

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO
E
NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

**Artur Teixeira Kosachenco
Bacharel em Filosofia – UFRGS
Técnico em Assuntos Educacionais
UFRGS**

Tutora: Elieti Fernandes

RESUMO:

O ano de 2004 marcou decisivamente os servidores das IFES, pois foi a partir das grandes manifestações que o caracterizaram que começaram a ser introduzidas muitas melhorias na sua carreira. Por certo, uma das mais importantes foi a criação de um novo plano de carreira, o PCCTAE, cuja introdução progressiva lhes garantiu ganhos significativos últimos anos e a adoção de vários planos que lhes permitiram algumas melhorias na realização de suas atividades. Dentre esses, ganha destaque a introdução de programas de avaliação de desempenho nas IFES. Essa introdução, porém, vem marcada por uma série de confusões que acabaram influenciando muitas opiniões sobre esse tema e dificultando sensivelmente a sua discussão. Primeiramente ela foi entendida como uma forma de contornar a impossibilidade de se demitir servidores estáveis, o que causou a oposição dos servidores públicos a sua adoção. Isso acabou fazendo com que as negociações em torno do modo como ela seria implantada se prolongassem bem mais do que aquilo que era necessário. As negociações travadas pelos servidores e pelo governo durante a greve de 2004, porém, apresentaram uma grande evolução nesse debate. Mesmo que os dois lados mantivessem posições diferenciadas e, em muitos aspectos, contraditórias, a concepção da avaliação de desempenho como sendo uma forma de contornar a estabilidade dos servidores tinha sido abandonada. Para os servidores a avaliação de desempenho era entendida como uma forma de ampliar a participação deles na gestão universitária e ampliar a democratização desta. Já os representantes do governo a viam como uma importante fonte de dados para a administração. A possibilidade de ampliar a democratização da gestão universitária era vista como secundária. Posteriormente os representantes do governo concordaram em apresentar a proposta dos servidores na documentação que encerrou aquele movimento. Isso acabou influenciando a negociação travada posteriormente na UFRGS referente a adoção da avaliação de desempenho. Mesmo tendo se reproduzido parcialmente as mesmas propostas, a correlação de forças nesse caso era diferente. Nesse caso, mesmo que tivesse ocorrido uma grande disputa, a negociação mostrou que, é possível se obter avanços, mesmo em negociações complexas como as ocorridas. A partir desse processo, a universidade acabou por ter alguns benefícios importantes. Foi particularmente significativo o aumento do interesse e da participação dos servidores na gestão da instituição.

PALAVRAS-CHAVES: Negociação Coletiva, Avaliação de Desempenho, Serviço Público, UFRGS.

1. Objetivo

O presente artigo tem por objetivo estudar o conjunto dos processos de negociações que redundou na implantação da avaliação de desempenho na UFRGS, procurando entender a motivação de cada um dos participantes. Com isso, pretendemos mostrar que, mesmo com toda a dificuldade presente no processo de negociação que cercou essa implantação, o saldo para a universidade foi positivo. Mais especificamente, pretendemos determinar se com a participação dos servidores, dos representantes do governo e da administração UFRGS nas negociações referentes à adoção da avaliação de desempenho na universidade pode redundar em ganhos para a instituição.

Para tanto é inicialmente importante abordar alguns tópicos mais relevantes do que vem a ser a Avaliação de Desempenho e determinar quais são os problemas que ela pode apresentar e os possíveis ganhos que ela pode trazer tanto para as organizações em geral quanto para as instituições públicas. Igualmente é fundamental descrever, pelo menos em suas linhas gerais, o contexto no qual se deu a negociação para a introdução da avaliação de desempenho nas IFES, em geral, e na UFRGS de modo especial. Isso é particularmente importante na medida em que esse contexto foi determinante para o resultado final. Igualmente, é bem relevante apresentar as propostas defendidas por todos os participantes da negociação e colocar o que elas possuíam de incompatíveis e como poderiam ser compatibilizadas para que viessem a contribuir com a melhoria da instituição. Dispondo-se desses elementos cremos ser possível verificar com clareza tudo o que a universidade poderá ganhar com a sua implantação.

Colocando de modo mais esquemático, pode-se dizer que, para fazer um levantamento dos ganhos que a UFRGS pode ter com a adoção de um programa de avaliação de desempenho, pretendemos considerar:

1. Estudar as principais abordagens da Avaliação de Desempenho, os problemas que a sua utilização pode trazer para as organizações e os ganhos que poderemos ter com a sua implantação na administração pública;
2. Delinear, em linhas gerais, o modo como se deu o debate, primeiramente entre servidores das IFES e o governo federal e, logo após, dos servidores da UFRGS com a sua administração, para compreender o contexto desse debate e modo como ele interferiu nas deliberações finais;

3. Analisar as principais propostas apresentadas no debate ocorrido na Universidade e considerar os resultados que poderiam advir quando da implantação delas.

Um estudo desse tipo terá necessariamente que recorrer a uma metodologia qualitativa para abordar seu tema, pois somente ela possibilita a utilização de uma infinidade de fontes de informações diferentes como, depoimentos de participantes, documentação e literatura disponível, e permite abordar um tema tão complexo como a negociação coletiva de um modo adequado. A multiplicidade de documentos derivados de um processo negocial envolvendo servidores públicos e o governo federal, como leis, decretos, termos de compromisso, propostas e a grande quantidade de atores diferenciados, tanto pessoas quanto instituições, que se envolvem nesse processo, fazem com que se tenha que recorrer a procedimentos metodológicos qualitativos para mostrar em toda a sua amplitude. De outro modo, dificilmente se poderia ter acesso, ao mesmo tempo, aos detalhes e ao conjunto dos acontecimentos importantes.

A apresentação desse tema se fará seguindo o caminho mais simples. Primeiramente veremos, em linhas gerais, o que é a avaliação de desempenho, os problemas mais sérios que a cercam e a sua presença no serviço público. Posteriormente consideraremos a situação do serviço público nas IFES, quando foi iniciado o processo de negociações, para, com isso, podermos mostrar o pano-de-fundo dentro do qual ocorreram as negociações. Tendo esses dois elementos, partiremos para descrever o processo de negocial para finalmente podermos apresentar as conclusões a que esse estudo se propõe.

2. Introdução

Desde que a avaliação de desempenho foi incluída na constituição brasileira, na revisão feita em 1998, como uma das formas capazes de justificar a demissão de servidores públicos mesmo após terem adquirido a estabilidade no emprego, que este tema tornou-se frequente nas discussões sobre a administração pública. Colocada geralmente como sendo uma espécie de fórmula mágica pela qual os servidores cujo rendimento estaria abaixo do aceitável se veriam obrigados a tornarem-se produtivos ou teriam que sair do serviço público, ela tem muitos defensores

importantes na administração federal. Por outro lado, a afirmação de que qualquer servidor estável poderia perder seu cargo “mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa” (Constituição Federal, art. 41, § 1, III) inserida naquela revisão, trouxe, como reação direta por parte dos servidores, críticas severas a esse instrumento. Ela passou a ser considerada como sendo uma das ferramentas que o governo se utilizaria para reduzir a força de trabalho pública preparando a privatização dos seus serviços.

Polarizando o debate referente à avaliação de desempenho entre essas duas posições e, como consequência, dando a ela relevância apenas como forma de contornar a estabilidade característica do emprego público brasileiro, tanto o governo quanto os servidores acabaram por deixar de lado a importante contribuição que ela poderia trazer para a administração pública. Reduzindo o âmbito da discussão sobre a avaliação de desempenho apenas a esse tópico, as possíveis contribuições que ela poderia trazer para ampliar a eficiência da prestação dos serviços pelo setor público e para incrementar a sua democratização por meio da ampliação da participação efetiva dos servidores e usuários pareciam ser pouco significativos. Mesmo que boa parte das críticas à administração pública, de um modo geral, se centrasse em sua ineficiência e na falta de democracia quando da tomada de decisões, o debate sobre essa ferramenta ficava restrito ao fim da estabilidade dos servidores.

Colocado desse modo, o debate envolvendo a utilização da avaliação de desempenho no serviço público jamais se destacou nos debates travados pelos servidores com o governo. Ao contrário, a disputa salarial e outras questões de ordem mais políticas concentravam a pauta das negociações. Evidentemente que, com posições tão antagônicas sobre um mesmo tema, dificilmente se poderia chegar a algum consenso capaz de gerar algum avanço concreto em sua utilização junto ao serviço público. Como qualquer negociação deve ter como critério inicial o fato de que ambos os lados queiram chegar a um consenso, mesmo que precário e limitado, assim sendo negociar a utilização da avaliação de desempenho era algo irreal. Se unirmos a isso o início da tramitação do Projeto de lei complementar nº 248/98ⁱ, encaminhado pela Presidência da República, que estabelecia que qualquer servidor poderia ser demitido do serviço público se obtivesse duas avaliações negativas sucessivamente ou três num período de cinco anos, dentro de um programa de avaliação de desempenho, encontramos uma situação em que qualquer consenso seria praticamente impossível.

A superação do impasse estabelecido entre as posições dos servidores e do governo federal a respeito da avaliação de desempenho somente foi possível na medida em que o uso dessa ferramenta passou a ser visto como fundamental para a administração. Ao introduzirem um novo enfoque no modo como ela era compreendida – não como uma forma de excluir servidores pouco produtivos, mas sim como importante fonte de informações para o planejamento das organizações – a importância que teria a sua utilização ficou bem ressaltada. Assim, a avaliação de desempenho passou a ser incluída no contexto das negociações envolvendo as diversas categorias do serviço público federal. Juntamente com a correção das distorções salariais que os muitos anos sem mudanças nos ganhos dos servidores haviam provocado e com a alteração dos planos de carreiras então vigentes para estes servidores, a sua utilização passou a fazer parte de todas as pautas de negociação. Inserido nesse contexto, o debate sobre a sua utilização pode se ampliar e fazer com que sua progressiva implantação, juntamente com uma série de outras medidas voltadas para capacitar melhor os servidores e qualificar os serviços, possa atualmente apontar no sentido de uma significativa melhoria nos serviços prestados. Evidentemente que junto com o debate de todos esses temas foi importante também a criação de um clima de certa distensão, de abertura, que possibilitou se pensar que era possível chegar a posições de consenso em relação a esses tópicos.

Esse foi o cenário geral dentro do qual a avaliação de desempenho começou a ser debatida no serviço público federal. De um modo bem concreto essa foi a realidade para os servidores das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior). Somente quando, principalmente a partir de 2005, foi possível substituir, pelo menos parcialmente, o ambiente de intenso confronto existente entre os servidores dessas instituições e o governo por outro que comportasse a possibilidade de se efetivarem negociações capazes de chegar a alguns consensos concretos, é que ela pode ser tratada de um modo menos parcial e irreduzível. Juntamente com as discussões referentes à recuperação das perdas salariais sofridas pelos servidores e com a elaboração e introdução de um novo plano de carreira, a avaliação de desempenho foi incluída na pauta das negociações. Mesmo tendo ocorrido isso, no âmbito dos servidores aquele entendimento da avaliação de desempenho como voltado para a demissão de servidores manteve-se por um bom tempo e, em função disso, permaneciam ainda alguns obstáculos para que essa negociação pudesse chegar a bom termo.

