhorando a qualidade do serviço público (p 12)	Sim, porém a visão sobre uma abordagem desenvolvimentista para a avaliação de desempenho no manual é mais simples, ele se reduz a falar exclusivamente da identificação de lacunas. Assim a avaliação em sim não desenvolve, mas identifica lacunas para que outros processos possam fazê-lo.

A área de treinamento e desenvolvimento é um processo na área de GP que se comunica bastante com a avaliação de desempenho. O Manual ratifica a importância da preparação das equipes para o processo de avaliação, e também destaca a importância da avaliação para a obtenção de insumos para criação de planos de capacitação, assim como é citado nas bibliografias sobre o tema. A crítica feita é em relação ao ponto de vista sobre capacitação, segundo o Manual apenas os servidores com avaliações insuficientes tem obrigação de se aperfeiçoarem, porém segundo a política de gestão de pontos fortes (BUCKINGHAM, 2011) os servidores com avaliação positiva também devem se aprimorar.

O Manual não recomenda e nem explica a importância do uso de recursos tecnológicos para a correta operacionalização, divergindo da bibliografia sobre o tema. Em relação ao alinhamento estratégico com a avaliação o manual é bem enfático no sentido de demonstrar todo o processo e que este deve começar de cima para baixo através da publicação e fragmentações de metas organizacionais. Em relação aos benefícios, assim como a ENAP, o manual explica que o de maior importância é a criação de insumos para outros processos na área de gestão de pessoas.

Quadro 4: Outros assuntos relacionados com avaliação de desempenho.

Categorias		Principais bibliografias sobre Avaliação desempenho individual	Manual de Orientação para a Gestão de Desempenho	Alinhamento do Manual com a bibliografia
7		Para que a avaliação de desempenho seja bem sucedida	O manual não aborda temáticas operacionais. Apenas cita a	Não. O manual não adentra a seara de

	Recursos Tecnológicos	deve ter uma plataforma tecnológica que seja de fácil acesso e estável para que todos possam participar sem obstáculos da avaliação. (BRANDÃO, 2008)	importância do treinamento em sistemas informatizados e conhecimento em planilhas e quadros. (p 55)	tecnologias da informação, nem sugere o uso de ferramentas e sistemas de informática
8	Alinhamento Estratégico	Ao explicar os fatores críticos dos processos internos, como será feita a avaliação, avaliá-los frequentemente e divulgar aos colaboradores os resultados, as organizações garantem que todos participem da implementação da estratégia. Assim o <i>Balanced ScoreCard</i> transforma a estratégia em tarefas de todos (BECKER; HESELD; ULRICH, 2001)	O alinhamento estratégico é observável no ciclo de gestão de desempenho, que foi proposto pelo decreto 7133(2010), nele a organização deve: (1) publicar as metas institucionais; (2) pactuar essas metas com os colaboradores; (3) acompanhá-las e avaliá-las parcialmente pelo menos uma vez; (4) ao final apurar o cumprimento das metas e publicá-las, realizando o feedback aos colaboradores (p. 43)	Sim. O Manual está alinhado com a bibliografia sobre Estratégia da Empresa com o desempenho e resultados dos colaboradores. Visto que visualiza o processo como um ciclo que se inicia pela alta cúpula e abrange todos os colaboradores da organização.
9	Benefícios da Avaliação de desempenho	Segundo a ENAP (2000) a avaliação de desempenho pode ser uma excelente ferramenta de gestão, permitindo localizar fatores que influenciam no alcance de resultados, o desenvolvimento de ações integradas de gestão de pessoas, gerando subsídios para todas as políticas dessa área.	Autoconhecimento e reflexão sobre o desempenho, promover maior interação entre os servidores, desenvolve senso de compromisso. (p.12)	Assim como a ENAP, o Manual descreve como o benefício da avaliação de desempenho, insumos que podem servir como base de vários processos relacionados à área de gestão de pessoas

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do referencial teórico, constata-se que avaliação e a gestão de desempenho tornou-se fator essencial para a sobrevivência de diversas organizações. Por meio dela, o gestor pode desdobrar metas estratégicas da organização nos colaboradores e avaliar suas performances, como exercem suas tarefas e quais os resultados obtidos.