Como teremos a possibilidade de ver, a conclusão dessas negociações se consubstanciou na Lei nº 11.091, de 12/01/2005 e na sua regulamentação feita pelos Decretos nº 5824 e nº 5825, ambos de 29/06/2006. Por meio dessa legislação foi criado um plano através do qual boa parte dos servidores que se encontravam com seus salários fortemente defasados tiveram uma recomposição parcelada ao longo de três anos. Igualmente o antigo e superado plano de carreira dos servidores das IFES foi substituído por um novo, o PCCTAE (Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação) que permitiu uma reclassificação dos servidores em termos bem favoráveis e incluiu diversos mecanismos voltados a qualificar aqueles que dele faziam parte.

Juntamente com o novo plano de carreira, foi criado através dessa legislação o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do PCCTAE, voltado para a qualificação e capacitação destes trabalhadores, pelo qual seriam dadas as condições para que os servidores pudessem progredir dentro desse plano. Como um dos elementos principais desse plano figura a avaliação de desempenho. Ela está incluída no “Programa de Avaliação de Desempenho” (Lei nº 11.091, de 12/01/2005, Cap. VIII, Art. Nº 24, § 1º, inc. nº III). No contexto dessa lei, ela é entendida “como processo pedagógico, realizado mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, referenciada no caráter coletivo do trabalho e nas expectativas dos usuários” (Lei nº 11.091, de 12/01/2005, Cap. II, Art. Nº 3, inc. nº IX).

Apesar de todo esse sucesso, a negociação levada a cabo pelos servidores das IFES com o governo federal apresentou muitas dificuldades. Mesmo implicando na superação daqueles preconceitos que inicialmente prejudicaram enormemente a aceitação da avaliação de desempenho, em muitos momentos a necessidade, por parte dos servidores, de resguardar-se com vistas a evitar que o entendimento da avaliação de desempenho como instrumento voltado para contornar as determinações referentes à estabilidade no emprego dos servidores ressurgisse, fez com que as discussões tivessem que se deter em detalhes pequenos, porém importantes, do texto legal e implicasse em grande desgaste da parte dos negociadores. Por outro lado, o governo se viu muitas vezes forçado a ceder mesmo quando havia uma clara discordância quanto ao caráter que seria atribuído aos principais elementos constantes da proposta final para, com isso, preservar aquilo que julgavam primordial na ocasião, qual seja, a introdução dessa ferramenta na administração das IFES.

Tal como ocorreu nas negociações envolvendo os servidores federais e o governo, as discussões levadas a cabo na UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) tiveram que defrontar-se também com todo o histórico de embates que caracterizou a relação dos servidores e seus representantes com a administração central da universidade. De forma muitas vezes tão complexa quanto era a relação entre servidores das IFES em geral e o governo, a relação dos representantes dos servidores com a administração central tinha um passado que dificultava muito o entendimento. Assim sendo, mesmo que aquilo que estivesse em pauta no contexto da universidade não fosse a aplicação ou não da avaliação de desempenho, pois isso já havia sido decidido à nível nacional, mas sim o modo como isso iria ocorrer, o histórico de confrontos que marcaram a relação entre servidores e administração central foi muitas vezes determinante.

3. A Avaliação de Desempenho

Inicialmente veremos em mais detalhes o que vem a ser a ferramenta administrativa “avaliação de desempenho”, suas qualidades e as informações que ela pode trazer para a administração. Com isso, será possível determinar de modo mais claro quais são as contribuições que ela pode trazer para uma organização semelhante a UFRGS e quais são suas possíveis formas de aplicação.

3.1 Definição

Deixando de lado a ideia simplista da utilização da avaliação de desempenho como mero instrumento para contornar os impedimentos decorrentes da estabilidade no emprego dos servidores públicos, o contexto em que surge como ferramenta importante é o do aumento da eficiência administrativa em geral e, no nosso caso específico, das atividades do serviço público. Considerando-a de modo geral, pode-se dizer que ela é uma ferramenta administrativa utilizada com muita frequência desde o início do capitalismo. O estudo mais sistemático desses procedimentos avaliatórios, porém, só se inicia com Taylor e suas pesquisas referentes à racionalização do trabalho através do controle do tempo e dos movimentos usados na realização de determinada atividade. Nesses estudos foram criadas as primeiras escalas para a realização de “avaliações de mérito” e proporcionar a intervenção no modo como cada trabalhador

realizava suas tarefas. Entretanto, essas primeiras “avaliações de desempenho” tinham uma pretensão bem limitada. Interessavam-se apenas em promover melhorias na produção através da padronização de atividades e sistematização de práticas. Por meio delas “as empresas procuravam aperfeiçoar em seus empregados as habilidades necessárias para o exercício de atividades específicas, restringindo-se às questões técnicas relacionadas ao trabalho e às especificações de cargo” (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001, p. 12).

A abordagem da avaliação de desempenho como uma ferramenta administrativa, só começou a ganhar verdadeiro destaque quando do surgimento, nos países anglo-saxônicos, dos defensores do “New Public Management” (NPM – Nova Administração Pública), a partir dos anos oitenta do século passado. A partir da ideia de trazer para a administração pública práticas que tinham obtido sucesso ao serem aplicadas na iniciativa privada, eles pretendiam substituir o modelo burocrático de orientação weberiana baseado no rigoroso cumprimento de regras procedurais, por outro orientado especificamente para a obtenção de resultados. Tal mudança é considerada fundamental, pois “os defensores do NPM argumentam que o modelo burocrático weberiano se torna ineficiente na medida em que a sociedade evolui para uma sociedade do conhecimento, globalizada e em constante movimento” (SUZUKI; GABBI, 2009, p. 3).

Basicamente uma gestão voltada para resultados estaria alicerçada em algumas ideias básicas:

A descentralização, a delegação de autoridade, um rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos antecipadamente, considerando o indivíduo, em termos econômicos, como consumidor ou usuário, e em termos políticos, como cidadão (DI GIACOMO, 2005, p. 161).

Entendida no âmbito da NPM, a avaliação de desempenho estava incluída no conjunto de mecanismos usados para o controle do desempenho.

Nesse contexto, ela pode ser entendida como “... um método que visa, continuamente, estabelecer um contato com os funcionários referente aos resultados desejados pela organização, acompanhar os desafios propostos, corrigindo os rumos quando necessário, e avaliar os resultados conseguidos” (PONTES, 1996, p. 22). Apesar de existirem mais de uma centena de definições referentes à avaliação de desempenho, a que citamos acima tem a grande qualidade de considerá-la de modo bem mais amplo do

que comumente é colocado. Ao contrário da concepção mais estrita utilizada, por exemplo, por Marras que diz que “Avaliação de desempenho é um instrumento gerencial que permite ao administrador mensurar os resultados obtidos por um empregado ou por um grupo, em período e área específica” (MARRAS, 2002, p. 64), a definição que citamos acima é bem mais completa e abrangente.

Marras (2002, p. 64), nessa definição considera a avaliação unicamente como sendo a “mensuração de resultados obtidos”. Seja por um único servidor ou por um grupo, a avaliação teria como objetivo determinar quantitativamente se a sua produtividade foi satisfatória ou não. Entretanto, aquilo que determina essa mensuração, os critérios usados pela organização para realizá-la, são deixados inteiramente de lado. Na definição que ele apresenta as únicas determinações a que essa mensuração se submete são a temporal e a geográfica (“... em período e área específica”). Sem o estabelecimento de nenhum outro critério para a avaliação do indivíduo ou grupo, aquilo que passa a ser relevante na avaliação é exclusivamente a sua produção atual em comparação com a anterior (critério temporal) ou em comparação com a realizada em outro lugar (critério geográfico). De qualquer modo, aquilo que está sempre em questão é o aspecto quantitativo de seu desempenho. Evidentemente que quando desejamos dispor unicamente de informações quantitativas a respeito da produtividade de servidores ou grupos de trabalho, essa definição é bem satisfatória, porém, os dados que ela poderia fornecer para a realização de um planejamento adequado para qualquer organização podem ir bem além de um simples levantamento quantitativo.

Já a definição feita por Pontes, aborda claramente pontos bem diferentes. Não se trata apenas de uma simples mensuração da produtividade de um servidor ou grupo, mesmo que determinada geográfica e temporalmente. Nela estão envolvidos “... os resultados desejados pela organização”, isto é, o desempenho de um servidor ou grupo será considerado tendo por base não o quantitativo referente a sua produção, mas sim aquilo que a organização tem como meta para ele. Para cada empregado, a organização, por assim dizer, propõe “desafios”, que não seriam mais do que a materialização das metas e objetivos mais amplos determinados pelos responsáveis por seu planejamento especificamente para a atividade a que cada um se dedica, cujos resultados, estes sim, seriam medidos pela avaliação de desempenho. Avaliar o desempenho de um servidor, desse modo, tem o sentido de determinar se ele atingiu as metas que previamente lhes haviam sido especificadas.

O grande diferencial trazido pela definição de Pontes está em colocar a avaliação de desempenho dentro de um contexto no qual ela pode ser pensada em conjunto com as atividades de planejamento das organizações. Primeiramente cabe a essas determinar quais são suas metas, quais os objetivos mais gerais a que todos estão subordinados. Posteriormente, essas metas, necessariamente amplas, pois se aplicam a todos os servidores e todos os grupos que compõe a organização, devem ser especificadas de modo a se aplicarem às atividades de cada um desses membros. Nas palavras do autor, devem ser transformadas em “desafios” propostos aos servidores. Por fim, caberia a avaliação de desempenho a tarefa de determinar se esses “desafios” foram cumpridos satisfatoriamente. Comparando-se com aquilo que era esperado de cada servidor em função dos desafios a ele propostos e que se originaram das metas pretendidas pela organização, se poderia saber se ele atingiu aquilo que dele era desejado ou se carecia de treinamento e de outras atividades desse tipo que prepare melhor ou se simplesmente não tem condições de realizar aquelas tarefas e deve ser deslocado para outro posto para o qual tenha qualificação. A questão central da avaliação de desempenho, desde que considerada a partir desse ponto de vista, não se liga mais com a simples determinação do quantitativo produzido individualmente ou por grupos de trabalho, mas sim à vinculação ou não de toda a organização às ideias e objetivos que decorrem de seu planejamento.

Esse ponto apresenta um dos principais problemas para as atividades de planejamento das organizações e mostra o quão importante pode ser o uso da avaliação de desempenho. Principalmente quando falamos das instituições públicas em geral, onde as atividades de planejamento são historicamente muito precárias, esses problemas se fazem presente. Por certo, uma das maiores dificuldades nas organizações em geral é o de transformar as metas amplas e genéricas da organização em objetivos concretos e de visibilidade cotidiana a serem perseguidos por cada empregado individualmente ou em seus grupos de trabalho. A passagem do mais genérico e amplo, para o individualizado e específico é um desafio sério para as administrações. Sem ter isso bem claro, torna-se difícil vincular todos àquilo que foi planejado e o melhor modo para determinar a efetividade desta vinculação é baseando-se na avaliação de desempenho.

Pensada no contexto da utilização dessa ferramenta na administração pública federal fica bem evidente essa dificuldade. Em termos mais gerais as metas dessa administração está vinculada a objetivos nacionais de grande amplitude, de obtenção demorada e, na maior parte dos casos, bem pouco tangível. Esses objetivos,

por seu turno, devem ser transformados em “desafios” que concreta e cotidianamente se colocarão para cada um dos servidores públicos individualmente. Como comentam Suzuki e Gabbi (2009, p. 6), “Mesmo os gerentes das agências nos países que adotaram em profundidade as reformas do NPM, visando emular mais de perto o setor privado, encontraram dificuldades na tradução de objetivos nacionais de longo prazo para metas de curto prazo”.

Além de considerar a capacidade da organização para transformar suas metas mais amplas em objetivos concretos a serem buscados pelos funcionários, outra consequência importante dessa colocação é a de permitir pensar que a avaliação de desempenho, ao considerar a relação existente entre os “desafios” que se colocam como motivações individuais e as metas que a organização se dá, também tem condições de, pelo menos parcialmente, julgar estas próprias metas. A partir daí e, por assim dizer, seguindo o caminho inverso ao que normalmente tomamos, é possível obter boas informações a respeito da possibilidade de elas serem atingidas ou não. É possível, por exemplo, saber se, com os funcionários disponíveis e com as competências que eles dispõem, é possível atingir uma meta determinada, ou, pelo contrário, se antes outras providências deverão ser tomadas para atingi-la. Se os “desafios” decorrentes de alguma meta se mostrarem sistematicamente maiores do que a capacidade dos servidores de atingi-los, poderemos suspeitar que as atividades de planejamento que colocaram aquela meta poderão estar incorretas.

Nesse sentido, é visível que a avaliação de desempenho como ferramenta administrativa transcende o simples julgamento do desempenho de cada servidor ou grupo e pode se tornar uma importante fonte de informações. Uma cuidadosa determinação das metas pretendidas pela organização que não sejam inatingíveis e que possam se transformar em objetivos concretos para cada funcionário, a determinação clara das competências e qualidades desejadas de cada um dos postos de trabalho existentes na organização, o fornecimento de subsídios para o estabelecimento de uma política clara de incentivos remuneratórios e de promoções dentro da carreira, para tudo isso a avaliação de desempenho pode fornecer informações importantes. Atuando conjuntamente com as atividades de planejamento e de execução, a avaliação de desempenho forma a parte mais importante da administração contemporânea.

Outro ponto relevante para a compreensão do significado que a avaliação de desempenho pode ter nas organizações é bem salientado na colocação que diz “a avaliação de desempenho deve servir ao propósito de ajudar os gestores a entender

como suas ações e decisões estão ligadas aos resultados obtidos e quais fatores contextuais ou exógenos podem limitar ou aumentar sua efetividade como gestores” (SUZUKI; GABBI, 2009, p. 5). Do ponto-de-vista dos administradores, a relação existente entre suas decisões e os efeitos delas decorrentes em toda a cadeia que se inicia na administração central e percorre todos os setores da organização, bem como a determinação dos fatores capazes de influenciar, positiva ou negativamente, no sucesso do que foi decidido, somente pode ser integralmente conhecido se for possível reunir um significativo conjunto de informações que dê conta de todos os domínios aos quais eles se aplicam. Nesse sentido, a avaliação de desempenho pode fornecer boas orientações sobre temas como a qualificação dos empregados, a clareza destes em relação aos objetivos da organização, a motivação que os guia e tantos outros de grande importância para a gestão das organizações.

Um aspecto final da avaliação de desempenho, cuja relevância é bem grande para os órgãos públicos diz respeito à capacidade que ela teria de modificar o conjunto de princípios e valores que, praticamente de modo involuntário, compõe o ambiente das organizações. Na medida em que impõe a necessidade de estabelecer um vínculo entre as metas institucionais e a atividade cotidiana de cada servidor ou grupo de trabalho, ela acaba por intervir nesse conjunto de conceitos próprios do ambiente em que ela ocorre. Sendo conduzido de modo adequado, a avaliação de desempenho pode ser um dos elementos a influir num ambiente organizacional de modo a fazer com que as próprias atividades de avaliação sejam beneficiadas. Além disso, ela pode também ser uma fomentadora de uma cultura institucional na qual seja dada relevância a ideias como as de participação ativa dos servidores e de democratização das relações. Evidentemente que, por outro lado, também é possível influenciar de modo negativo um ambiente como esse. “Avaliações superficiais, monitoramento descontínuo e precário”, afirmam Suzuki e Gabbi (2009, p. 12) que poderiam ocorrer caso “a avaliação de desempenho se torne apenas um procedimento formal, sem gerar mudanças no plano cultural e sem contribuir para a melhoria contínua da gestão”.

Com base em tudo o que vimos nos foi possível, deixando o ponto de vista que entendia a avaliação de desempenho como uma ferramenta simplesmente voltada para a punição de servidores pouco produtivos, compreender a estreita e relevante ligação que ela tem com as atividades de planejamento das organizações. Igualmente vimos como ela pode ajudar a conhecer os possíveis entraves que dificultariam a mobilização de toda uma organização em torno de seus objetivos

maiores. Entendendo-a de modo mais amplo, ela deixa de ser um instrumento meramente punitivo dos servidores improdutivos para tornar-se uma ferramenta estratégica para o planejamento das organizações.

É importante salientar, entretanto, que, por assumir uma posição tão relevante para a administração de organizações, os possíveis problemas que a avaliação de desempenho possa apresentar passam a ter uma relevância bem maior. Quanto mais relevante ela for para as instituições que dela lançam mão, mais os seus problemas passam a ter destaque. Anteriormente, quando ela se dedicava apenas a automatizar as atividades produtivas dos empregados, bastava uma correção aproximada de suas conclusões para que viesse a se obter resultados positivos, porém, é evidente que, em função da nova posição que atualmente ela ganhou, a correção de suas informações é vital para um planejamento eficiente. Em função disso, vamos agora nos deter um pouco nos seus mais significativos problemas.

3.2 Avaliação de Desempenho: problemas

Mesmo sendo algo tão relevante nas administrações contemporâneas, a avaliação de desempenho esta bem longe de ser uma ferramenta imune a problemas. Ainda que deixemos de lado os percalços que comumente surgem quando de sua introdução em organizações ligadas à administração pública federal, ainda sobram vários problemas importantes que não podem ser desconhecidos quando tratamos desse tema.

Primeiramente, é visível que uma das características mais marcantes da avaliação de desempenho é a sua subjetividade. Envolvendo, em última análise, um tipo bem específico de relação entre o avaliador e o avaliado, dificilmente se poderia afastar deste contexto a presença de elementos subjetivos e pessoais. Os relacionamentos interpessoais, por sua vez, são os que mais vêm carregados de preconceitos e de pressuposições. Entretanto, se estes, na avaliação, são mantidos afastados, não existiriam problemas maiores. Mas sempre se está sujeito a deixar que eles assumam uma proporção indevida, chegando-se até ao ponto de colocar em risco a avaliação feita. Como Marras mesmo salienta “a avaliação de desempenho carrega no seu processo uma forte dose de subjetividade, que a reveste de ambiguidade realmente discutível.” (NIAA/CIAPER/PRRH/UFSM, 2006, p.2)ⁱⁱ. Do mesmo modo, no longo estudo feito por Vera Lúcia Mira Gonçalves e outros estudiosos que se referia à introdução de um

sistema de avaliação de desempenho na enfermagem do hospital da Universidade de São Paulo (USP), mostrou que uma das principais restrições que os enfermeiros que seriam avaliados levantaram em relação ao processo dizia respeito à possibilidade de existirem relações afetivas de diversos tipos entre avaliador e avaliado. Isso poderia causar distorções em relação às avaliações. “Isso mostra que nas relações sociais há uma seletividade perceptiva, uma situação típica, que é a percepção de características negativas nas pessoas de quem não gostamos e favoráveis naquelas que nos agradam” (FRANZ, 2007, p. 14).

A longa experiência na utilização dessa ferramenta, porém, acabou por deixar claro muitos desses problemas. Citaremos alguns dos problemas mais importantes originados da subjetividade da avaliaçãoⁱⁱⁱ.

O Efeito Halo: quando o avaliador gosta do avaliado e sua opinião em relação ao desempenho deste é, em função disso, distorcida;

Tendência Central: quando o avaliador, para não considerar ninguém como sendo ótimo ou péssimo, avalia a todos como médio;

Complacência e Rigor: quando o avaliador tende a ser ou muito condescendente com os avaliados e considera todos como sendo ótimos, ou, ao contrário, usando muito rigor e julgando-os todos péssimos;

Preconceito Pessoal: quando uma avaliação é distorcida pelo fato de que o avaliador não gosta do avaliado;

Efeito Recência: quando o avaliador considera o avaliado unicamente pelas suas últimas ações, por serem estas as mais presentes para ele. (FRANZ, 2007)

Todos esses problemas têm como ponto de partida a subjetividade própria da relação avaliador/avaliado no contexto de uma avaliação de desempenho. Por existir algum tipo de vínculo subjetivo entre eles, ou por envolver elementos individuais incompatíveis com a avaliação, o julgamento do avaliador se torna parcial e pouco útil para a avaliação. Neste sentido, a maior parte das empresas que utilizam a avaliação de desempenho cuida para que as pessoas que exercerão o papel de avaliador sejam demoradamente treinadas evitando, assim, essas ocorrências. Com esse mesmo objetivo, em muitos lugares foi incorporada ao processo uma primeira etapa na qual o próprio avaliado apresenta uma auto-avaliação que será incorporada àquela que será feita pelo avaliador. Em parte também para lidar com essas dificuldades é que se passou a atribuir mais peso para a avaliação dos grupos de trabalho do que para a dos indivíduos.

Deve-se salientar, porém, que não são apenas os problemas derivados da subjetividade do processo de avaliação que acabam por intervir deturpando o julgamento. Além desses, existe outro grupo de problemas, mais gerais, cuja importância é muito citada pelos pesquisadores. Segundo eles, a presença na organização de elementos culturais cujas características facilitem a tarefa de avaliação é tida como fundamental para que ela efetivamente apresente resultados importantes. Por outro lado, a inexistência de uma cultura avaliativa, a presença de um ambiente que imponha resistências indevidas à atividade de avaliação, é considerada como um dos motivos mais fortes para dificultar o seu uso. Assim, Pires cita a “inexistência de uma cultura de avaliação” (PIRES, 2008, p.2) como uma das fragilidades encontradas na aplicação da avaliação de desempenho na administração pública federal. No estudo anteriormente citado sobre a equipe de enfermagem do hospital universitário da USP realizado por GONÇALVES, juntamente com a existência de relações afetivas entre avaliador e avaliado, o fator cultural foi colocado como o mais importante na realização da avaliação. (GONÇALVES et alli, 2006, p. 256-2). Já em seu estudo referente à utilização da avaliação de desempenho na área pública, Lotta, ao considerar o uso desta ferramenta na prefeitura de São Paulo, afirma que “A cultura da PMSP está voltada para uma descrença no instrumento, aliada à falta de perspectiva em relação a ações para desenvolvimento de profissionais da prefeitura” (LOTTA, 2002, p. 10) deixando claro que essa descrença é determinante para a pouca relevância que os dados decorrentes do uso deste instrumento têm.

Inexistindo uma cultura capaz de sustentar um processo de avaliação de desempenho junto a uma organização, as dificuldades na sua implantação são bem maiores e as chances de que, por não ser capaz de fornecer dados confiáveis sobre os quais a administração possa efetivamente realizar um planejamento importante, acabe por ser deixado de lado ou simplesmente realizado como um dever burocrático sem maiores comprometimentos. Anteriormente vimos que uma das características da avaliação de desempenho seria a possibilidade que nela existira de se influenciar a cultura organizacional de uma instituição. Com o que vimos agora se pode perceber que, quando se introduz essa ferramenta de modo adequado numa organização, acaba por se criar uma espécie de simbiose entre ela e a cultura nela existente de forma tal que tanto essa cultura pode atuar no sentido de facilitar ou prejudicar a atividade avaliativa e, por outro lado, essa atividade acaba por intervir no ambiente em que se encontra tornando a sua tarefa mais fácil ou difícil.