Por intermédio do processo de avaliação de desempenho é possível adotar estratégias para desenvolver a organização. Sabemos que uma organização não é feita de um conjunto de cadeiras, computadores, máquinas, mas sim de pessoas. É fundamental sabermos se essas pessoas caminham na direção desejada pela empresa e se exercem corretamente suas atribuições, seja ela estratégica tática ou operacional. Um resultado de avaliação correto, ou seja, que mostre o cenário real pode gerar resultados únicos para a organização, como a escolha correta dos programas de treinamento e desenvolvimento, movimentação de pessoal, política de gratificações, promoções e demissões.

A avaliação de desempenho no cenário atual é fundamental para os órgãos, pois toda a Administração Pública deve buscar a finalidade social, escolher os melhores caminhos para gerar o melhor resultado possível para a sociedade. Por meio da avaliação de desempenho os dirigentes de um órgão podem saber se o serviço prestado está de acordo com o planejado e propiciar transparência aos cidadãos que utilizam o serviço.

Os setores de gestão de pessoas de cada órgão devem sempre buscar o aprimoramento de seus mecanismos de avaliação de desempenho. Essa melhoria pode ser obtida através de treinamentos dos servidores e desenvolvimento de recursos tecnológicos como programas que facilitem a operacionalização da avaliação.

O objetivo geral dessa pesquisa foi analisar as possibilidades e limitações do Manual de Orientação de Gestão de Desempenho da Secretaria de Gestão Pública (SEGEP). Com as análises feitas podemos observar que a explicação no Manual de Orientação para a Gestão de Desempenho da Secretaria de Gestão Público é, em geral, alinhada com as principais bibliografias sobre o tema estudado.

Além disso, pode ser observado que no Manual são utilizados conceitos modernos e os traz para a área pública com as devidas adaptações. Também foi observado que o Manual está em sintonia com as principais bibliografias e assuntos contemporâneos como: as corretas definições de desempenho e avaliação; o uso do *Balanced Scorecard* no alinhamento do processo de avaliação com as metas organizacionais; e a correta justificativa da escolha do método de avaliação 360 graus. Os resultados indicam que o Manual apresenta como limitações a escassa utilização de tecnologias e que somente os mal avaliados são encaminhados para capacitação.

O Manual de Orientação de Gestão de Pessoas, de acordo com a pesquisa, realiza abordagens em geral corretas segundo as principais bibliografias sobre o tema. Com definições alinhadas e coerentes. Por meio da pesquisa, podemos observar que os órgãos têm instrumentos corretos para controlar e gerir os resultados dos servidores, o fator que pode ser melhorado é o uso dos resultados. A tendência em diversos órgãos é a avaliação de cada servidor ser arquivada e não se comunicar com outros sistemas de gestão de pessoas. Tornando-se um processo isolado dos demais.

Outra grande dificuldade é realizar na prática o que foi projetado na legislação. Muitas vezes órgãos sentem dificuldade em adotar corretamente as diversas tecnologias propostas pela legislação e órgãos regulamentadores. Mas o manual pode ser excelente material para consulta de eventuais dificuldades e dúvidas sobre avaliação de desempenho enfrentada pelos gestores.

Esta pesquisa tem como contribuição teórica tentar preencher uma lacuna em relação ao baixo número de publicações acadêmicas sobre avaliação e gestão do desempenho da área pública. Como contribuições práticas, essa pesquisa pode servir de insumo ao grupo que atualiza o Manual, bem como contribuir para que gestores e até mesmo a sociedade entendam e reflitam sobre como melhorar os mecanismos de gestão no serviço público.

Este trabalho apresenta limitações, e algumas delas são: não foram feitas entrevistas nem foram utilizados questionários para com empregados e gestores que já avaliaram ou foram avaliados de acordo com a metodologia proposta pelo Manual; pouca referência bibliográfica acadêmica de nível internacional; a análise documental poderia ter sido realizada com, além dos autores desta pesquisa, o apoio de especialistas no assunto ou acadêmicos da área de gestão de pessoas.

Dado que um trabalho não se esgota em si mesma, esta pesquisa proporcionou suposições adicionais para novos estudos ligados ao tema. Assim, são feitas algumas sugestões para futuras pesquisas sobre o tema em questão: comparar opiniões de gestores e servidores sobre a eficiência e eficácia da avaliação do manual; identificar até quanto dos resultados obtidos a partir da avaliação proposta do Manual são insumos para a planejamento da capacitação dos servidores; e verificar se os recursos tecnológicos utilizados na avaliação e gestão do desempenho na área privada são aplicáveis na área pública.