A partir do que vimos, portanto, antes mesmo de se introduzir a avaliação de desempenho numa organização, é fundamental que se fomente no interior dessa, uma cultura que seja capaz de tornar o processo avaliatório aceito pelos empregados e que o torne integrado às demais atividades cotidianas.

3.3. Avaliação de Desempenho na Administração Pública

Se levarmos em conta que o traço mais marcante da administração pública é a sua estrutura profundamente burocrática, é possível concluir com facilidade que a introdução da avaliação de desempenho neste contexto seria bem problemática. Ainda que deixemos de lado a visão tradicional da burocracia tão presente nos meios de comunicação e no nosso cotidiano e consideremos apenas as características mais verdadeiramente relevantes desse modo de produção e gerenciamento, mesmo assim encontramos grandes obstáculos para essa introdução.

Um dos elementos centrais de todas as organizações burocráticas é a necessidade de uma rígida hierarquia de comando através da qual a responsabilidade é fracionada em parcelas pequenas e distribuída por toda a cadeia produtiva. Esse fracionamento segue a mesma divisão que é aplicada ao trabalho. Do mesmo modo que nenhum trabalhador deve realizar qualquer outra tarefa além daquelas que lhes são estritamente determinadas, não lhe cabe nenhuma outra responsabilidade além daquelas inerentes a sua posição na produção. Desse modo, nenhum trabalhador detém mais do que uma pequena parcela do total de trabalho despendido para a produção de um bem qualquer e, igualmente, nenhum deles é responsável por mais do que aquele pouco que lhe cabe. Mesmo quando se sobe na hierarquia da organização, a parcela de responsabilidade tende a diluir-se cada vez mais. Resumidamente, essas seriam “formas para aumentar a racionalização e a produtividade do trabalho na organização pública através da divisão parcelada de tarefas e atividades” (De TONI, 2005, p. 3).

A essa estrutura fragmentada se junta uma igualmente rígida separação entre as atividades que demandam conhecimento e saber e aquelas que requerem apenas força física. O planejamento e o controle das atividades a serem realizadas sempre permanecem separados da realização propriamente dita dessas atividades. “Concepção e execução dissociados também estão no cerne do modelo burocrático com a existência

dos setores e assessorias de planejamento que permeiam todas as estruturas públicas” (De TONI, 2005, p. 5).

Esses dois elementos básicos das organizações burocráticas, por sua vez, existem na medida em que são considerados como os instituidores de racionalidade à gestão. Somente com uma hierarquia rígida com os diversos segmentos da organização precisamente separados é que o fim pretendido pode ser atingido: a máxima eficiência da organização.

Essas duas características da burocracia, que podem facilmente ser encontradas na estrutura fundamental da administração pública, colocam dificuldades significativas quando pensamos no uso da avaliação de desempenho. Numa estrutura hierárquica tal como a que delineamos acima, a atividade de controle é sempre exercida dos níveis hierárquicos mais altos e em direção aos que se situam abaixo deles. Ela tem sempre apenas uma direção. Nela seria considerado completamente irracional que alguém situado num posto inferior da hierarquia de uma organização pudesse influenciar a forma como realizaria o seu trabalho, ou o trabalho de outros empregados situados no mesmo nível ou mesmo de níveis superiores. No processo de avaliação de desempenho, porém, isso é perfeitamente aceitável. Se considerarmos até que, através dela, se poderia pensar que as próprias metas da organização poderiam modificar-se pela avaliação de um empregado, fica ainda mais evidente a dificuldade de se reunir a utilização plena de uma ferramenta como a avaliação de desempenho numa organização burocraticamente ordenada. Como salienta De Toni ao falar da burocracia:

Sua rigidez e formalização não aceitam modificações e inibem a criatividade dos profissionais. Quem já não se deparou com situações do tipo: “Mas me diga, porque é assim?” e recebeu como resposta algo mais ou menos assim: “Por que esse é o procedimento”. (De TONI, 2005, p. 4).

O mesmo vale para o que diz respeito à separação entre saber e fazer. A avaliação de desempenho seria aceitável se ela apenas se voltasse para determinar a melhor forma de realizar determinada tarefa. Aproximadamente do mesmo modo que as avaliações feitas por Taylor em relação à coordenação das ações dos trabalhadores. Seria uma avaliação claramente baseada na hierarquia e na qual o avaliado apenas se coloca como o realizador daquilo que os que detêm o saber determinam como sendo melhor. Citando o mesmo De Toni ao falar das organizações burocráticas: nenhuma delas “admite que o processo de trabalho possa ser controlado e modificado pelas

pessoas que executam tarefas. Cabe aos operadores executarem as tarefas previamente definidas.” (De TONI, 2005, p. 4-5).

Evidentemente que isso nos colocaria num impasse. Por um lado existe uma grande pressão para que as organizações públicas utilizem-se da avaliação de desempenho. Mesmo quando essa pressão é orientada pela necessidade de se introduzir na administração dessas organizações ferramentas modernas e, pelo menos no que diz respeito à aplicação dela junto à iniciativa privada, eficientes, ainda assim nos defrontamos com a estrutura eminentemente burocrática a que elas estão subordinadas. Como vimos, a rigidez, a hierarquização e a separação radical entre saber e fazer são elementos centrais de estruturas desse tipo. Essas características, porém, tornam a implantação nessas organizações da avaliação de desempenho tremendamente complexa, pois ela necessita de estruturas bem menos rígidas e hierarquizadas.

4. A Avaliação de Desempenho no contexto das IFES

Com veremos a seguir, a introdução da avaliação de desempenho nas IFES se deu dentro de um ambiente de grande conflito. Primeiramente ocorreu no contexto de um longo embate que era travado entre os servidores dessas instituições e o governo federal. A greve realizada pelos servidores em 2004 trouxe como um dos seus resultados a introdução naquelas instituições da avaliação de desempenho. De uma forma bem semelhante, porém, o próprio processo de discussões a respeito dessa introdução veio marcado por conflitos. Nesse caso ele envolvia duas concepções distintas de avaliação de desempenho. Numa delas, aquilo que era avaliado era o indivíduo ou o grupo de trabalho, ambos entendidos como podendo dispor de competências que interessavam a instituição. Noutra, eles eram considerados tendo como base as metas gerais da instituição e a especificação delas para os grupos e mesmo para cada servidor. Nessas o que se levaria em consideração era o atingimento ou não daquilo que era especificado para cada indivíduo e grupo e, por fim, a própria instituição era avaliada tendo por base suas metas gerais.

4.1. Histórico do Conflito

Como já vimos anteriormente, o confronto foi a marca registrada da relação entre os servidores públicos das IFES e o governo federal durante boa parte dos

últimos dez ou quinze anos. Isso pode ser bem percebido pelo Quadro 01 que se segue onde estão listados os movimentos grevistas ocorridos durante esse período:

Período em que houve greves nas Universidades Federais desde 1995 até 2005

ANO	PERÍODO	PRINCIPAIS REIVINDICAÇÕES
1995	09.05. a 02.06.1995	
1996	16.04. a 20.05.1996	Contra as Reformas de FHC e pela Reposição Salarial
1998	14.04. a 06.07.1998	Autonomia Universitária
2000	10.05. a 11.08.2000	Reajuste Salarial, Carreira e Emprego
2001	25.07. a 20.10.2001	Reposição Salarial/Autonomia com Democracia/PCU/Defesa dos HU's e Contra Projeto de Lei do MEC (GDAE)
2003	08.07 a 01.09.2003	Contra a Reforma da Previdência
2004	23.06. a 07.09.2004	Pelo Cumprimento do Termo de Compromisso assumido pelo Governo, com o envio do Projeto de Lei da Carreira o movimento.
2005	17.08 a 30.11.2005	I – Garantia de Recursos Orçamentários II – Resolução Imediata do Vencimento Básico Complementar III- Atendimento da Pauta Específica de reivindicações

Quadro 01: Período em que houve greves nas Universidades Federais desde 1995 até 2005

Fonte: Fasubra^{iv}

Dentro desse cenário de grandes disputas, um dos anos mais importantes foi o de 2004. Através de um movimento grevista que durou mais de setenta dias^v, os servidores procuravam garantir, dentre outros pontos, o envio de um projeto de lei referente à carreira de servidor público em educação. Desde o ano 2000, quando se constatou que o plano de carreiras dos servidores das IFES, denominado de PUCRCE (Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos), além de não corresponder às expectativas dos servidores no sentido de permitir a evolução na

carreira na medida em que o servidor se aprimorasse, igualmente ele se apresentava desgastado por não dar conta de algumas das propostas defendidas pelos movimentos sociais dentro dos quais eles se inseriam.

Na medida em que o movimento dos servidores defendia uma ideia de estado diferente da concepção do estado-mínimo próprio do pensamento neoliberal, impunha-se a necessidade de se opor a sua implantação inclusive nas IFES (Instituições Federais de Ensino Superior). Ao contrário da concepção privatizadora das universidades federais, o movimento dos servidores, como é afirmado na revista da FASUBRA, defendia “uma Universidade Cidadã, voltada para os trabalhadores” (Revista da Fasubra, nº 1º, 2007, p. 56). Concretamente, isso implicava, dentre outras coisas, na defesa de um ordenamento no qual os seus trabalhadores pudessem participar ativamente do planejamento institucional e tivessem acesso a um espaço nessas instituições dentro do qual atuassem como sujeitos. Com uma participação ampla e com uma plena democracia vigorando dentro dessas instituições acreditava-se poder barrar o avanço neoliberal.

Foi pensando nessas ideias que o movimento dos servidores defendeu a introdução da avaliação de desempenho nas IFES. Ela era pensada como um dos instrumentos através do qual tanto os servidores poderiam participar ativamente do planejamento dessas instituições, quanto poderiam garantir um espaço privilegiado no qual poderiam se manifestar sobre a sua gestão. Além disso, ela poderia influenciar a cultura dessas instituições no sentido de torna-las mais democráticas e abertas à participação dos seus trabalhadores.

É interessante notar que, mesmo tendo havido sérios desentendimentos entre o governo e os representantes dos servidores que tiveram de ser vencidos até que se conseguisse chegar à elaboração do novo plano de carreiras, no que dizia respeito à introdução da avaliação de desempenho ambos os lados concordavam quase integralmente. Ela figurava tanto nas propostas apresentadas pelo governo, quanto nas reivindicações dos servidores.

Após setenta e sete dias de greve e de uma penosa negociação, no dia 7 de setembro de 2004 finalmente foi firmado um termo de compromisso entre os servidores das IFES e o governo federal pondo fim a greve. Assinaram esse termo, além dos representantes da FASUBRA e do SINASEFE (Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica), o então Ministro da Educação Sr. Tarso Genro e o então Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão Sr. Guido Mantega. Além do término

do movimento, foi determinado também um prazo para envio ao Congresso Nacional de um projeto de lei com o resultado das negociações. Esse documento foi enviado ao Congresso e veio posteriormente a formar a lei nº 11.091, de 11 de janeiro de 2005.

Além de estabelecer as linhas gerais do PCCTAE (Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação) essa lei estabelece em seu artigo 3º, inc. IX que, dentre os princípios e diretrizes que guiariam o novo plano estaria a:

Avaliação do desempenho funcional dos servidores, como processo pedagógico, realizada mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, referenciada no caráter coletivo do trabalho e nas expectativas dos usuários (Lei nº 11.091, 11/01/05, Art. 3º, inc. IX).

Juntamente com isso, esse texto legal estabelecia, em seu artigo 15º, prazos para que todas as IFES instituíssem, dentre outros, um Plano de Capacitação e Aperfeiçoamento e um Plano de Avaliação de Desempenho, ambos perfazendo o Plano de Desenvolvimento das Carreiras do PCCTAE, sendo esse um integrante do Plano de Desenvolvimento Institucional da entidade que deveria ser previamente estabelecido e onde figurariam as metas escolhidas pela instituição.

No texto era destacado também, entre outros tópicos, a criação, em cada instituição federal de ensino superior, de uma comissão de servidores – chamada de CIS (Comissão Interna de Supervisão) - para acompanhar a implantação do novo plano na unidade.

Esse texto marca propriamente o início das discussões sobre a introdução da avaliação de desempenho nas IFES. Mais que isso, a longa discussão travada entre os representantes do governo e os dos servidores com o objetivo de estabelecer o que figuraria na lei e na sua posterior regulamentação marca um debate ainda mais longo que veio a determinar inclusive o andamento da implantação dessa ferramenta na própria UFRGS. Posteriormente foram publicadas, ainda tendo como base as discussões que encaminharam o término do movimento grevista de 2004, dois decretos-lei que complementavam aquilo que figurava na lei nº 11.091. O decreto nº 5.825 regulamentava o Plano de Desenvolvimento das Carreiras do PCCTAE e o decreto nº 5.824 regulamentava os incentivos que seriam dados à capacitação e qualificação dos servidores. Ambos os decretos são de 26 de junho de 2006.

No decreto nº 5.824, novamente é apresentada a definição que nortearia a realização das avaliações de desempenho nas diversas IFES e ali é explicitamente afirmado em seu artigo terceiro, inc. VII, que ela é:

Instrumento gerencial que permite ao administrador mensurar os resultados obtidos pelo servidor ou pela equipe de trabalho, mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, previamente pactuadas com a equipe de trabalho, considerando o padrão de qualidade de atendimento ao usuário definido pela IFE, com a finalidade de subsidiar a política de desenvolvimento institucional e do servidor; (Decreto-Lei nº 5.824, de 29 de junho de 2006, art. 3º, inc. VII)

Posteriormente, no mesmo decreto, ao estabelecer que a avaliação deva se voltar para o desempenho, não só dos servidores isoladamente, mas também dos grupos de trabalhos e da própria instituição, além de considerar as condições de trabalho, é afirmado que o Programa de Avaliação de Desempenho se caracterizaria por ser um “processo pedagógico, coletivo e participativo” (Decreto-Lei nº 5.824, de 29 de junho de 2006, art. 8º, § 2º). Assim sendo, mesmo em textos legais distintos e com objetivos diferentes, é reafirmado repetidamente que a avaliação é um processo pedagógico, que se utiliza de critérios cuja origem são metas institucionais anteriormente pactuadas com a equipe de trabalho de uma forma coletiva e participativa.

Como vimos anteriormente, os servidores, no contexto dessas negociações com o governo federal, baseavam-se numa concepção política da avaliação de desempenho pela qual ela era entendida como sendo um fator importante para ampliar a participação dos servidores, para democratizar a gestão das IFES e para criar uma cultura institucional da qual estes dois conceitos – participação e democracia - sejam partes importantes. Como vimos, eles opunham essa concepção de universidade à concepção neoliberal então muito forte. A posição do governo no início desse debate, porém, era significativamente diferente. Originalmente o governo ligava a avaliação exclusivamente à qualificação e mensuração das competências próprias a cada servidor, grupo e instituições, dentro de uma concepção, que, como vimos, é bem frequente junto aos estudiosos desse tema. Tanto no que diz respeito à proposta apresentada pelos servidores quanto a apresentada pelos servidores, é clara a vontade de afastar a ideia de avaliação de desempenho defendida daquela que baseou introdução desse tema na reforma constitucional de 1998. O rompimento com a concepção punitiva do processo de avaliação era comum a ambas. Entretanto, ao centrar o processo avaliatório do

servidor individualmente considerado apenas na mensuração de suas competências, sem relacioná-las com as metas de cada IFES e com a tarefa de determiná-las, atividade esta ligada diretamente ao planejamento dessas instituições, o governo, na concepção dos representantes dos servidores, afastava-se da concepção que defendiam. A separação entre planejamento e a execução resultante da não inclusão da participação dos servidores na determinação dos critérios pelos quais a avaliação e não reafirmação do caráter coletivo dessa determinação afastava significativamente essas propostas.

Dentre vários pontos que dividiam servidores e o governo, essa diferença de concepções a respeito da avaliação de desempenho era uma das mais profundas. Somente no final da negociação é que o governo, baseado na crença de que era mais importante aprovar a introdução da avaliação de desempenho no contexto das IFES do que deter-se devido a uma questão que, em última análise, podia ser entendida como meramente conceitual, acabou concordando com a concepção defendida pelos servidores. Como afirmavam seus representantes, o mais importante em relação a isso era dispor da ferramenta administrativa. Assim, a definição utilizada por toda a legislação foi aquela que os servidores acreditavam ser a melhor. Antes de seguir adiante e ver como isso ocorreu o processo de negociação transcorreu na UFRGS, seria interessante considera o significado que teria a atribuição de um caráter pedagógico à avaliação de desempenho.

4.2. Caráter Pedagógico da Avaliação de Desempenho

Em ambos os textos da legislação referente ao plano de carreira dos servidores das IFES, o caráter pedagógico do processo de avaliação de desempenho é salientado em detrimento da aparência punitiva que parecia estar embutida no pensamento governamental anterior. Essa era bem evidente no texto inserido na Constituição Federal ligando a avaliação de desempenho com a possibilidade de exclusão de alguém do serviço público. A partir do surgimento desse decreto, diversas IFES de todo o país, dentre as quais se encontrava a própria UFRGS, se viram diante da necessidade de criarem seus programas de avaliação de desempenho tendo por base o estabelecido naquela legislação. De modo praticamente unânime todas colocaram em lugar de destaque o caráter “pedagógico” do programa que estavam criando. Sendo assim, é interessante estudar um pouco o que essa concepção da avaliação de desempenho tem de importante.

Quando consideravam alguns aspectos relevantes da avaliação de desempenho, Suzuki e Gabbi (2008, p. 6), ao mostrar os limites da visão que usa punições junto a esta ferramenta, apresentam o seguinte exemplo muito ilustrativo “A mesma visão resultou na punição das escolas públicas com desempenho ruim, empurrando-as num círculo vicioso de mau desempenho, menos recursos, piora no desempenho, e assim sucessivamente”. A questão posta nesse exemplo demonstra bem as dificuldades no uso da avaliação de desempenho no serviço público. A restrição do uso da avaliação de desempenho ao seu caráter punitivo pode acarretar mais prejuízos para a organização que se utiliza dela do que ocorreria se pretendesse atribuir a ela outro caráter. Pensando em termos de servidores individualmente, o possível resultado decorrente de uma punição qualquer em decorrência de uma baixa produtividade poderia desestimulá-lo e acabar fazendo com que não busque qualificar-se para melhorar, em vez de sentir-se motivado para mudar a avaliação futuramente. O mesmo poderia perfeitamente ocorrer com grupos de trabalho dentro do serviço público, sendo que, nestes casos, se corre ainda o risco de acabar semeando a discórdia e provocando disputas pessoais que dificilmente geram resultados positivos.

É evidente que não se pode pretender ao limitar a avaliação de desempenho apenas ao seu caráter pedagógico tolerar o mau desempenho. Ao contrário, como dizem as autoras acima citadas “O bom desempenho no setor público pode e deve ser incentivado, e o mau desempenho corrigido, mas as premissas, as ferramentas, a abordagem e os objetivos para se proceder nessa direção não podem ser os mesmos do setor privado” (SUZUKI; GABBI, 2008, p. 6). As peculiaridades da administração pública devem ser consideradas quando pensamos nessa questão. Não apenas a legislação disponível para se gerir os recursos humanos é e deve necessariamente ser bem menos flexíveis do que as usadas pelo setor privado como também o conjunto de elementos que influenciam num bom ou mau rendimento são bem menos controláveis. Por exemplo, durante muitos anos a restrita disponibilidade de recursos financeiros levou com que muitos setores da administração pública federal se encontrassem em uma situação de grande limitação técnica. Equipamentos ultrapassados e sucateados, grande carência de investimentos em manutenção e em qualificação dos servidores para o uso dos recursos disponíveis, são a realidade em muitos lugares. Assim sendo, como seria possível julgá-los negativamente? Pode-se comparar um setor que tenha enfrentado essas privações com outro onde elas não tenham ocorrido?

Além disso, as autoras bem salientam que, enquanto a iniciativa privada é movida exclusivamente por um objetivo – o lucro – o setor público não só tem uma diversidade de fins como também, muitos deles, mesmo sendo fundamentais, possuem uma intangibilidade tal que os torna difíceis de serem julgados corretamente. Nas palavras das autoras, a administração pública tem “... uma miríade de objetivos tangíveis e intangíveis mais difíceis de serem operacionalizados, como cidadania e equidade.” (SUZUKI; GABBI, 2008, p. 6). Mais claramente, elas concluem que “na democracia também é inerente uma lógica política e representativa sem similar na iniciativa privada, a qual não leva necessariamente à eficiência” (SUZUKI; GABBI, 2008, p. 6).

Essas considerações a respeito do caráter pedagógico da avaliação de desempenho que foi incluído na legislação referente ao plano de carreira dos servidores das IFES mostra bem a diferença das abordagens referentes a essa ferramenta. Igualmente mostra as limitações que possuem muitas abordagens que pretendem aproximar a gestão pública da privada. Nessa última, seria perfeitamente compreensível o abandono de muitos princípios importantes em função da maximização do lucro, já no setor público existem alguns compromissos que, mesmo não contribuindo com a melhoria dos serviços prestados, ainda assim não podem ser deixados de lado.

5. A Avaliação de Desempenho na UFRGS

No capítulo anterior tivemos a oportunidade de delinear brevemente a disputa entre concepções distintas da avaliação de desempenho no contexto das discussões que redundaram na introdução da avaliação de desempenho nas IFES. De um lado tínhamos o governo com uma proposta que, mesmo diferenciando-se bastante daquilo que foi pensado da avaliação de desempenho na reforma constitucional de 1998, restringia a avaliação dos servidores apenas a suas peculiaridades individuais e, por outro lado, os servidores procuravam ancorar todo o processo avaliatório nas atividades de planejamento das IFES. Agora, ao nos determos na implantação dessa ferramenta na UFRGS, veremos que, ainda que de uma forma bem mais concreta, o mesmo debate acaba por ser retomado. Poderemos ver que mesmo com a disputa entre essas duas concepções, ainda que provoque alguns mal-entendidos, a introdução da avaliação de

desempenho nessa IFES pode apontar na direção de criar as condições para a construção de uma nova universidade mais democrática e participativa.