REFERÊNCIAS

- AGUINIS, H.. **Performance Management**. Harlow: Pearson, 2013.
- BALDWIN, T.. **Desenvolvimento de Habilidades Gerenciais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- BECKER, B.; HUSELID, M.; ULRICH, D.. **Gestão Estratégica de Pessoas com Scorecard**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.
- BIAGE, V. S. M.; CALADO, L. R.. Análise dos resultados das contratações públicas sustentáveis. **Revista Brasileira de Administração Científica**, Aquidabã, v.6, n.2, p.173-185, 2015. DOI: <http://doi.org/10.6008/SPC2179-684X.2015.002.0012>
- BOHLANDER, G.; SNELL, S.. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2010.
- BRANDÃO, H. P.. Gestão de desempenho por competências: integrando a gestão por competências, o Balanced Scorecard e a avaliação 360 graus. **Revista de Administração Pública**, Brasília, v.42, n.5, p.875-898, 2008.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientação Normativa nº 7 de 31 de agosto de 2011**. Brasília: MPOG, 2011.
- BUCKINGHAM, M.. **Now, discover your strengths**. New York: The Free Press, 2001.
- DALMAU, M.; BENETTI, K.. **Avaliação de Desempenho**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.
- DRUCKER, P.. **People and Performance: The Best of Peter Drucker on Management**. Cambridge: Harvard Business School Press, 2007.
- DUTRA, A. R.. Avaliação de desempenho: histórico, teorias e implantação. In: DUTRA, A.; MIROSKI, C. **Gestão Estratégica de pessoas: teoria e reflexão na prática de cases**. Florianópolis: Insular, 2008.
- EDWARDS, M.; EWEN, A.. Feedback de 360 graus. **HSM Management**, São Paulo, n.6, p.40-44, 1998.
- GODOY, A. R.. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v.35, n.4, p.65-71, 1995.
- GUIMARÃES, T. A.. Avaliação de Desempenho de Pessoal: uma metodologia integrada ao planejamento e avaliação organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.32, n.6, p.43-61, 1998.
- KASSEM, J. R.; PEREIRA, L. C. B.. Gestão do Setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado, em Reforma do Estado e administração pública gerencial, organizadores. **Revista do Direito Público**. Londrina, v.9, n.1, p.249-252, 2014.
- MARTINS, H. F.; MARINI, C.. **Um guia de governança para resultados na Administração Pública**. Brasília: Publix, 2010.
- MELLO, C.. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MF. Ministério da Fazenda. **Programa de modernização integrada do Ministério da Fazenda**. Brasília: MF, 2015.
- MIROSKI, C.. **Gestão estratégica de pessoas: teoria e reflexão na prática de cases**. Florianópolis: Insular, 2008.
- NÓBREGA, K.; OLIVEIRA, P.; SOUZA, T.. Gestão de desempenho baseada no senso de servir. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v.8, n.2, p.61-77, 2007.
- ODELIUS, C.. Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal. **Caderno ENAP**, Brasília, n.19, 2000.
- ODELIUS, C.; SANTOS, P.. Avaliação de Desempenho Individual no Contexto da Administração Pública Federal direta: Aspectos Determinantes de sua Efetividade. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. **Anais**. Salvador: 2006.
- PAULA, A.. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- PEREIRA, B.. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.47, n.1, p.7-40, 1996.
- PIETRO, M. S.. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.
- SECCHI, L.. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração. Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.347-369, 2009
- SEGEP. Secretaria de Gestão Pública. **Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho**. Brasília: SEGE, 2013.
- SENDIN, T.. Gestão de desempenho não é rotular funcionário. **Você RH**, São Paulo, p.25-32, 2012.
- SMITHER, W.; LONDON, M.. **Performance Management: Putting Research into Action**. San Francisco: Wiley Imprint, 2009.
- SOUZA, V.. **Gestão de desempenho: julgamento ou diálogo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- VERGARA, S. C.. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.
- WOOD JUNIOR, T.; TONELLI, M. J.; COOKE, B.. Para onde vai a gestão de pessoas. **GV-executivo**, v.11, n.2, 2012.