5.1 As Propostas de avaliação de desempenho

Desde o momento em que foi promulgado aquele conjunto de legislações derivados das negociações que encerraram a greve de 2004, passou a ser um problema para as IFES a introdução da avaliação de desempenho em relação aos seus servidores técnico-administrativos. Muitas delas já traziam algum conhecimento sobre esse tema na medida em que tinham que lidar com processo semelhante, só que numa escala bem menor, no que dizia respeito à avaliação dos servidores que se encontravam em estágio probatório^{vi}. Nesses casos, muitas delas tinham reunido experiência suficiente para iniciarem com rapidez a introdução daquela ferramenta. Outras, porém, tiveram muita dificuldade nessa tarefa em função da complexidade do tema. Muitas dessas até hoje enfrentam problemas. Esse descompasso na introdução dessa ferramenta, porém, permitiu que as instituições que enfrentavam mais dificuldades acabassem se aproveitando da experiência oriunda das outras instituições para evitarem algumas armadilhas que surgiam no caminho. Esse foi o caso da UFRGS que baseou boa parte das suas decisões na experiência de outras instituições que estavam mais avançadas.

Inicialmente, conforme pedia a lei nº 11.091/05, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PDIPCCTAE – próprio da UFRGS. Por meio desse plano se procurava delinear as linhas gerais que seguiriam os programas de qualificação e capacitação dos servidores da universidade. Esse foi aprovado pelo CONSUN - Conselho Universitário – órgão deliberativo máximo da instituição, através da Decisão 321/2006 – CONSUN, de 08 de dezembro de 2006. Posteriormente, a decisão tomada pela administração da universidade foi de formar uma comissão ampla que se responsabilizaria pela criação do projeto da avaliação de desempenho a ser implantado na universidade. Uma vez tendo elaborado esse projeto, ele seria igualmente submetido ao CONSUN. Dessa comissão participariam diversos representantes da comunidade acadêmica. Faziam parte dela, além dos representantes da administração central da universidade, notadamente os responsáveis pela sua gestão de pessoas, representantes dos servidores (tanto da CIS – Comissão Interna de Supervisão, quanto da ASSUFRGS – Associação dos Servidores da UFRGS) e representantes da comunidade acadêmica em

geral^{vii}. Essa comissão, que iniciou os seus trabalhos em maio de 2007, dispunha originalmente de 45 dias para a elaboração do projeto a ser submetido ao Conselho Universitário.

Os trabalhos executados por essa comissão enfrentaram, desde o princípio, muitos problemas. Notadamente ocorreram discordâncias sérias a respeito de como deveria ser o projeto a ser encaminhado ao CONSUN no término de suas atividades. Baseados nos relatos das experiências que foram trazidos por diversas universidades já mais avançadas na implantação da avaliação de desempenho, como era o caso da Universidade de Uberlândia e a Universidade Federal de Santa Maria, os representantes da administração central defendiam a necessidade de se utilizar um modelo mais simples e fácil de ser implantado e deixar para o futuro a possibilidade de ampliá-lo e melhorá-lo com a experiência que obtivessem na sua utilização. Acreditavam também que uma vez sendo iniciado o processo de avaliação de desempenho, o tempo tornaria reais as ideias de democratização e ampliação da participação dos servidores na gestão universitária que constavam da legislação federal. Por outro lado, desde o princípio a administração poderia dispor de um conjunto interessante de informações capazes de guiar os programas de capacitação e de qualificação dos servidores técnico-administrativos da UFRGS.

Já os representantes dos servidores acreditavam ser fundamental a manutenção desde o início do processo do caráter participativo presente na legislação que tratava da avaliação de desempenho para os servidores das IFES. Na medida em que acreditavam que esse tinha sido o grande avanço na concepção aprovada devido a luta dos servidores, deixá-lo de lado não teria nenhum sentido. Além do mais, acreditavam que se esse caráter participativo do processo era o elemento principal que evitaria que o processo de avaliação se transformasse de fato, numa prática punitiva em relação a servidores que tinham problemas de relacionamento nas unidades. Mesmo que fosse possível, no futuro, alterar o processo de avaliação em função daquilo que o tempo nos ensinasse, os representantes dos servidores julgavam que as dificuldades que poderiam ocorrer na avaliação, realizada como era pretendida pela administração central, fariam com que todo o plano de avaliação pudesse correr o risco de se tornar rapidamente inviabilizado.

Essas posições antagônicas dentro da Comissão responsável pela elaboração do projeto de avaliação de desempenho para a UFRGS encaminhou os debates a um ponto em que foi impossível mantê-la do modo original. Após algumas

reuniões, os representantes dos servidores retiraram-se da comissão e preferiram encaminhar um projeto próprio diferenciado daquele que seria elaborado pela comissão. Assim nasceu a Proposta de Avaliação de Desempenho da CIS/ASSUFRGS. O resultado de toda essa discussão, portanto, foi a existência de duas propostas distintas de avaliação de desempenho para serem discutidas no CONSUN.

5.2. As propostas de avaliação de desempenho

Como vimos, as dificuldades ocorridas na comissão encarregada da elaboração do projeto de avaliação de desempenho a ser empregado pela UFRGS fez com que dois deles fossem encaminhados ao CONSUN. Um encaminhado pela comissão e outro pelos representantes da CIS e da Assufrgs que haviam abandonado a comissão. Como veremos, mesmo que tenham muitos traços em comum, eles partem de pontos-de-vista diferentes em relação aos objetivos a serem almejados pela avaliação de desempenho e ao modo como eles serão atingidos. Assim sendo, acabam por se distanciarem bastante.

5.2.1 A Proposta da Comissão escolhida pelo CONSUN

Em comum com a proposta apresentada pelos representantes dos servidores, a proposta da comissão escolhida pelo CONSUN, constante do processo nº 23078.021589/07-77, faz questão de caracterizar o processo avaliatório dos servidores como ocorrendo de forma descentralizada. Inclusive por ter ainda uma estrutura administrativa rigorosamente burocrática, a UFRGS está dividida em uma infinidade de departamentos, institutos e unidades administrativas diversas, e sendo cada uma delas significativamente independente das demais, seria irreal pensar o processo de avaliação de modo centralizado. Cada uma dessas divisões tem suas características peculiares e elas teriam que ser respeitadas no processo. Entretanto, em muitos detalhes essas duas propostas são muito diferentes.

Sendo um “processo pedagógico, coletivo e participativo” (processo nº 23078.021589/07-77, Cap. I, Art. 2º) o programa, tal como pensado pela comissão escolhida pelo CONSUN, volta-se para a avaliação, de modo integrado, das ações da Universidade, das atividades de cada equipe de trabalho, as condições de trabalho disponibilizadas a cada servidor e as suas atividades individuais. Isso é realizado tendo como objetivos, dentre outros, “estimular o trabalho coletivo, visando à ampliação do

nível de participação dos servidores no planejamento institucional” (processo nº 23078.021589/07-77, Art. 4º, § 1º), “fornecer indicadores que subsidiem um planejamento estratégico visando o desenvolvimento de pessoal” (processo nº 23078.021589/07-77, Art. 4º, § 5º), “identificar e avaliar o desempenho coletivo e individual do servidor, consideradas as condições de trabalho” (processo nº 23078.021589/07-77, Art. 4º, § 7º) e “ aferir o mérito para progressão” (processo nº 23078.021589/07-77, Art. 4º, § 9º).

Com esses objetivos, o processo de Avaliação de Desempenho propriamente dito se daria em três etapas distintas em cada uma das unidades da universidade. Primeiramente seriam realizadas as avaliações individuais cuja realização caberia à chefia imediata de cada servidor e incluiria também uma auto-avaliação que teria metade do valor final da avaliação individual. Tanto no caso da avaliação realizada pela chefia imediata, quanto na auto-avaliação, os tópicos a serem valorados envolvem algumas características próprias da personalidade do avaliado, como é o caso de iniciativa, responsabilidade, planejamento e organização, e em nenhum momento vincula a atividade do servidor às metas da instituição. A pontuação obtida pelo servidor decorreria do somatório das pontuações obtidas em cada um dos tópicos (cujo valor máximo a ser atribuído é cinco) e da divisão do total obtido pelo número de tópicos. Caso o servidor ocupe um cargo de chefia, a avaliação envolverá também outros tópicos do tipo: comunicação, compromisso, flexibilidade e gestão das condições de trabalho.

Ao contrário do que acontece com a avaliação individual, no que diz respeito à avaliação institucional e a das equipes de trabalho, a sua realização sempre seria coletiva. Tanto no que diz respeito às unidades acadêmicas e administrativas quanto no referente às equipes de trabalho nas quais estas unidades estariam divididas, a avaliação consideraria o atingimento de metas, entendidas como “a representação quantitativa do desempenho desejável, previamente pactuada para o alcance de objetivos, em um determinado período de tempo” (processo nº 23078.021589/07-77, Cap. VII, Art. 16, Inc. I) e tendo como função proporcionar “às equipes e aos servidores alvos específicos para o desempenho no próximo ano” (processo nº 23078.021589/07-77, Cap. VII, Art. 16, Inc. I). Juntamente com essa atividade coletiva, seria realizada, também pelas equipes, a avaliação das condições de trabalho. Por fim, ao longo do ano, em, pelo menos três ocasiões, seriam coletados os dados referentes a avaliação feita pelos usuários.

Todo esse processo será realizado a partir do preenchimento de formulários especificamente criados para cada situação e o somatório das notas obtidas na avaliação individual (envolvendo tanto a avaliação realizada pela chefia imediata quanto a auto-avaliação e ambas com o mesmo peso) seriam considerado juntamente com a avaliação do grupo de trabalho e a da unidade acadêmica ou administrativa a que o servidor está incluído para perfazer a nota de cada avaliado. Somente se esse somatório for insuficiente é que será considerada a valoração das condições de trabalho de cada grupo para a sua avaliação.

Por fim, a terceira parte do processo de avaliação envolverá o estabelecimento das metas para o próximo período. Estas são entendidas como sendo “a representação quantitativa do desempenho desejável, previamente pactuado, para o alcance de objetivos, em um determinado período de tempo” (processo nº 23078.021589/07-77, Cap. VII, Art. 16, Inc. I). As metas que os órgãos a serem avaliados e as equipes de trabalho deverão cumprir durante o próximo período anual deverão ser estabelecidos pelas equipes de trabalho até, no máximo, o mês de outubro do ano anterior.

5.2.2 A Proposta dos Representantes dos Servidores

Como tivemos a oportunidade de colocar anteriormente, as divergências surgidas durante as discussões ocorridas na comissão criada pelo CONSUN para apresentar uma proposta de avaliação de desempenho para a UFRGS redundou na saída dessa dos representantes dos servidores – tanto os representantes da CIS quanto os da ASSUFRGS – e na apresentação ao CONSUN de duas propostas diferentes. Em sua proposta, os representantes dos servidores partem igualmente da ideia de que a avaliação de desempenho deve se constituir num “processo pedagógico”, deve envolver um planejamento participativo baseado em negociações pactuadas entre os integrantes das equipes de trabalho. Entretanto, na medida em que entendem esses conceitos de modo bem diferente daquele apresentado pela comissão originalmente criada pelo CONSUN, eles acabam por chegar a uma proposta significativamente diferente.

Primeiramente, como processo pedagógico, ela “deve constituir momentos de aprendizado coletivo permanente no e sobre o trabalho” e “respeitar a natureza dinâmica do trabalho na educação” (Proposta CIS-ASSUFRGS, p.1). O próprio processo de avaliação é pensado como pedagógico. A participação, entendida

como um “espaço institucionalizado e permanente para a construção coletiva de soluções para as questões institucionais”, e a pactuação negociada, “onde os integrantes da Equipe de Trabalho definem, de forma participativa, as responsabilidades coletivas e individuais” (Proposta CIS-ASSUFRGS, p.1), somadas com a articulação do programa de avaliação de desempenho com as demais atividades de planejamento da instituição, no mesmo momento em que produziriam informações capazes de orientar a administração da instituição, estaria formando servidores tanto no que diz respeito ao conhecimento de seu trabalho e o de sua equipe, quanto em relação à própria universidade.

Diferentemente do projeto anteriormente exposto, esse não se consubstanciaria no preenchimento de formulários pré-determinados nos quais se atribuiriam notas às propriedades das Unidades de Avaliação, dos grupos de trabalho e dos servidores individualmente. Ao contrário, o resultado seria um parecer descritivo na forma de um diagnóstico da situação e no apontamento de possíveis soluções para os problemas encontrados. Como é afirmado:

Para cumprir sua natureza pedagógica, as avaliações devem ser expressas através de pareceres descritivos, com caráter diagnóstico, que analisem o processo de trabalho e o desempenho, indicando à Instituição e aos participantes os aspectos positivos e os que precisam ser melhorados, no âmbito institucional, na gestão e condições de trabalho, no desempenho da equipe de trabalho e dos seus integrantes para o alcance das metas. (Proposta CIS-ASSUFRGS, p. 1)

Centrada nessa concepção, o processo de avaliação de desempenho propriamente dito ocorrerá de um modo bem diferenciado em relação ao que é proposto na concepção da Comissão do CONSUN. Do mesmo modo que esta, ela se daria em três etapas diferentes. Primeiramente ocorreria a avaliação institucional, pela qual se consideraria se as metas pensadas para as equipes de trabalho, num primeiro momento, e posteriormente para a própria Unidade de Avaliação foram atingidas ou não. As primeiras seriam avaliadas coletivamente e as últimas, através da integração dos resultados das avaliações de desempenho das equipes. A avaliação seria feita pelos usuários e pelas equipes e seria coordenado por um Núcleo de Avaliação de Unidade criado no órgão. Em conjunto com isso, seria realizada também pela equipe de trabalho a avaliação das condições de trabalho tendo como base para tanto uma “negociação prévia pactuada” sobre essas condições.

O segundo momento do processo de avaliação envolveria a avaliação do desempenho dos servidores. Esta seria realizada pela equipe de trabalho e para cada um

dos seus integrantes, incluindo nela as chefias e se voltaria para a consideração do “exercício das atribuições/atividades pactuadas no processo de planejamento participativo e negociação prévia, expressas no contrato coletivo de atividades” (Proposta CIS-ASSUFRGS, p. 6).

Por fim, o processo se encerraria com o planejamento participativo para o próximo período avaliativo. Nesse momento seriam determinados os objetivos e metas da Unidade de Avaliação, sendo que ambos devem estar de acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), plano esse que apresenta os objetivos e as metas da própria universidade. No próximo período esses objetivos e metas serviriam para a avaliação da unidade, através da determinação do seu atingimento completo ou não. Com base no que for estabelecido para cada Unidade de Avaliação, posteriormente seriam estipulados os objetivos e as metas para os grupos de trabalho nela incluída, bem como seriam definidas as condições de trabalho que cada um deles necessita. Todas essas atividades “darão origem a negociação prévia em cada equipe de trabalho, que serão formalizadas através de contratos coletivos de tarefas” (Proposta CIS-ASSUFRGS, p. 6)

Por fim, tendo por base os objetivos e as metas estabelecidas para a Unidade de Avaliação e para o grupo de trabalho a que cada servidor estaria incluído, seriam determinadas as suas atribuições individuais, sendo que estas servirão para a avaliação do servidor no próximo período avaliatório.

5.2.3 Diferenças entre as Propostas Apresentadas

É bem fácil encontrar as diferenças existentes entre a proposta de Avaliação de Desempenho apresentada pela Comissão formada pelo CONSUN e a apresentada pelos representantes dos servidores. Mesmo que ambas tenham elementos importantes em comum, como é o caso da ênfase na descentralização do processo avaliatório e a realização do conjunto das ações voltadas para a efetivação do processo em três etapas distintas, ainda assim elas, como veremos a seguir, se diferenciam bastante.

Em primeiro lugar, a própria concretização do processo é pensada de modo diverso nas duas propostas. Na proposta concebida pela Comissão, seguindo uma orientação comum a maior parte dos processos desse tipo, a avaliação se materializaria em formulários – todos apresentados como anexos à proposta – onde para cada um dos

itens a serem avaliados tanto dos servidores individualmente, quanto dos grupos de trabalho e das unidades de avaliação, seria atribuída uma nota variando de 0 até 5. Com isso, essa proposta pretende cumprir uma das exigências feitas pela legislação aprovada em relação a esse processo: a de que ele seja objetivo. Cabe salientar que o Decreto nº 5825, de 29/06/2006, define em seu art. 3º, inc. IIV, que a avaliação de desempenho é um “instrumento gerencial que permite ao administrador mensurar os resultados obtidos pelo servidor ou pela equipe de trabalho, mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais” (Decreto nº 5825, de 29/06/2006). Diferentemente disso, no projeto apresentado pelos representantes dos servidores todas as avaliações se expressariam na forma de pareceres descritivos. Esses, como é afirmado, teriam o “caráter de diagnóstico” e levantariam os aspectos, tanto positivos quanto negativos, na gestão e nas condições de trabalho no âmbito institucional e “no desempenho da equipe de trabalho e dos seus integrantes para o alcance das metas” (Proposta CIS-ASSUFRGS, p.1) . Mais adiante, ao definir nas diretrizes do processo, é dito que os critérios objetivos inclusos na legislação significariam que “a avaliação deve se constituir em processo informado, registrado, onde o desempenho seja aferido em relação ao que foi previamente pactuado” (Proposta CIS-ASSUFRGS, p. 2). Essa não deixa de ser uma interpretação significativamente forçada do que se entende por “critérios objetivos” tal como é colocado na legislação, entretanto ela é compreensível na medida em que pretende vincular a avaliação exclusivamente às metas institucionais e as atribuições/atividades individuais delas decorrentes.

Evidentemente que essa forma de expressar a avaliação de desempenho acarretaria também outra grande dificuldade ao processo, principalmente quando de seu início. A tarefa de elaborar um parecer descritivo para cada unidade, grupo de trabalho e para cada servidor, representaria um desafio bem grande, principalmente nas grandes unidades. Nessas, a tarefa de elaborar esses pareceres provavelmente tomaria um tempo significativo e dificultaria, pelo menos num primeiro momento, a agilização do processo e, bem provavelmente, levaria os servidores responsáveis por sua elaboração, a adotarem práticas simplificadoras e perigosas.

Porém, bem mais marcante do que a forma que assumiria o processo, é o fato de que neles a avaliação individual dos servidores seria radicalmente diferente. Enquanto que para a comissão essa seria realizada pela chefia imediata de cada envolvido e diria respeito fundamentalmente à avaliação de características individuais próprias de cada avaliado, para os representantes dos servidores ela seria feita

coletivamente e seria centrada na consideração do fato de que as atividades designadas para cada avaliado tenham sido realizadas em consonância com o planejado, tendo ele assim contribuído ou não para o atingimento das metas planejadas. Uma avaliação nesses moldes seria realizada, dentro da proposta da comissão, apenas quando voltada para os grupos de trabalho e para as Unidades. Nesse caso, o caráter coletivo do Programa de Avaliação de Desempenho expresso na afirmação de que ele deveria ser um “processo pedagógico, coletivo e participativo” (Decreto nº 5825, de 29/06/2006, art. 8º, § 2º) não ocorreria quando voltada aos servidores individualmente.

Juntamente com isso, fica claro também que a proposta apresentada pelos representantes dos servidores mostra de um modo bem mais claro a avaliação de desempenho como ferramenta de planejamento institucional. Na medida em que, em primeiro lugar, vincula explicitamente o estabelecimento das metas e objetivos das Unidades a serem avaliadas ao PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional) e, por outro lado, estende a sua utilização até as atividades de cada servidor individualmente considerado, essa proposta, tal como ocorre nas administrações modernas, direciona o processo de avaliação de desempenho para que ele seja incluído nas atividades de planejamento da universidade numa posição de destaque. Com ele seria possível rastrear de um modo palpável as metas da instituição apresentadas no seu Plano de Desenvolvimento Institucional e percorrer todo o caminho que estas cruzam até chegar a cada servidor. Desse modo, seria facilmente detectável qualquer desvio ou impedimento que dificulte o atingimento de alguma meta e se poderia rapidamente solucionar o problema. Dispondo-se do mapa de como aquelas metas maiores da instituição se converteriam em metas para cada uma das unidades que a compõem e, posteriormente, como estas se convertem em atividades a serem cumpridas por cada servidor, se teria todo o planejamento institucional desenhado diante de nós.

Comparativamente a essa proposta, parece que aquela apresentada pela comissão escolhida pelo CONSUN acaba por se tornar bem limitada. Ao limitar a participação coletiva dos servidores apenas a avaliação da unidade de avaliação e aos grupos de trabalho, tirando desse contexto a avaliação de cada um dos servidores, ela parece reduzir drasticamente o debate capaz de levar os grupos de servidores ao estabelecimento de um pacto negociado sobre o planejamento da instituição. Igualmente, retirar da avaliação a relação entre as atividades dos servidores e as metas de seu grupo, de sua unidade e, até mesmo, da instituição na qual eles trabalham,

focando-a mais nas características que individualmente cada um deles possui, parece não dar ao processo de Avaliação de Desempenho a amplitude que poderia ter.

Por fim, o entendimento das metas estabelecidas para serem atingidas no próximo período avaliatório como sendo “a representação quantitativa do desempenho desejável”(?), mesmo que sejam pactuadas coletivamente, as vinculam apenas a um desempenho quantitativamente determinado e tido como desejável. Nenhuma relação entre as metas determinadas para um grupo de trabalho ou Unidade e as metas maiores da universidade é estabelecida. Deste modo, não é estabelecida nenhuma ligação clara e explícita entre as atividades de avaliação de desempenho e o planejamento institucional.

Deve-se salientar, no entanto, que colocações simplistas desse tipo nem sempre refletem perfeitamente a realidade. Considerando exclusivamente o texto legal referente à avaliação de desempenho nas IFES e as propostas apresentadas no que diz respeito a UFRGS, se acaba por ter uma visão bem limitada do contexto em que o embate entre essas propostas se dá. Não é possível deixar de lado o fato de que o caráter profundamente personalizado tão característico da gestão da universidade dificulta enormemente a prática de um planejamento moderno, eficiente e verdadeiramente democrático como seria aquele no qual o que é proposto pelos representantes dos servidores poderia ser implantado sem encontrar resistência. Essa tão peculiar característica da gestão universitária em geral e da UFRGS de um modo bem especial faz com que inexista no contexto da administração universitária uma cultura baseada num planejamento participativo e torna a implantação de um processo de avaliação de desempenho tão amplo e ambicioso quase impensável. Em muitas unidades acadêmicas, provavelmente a resistência que seria imposta a implantação dessa proposta praticamente a inviabilizaria.

Igualmente concorre contra o projeto apresentado pelos servidores a inexistência de práticas participativas consolidadas na universidade que sejam capazes de facilitar a ampliação do espaço de discussão sobre a gestão universitária. Em muitas unidades onde já existem de modo mais consolidado canais de participação ativa dos servidores na gestão do órgão, provavelmente esse projeto não encontraria tantas dificuldades. Entretanto, essa é uma realidade em poucos lugares. Na maior parte das unidades a tradição em termos de participação é bem pequena, o que traria muitas dificuldades de implantação.

Por outro lado, o projeto apresentado pela comissão escolhida pelo CONSUN, mesmo não tendo a mesma amplitude que o originado dos representantes

dos servidores, ainda assim ele se torna interessante, pois sua implantação poderia ocorrer sem demandas excessivamente amplas. Principalmente se considerarmos que ele já prevê a ocorrência futura de reavaliações e de possibilidades de mudanças, a sua implantação acabaria por ser bem desejável. Mais que isso, essa implantação, mesmo não envolvendo uma maior participação tão intensa dos servidores e não projetando um incremento significativo da presença destes na gestão universitária, poderia atuar no sentido de “pedagogicamente” trazer os servidores para uma maior participação e auxiliar na constituição de espaços democráticos mais amplos na administração universitária. Assim, essa proposta, mesmo sendo menos ambiciosa, poderia redundar em vantagens ao ser adotada.

Na sessão de 21/11/2008 o Conselho Universitário da UFRGS, em sua Decisão nº 939/2008, a partir do parecer 293/2008 de sua Comissão de Legislação e Regimentos, deliberou pela aprovação da proposta apresentada pela comissão escolhida pelo CONSUN para compor o “Programa de Avaliação de Desempenho para os Servidores Técnico-Administrativos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul”. A partir de manifestação dos representantes dos servidores naquele conselho, posteriormente foram introduzidas algumas modificações na proposta vencedora que acabaram por tornar a legislação aprovada mais flexível, mas em sua essência ela manteve aquilo que foi estabelecido pela comissão.

6. Conclusões

Cumprimos até agora um longo caminho para tentar entender aquilo que a adoção da avaliação de desempenho poderia trazer para a Universidade. Sabemos que o projeto aprovado pelo Conselho Universitário foi o elaborado pela comissão que o próprio CONSUN criou e que este, mesmo abordando a avaliação de desempenho de forma bem restrita, ainda assim foi o melhor modo de implantá-la dadas as características burocráticas e personalistas da universidade. Mesmo assim, veremos que alguns ganhos importantes ocorreram no debate desse processo e que eles apontam para a possibilidade de que, a partir da utilização dessa ferramenta e do estreitamento de seu uso em conjunto com um planejamento eficiente poderá não apenas tornar a administração universitária mais eficiente, mas também mais democrática e participativa. Antes disso, porém, vamos considerar alguns momentos desse caminho.

Primeiramente consideramos alguns conceitos de avaliação de desempenho e, confrontando a sua concepção mais trivial e punitiva com uma que o coloca juntamente com as atividades de planejamento no centro da administração pública federal, pudemos perceber a amplitude que ela poderia ter. Muito mais do que simplesmente servir para contornar os impedimentos estabelecidos pela estabilidade dos servidores públicos, mais até do que a simples determinação quantitativa da produtividade de servidores ou grupos de trabalho, ela se constituía numa ferramenta capaz de determinar a correção da vinculação existente entre os princípios e objetivos mais altos de uma organização qualquer e a sua materialização na forma de metas a serem atingidas pelos servidores. Na medida em que permite elaborar o mapa que envolve todo o caminho desde os princípios mais gerais da organização até as metas mais específicas determinadas a um servidor qualquer, ela acaba por assumir um lugar muito importante na administração. Mesmo que a avaliação de desempenho possa trazer consigo alguns problemas bem relevantes, ainda assim as atividades de planejamento ganhariam muito com a sua utilização na administração.

A utilização dessa ferramenta no contexto da administração pública traz, contudo, alguns outros problemas importantes e que serão bem notados quando de sua implantação na UFRGS. Ainda encontra-se profundamente enraizada na administração pública brasileira os principais elementos das estruturas de gestão burocráticas tão características da administração em geral até os anos setenta e oitenta do século passado. Elementos estudados por Webber como a hierarquização das organizações e a diluição das responsabilidades de modo semelhante à repartição do trabalho ainda se fazem bem presentes na administração pública brasileira. Esses elementos, por sua vez, funcionam como obstáculos para a utilização da avaliação de desempenho na medida em que ela pode implicar na participação ativa e democrática de todos os membros de uma organização em atividades de gestão cuja prática era antes exclusiva dos gestores.

Essa complexa rede de definições e de problemas que envolvem a implantação da avaliação de desempenho tal como nos foi possível ver, com vistas a cumprir o primeiro objetivo que nos havíamos dado inicialmente, fica ainda mais difícil de ser realizada quando consideramos o contexto histórico no qual ela ocorreu. Fruto de prolongadas negociações que acompanharam o grande confronto que marcou a relação entre servidores das IFES e o governo federal na primeira metade da década passada, o acordo firmado pelos representantes destes grupos, no mesmo momento em que parecia tornar a situação dos servidores bem menos difícil ao introduzir um novo plano de

cargos e salários, trouxe novamente para a ordem do dia a implantação da avaliação de desempenho. Agora ela não se colocava como uma forma de punir os servidores menos produtivos, mas, muito em função das posições defendidas pelos representantes dos servidores naquela negociação, como um mecanismo pelo qual as administrações universitárias poderiam tornar-se mais eficientes e democráticas.

Tendo esse conceito que aproximava a avaliação de desempenho das atividades próprias do planejamento, voltamo-nos para a situação na qual o debate entre servidores das IFES e o governo federal com o objetivo de efetivar o segundo de nossos objetivos. Neste sentido, bastaria um simples olhar para o quadro que delinea o conflito existente para perceber a complexidade da situação. Praticamente em todos os dez anos anteriores a 2004 ocorreram paralizações, greves e manifestações que propunham modificar profundamente a situação dos servidores. Apenas em 2004, após uma greve que durou mais de sete meses, é que foi possível se chegar a um denominador comum ainda que provisório a partir do qual foi possível materializar uma legislação que envolvia tanto ganhos salariais interessantes quanto melhoramentos no plano de cargos vigente. Juntamente com isso, surge de modo mais concreto o debate referente à utilização da avaliação de desempenho nas IFES.

Nesse debate, tanto a nível federal, quanto dentro da própria UFRGS, se viu um confronto entre concepções distintas de avaliação de desempenho sendo que, na negociação entre o governo federal e os servidores das IFES com vistas a regulamentar aquilo que havia sido acordado quando do fim da greve de 2004, foi possível aos servidores obter alguns ganhos interessantes na legislação estabelecida. Já nas negociações ocorridas na UFRGS, acabou por ter mais peso a possibilidade de se ter um projeto de avaliação de desempenho capaz de ser rápida e facilmente aplicável, mesmo tendo sido necessário abrir mão de alguns pontos importantes.

A pergunta que nos trouxe até a esse ponto dizia respeito aos ganhos que a universidade obteve com a adoção desse programa de avaliação de desempenho. Agora podemos respondê-la de modo adequado.

Antes de qualquer coisa, a universidade ganhou bastante em razão de que muitas políticas que antigamente tinham pouca importância passaram a ter mais destaque. É de se destacar, por exemplo, o combate ao assédio moral. Até a adoção desse programa as iniciativas voltadas a evitar qualquer tipo de tratamento degradante dos servidores tinham pouco destaque. Porém, após o início do programa foi iniciada uma grande campanha de esclarecimento sobre esse tema.

Após a aprovação do programa e tendo como objetivo esclarecer os servidores a respeito de como seria a avaliação de desempenho, foram realizadas várias palestras que contaram com um bom público. Mesmo que boa parte das pessoas buscassem informações sobre o programa apenas pelo fato de que a ele estaria ligado um programa de progressão na carreira, ainda assim o debate sobre esse programa pode ser bem ampliado.

Mas provavelmente o ganho mais importante que a universidade obteve de todo esse processo foi a ocorrência de uma mudança significativa na pauta de debates dos servidores. Até o debate sobre a avaliação de desempenho, a maior parte das discussões travadas, seja dos servidores com o governo federal, seja deles com a administração central da UFRGS dizia respeito, direta ou indiretamente, a questões salariais. A realização de correções nas tabelas de ganhos, da introdução de gratificações ou a redução de descontos sempre marcaram a maior parte dos embates entre esses grupos. Agora, porém, uma significativa mudança ocorreu. Pela primeira vez, juntamente com essa pauta voltada para ganhos salariais, passaram a serem debatidos também pontos referentes à administração da universidade. Mesmo que se esteja ainda no começo dessas discussões e que elas tenham que evoluir bastante para que seja possível falar numa participação ativa dos servidores, pela primeira vez se pode esperar que ela tenha realmente chances de ocorrer.

ⁱ O Projeto de Lei Complementar foi apresentado em 19/10/1998, encaminhado pelo poder executivo e pretendia regulamentar o disposto no inciso III do § 1º do art. 41 da Constituição Federal conforme estabelecido na reforma constitucional de 1998. Apesar de já terem se passado quase doze anos de seu encaminhamento, ele ainda permanece em tramitação no Congresso Nacional.

ⁱⁱ Documento extraído do site http://w3.ufsm.br/prrh/avaliacao/dados/manual_ad.pdf em 10/01/2011.

ⁱⁱⁱ Um levantamento bem mais completo e esclarecedor a respeito dos problemas mais comumente encontrados na realização da avaliação de desempenho pode ser visto em NASCIMENTO & BERNARDIM, 2004, p. 56.

^{iv} Esses dados podem ser encontrados no site: <http://www.sintufce.org.br/documentos/texto.php?id=10>, cuja visitação se deu em 28/10/2010.

^v A greve dos servidores das IFES durou de 23/06/2004 até 07/09/2004 e envolveu, no total, 26 IFES situadas em todo o Brasil.

^{vi} O estágio probatório ocorre durante os três primeiros anos da carreira de um servidor. Durante esse período ele é periodicamente submetido a um processo de avaliação bem semelhante ao da avaliação de desempenho, sendo que um conjunto de avaliações negativas pode resultar no seu afastamento do serviço público.

^{vii} Inicialmente essa comissão foi formada por Maurício Viegas da Silva (Pró-Reitoria de Recursos Humanos) – presidente -, Jefferson Gonçalo Pereira (Pró-Reitoria de Recursos Humanos), Aldo Bolten Lucion (Instituto de Ciências Básicas da Saúde), Ana Maria Carlos (Associação dos Servidores da UFRGS), Silvio Roberto Ramos Corrêa (Comissão Interna de Supervisão), Ângela Fernandes da Silva

(Comissão Interna de Supervisão), Márcia Barcelos Silva (Escola de Administração), Bruno Cassel Neto (Faculdade de Medicina), Tonia Cunha Duarte da Silva (Associação dos Servidores da UFRGS) e José Carlos Frantz (Instituto de Geociências). Posteriormente alguns membros foram substituídos.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Hugo; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de Competências e Gestão de Desempenho. **RAE – Revista de Administração de Empresas**; Jan/Mar. 2001.

CHEIBUB, Zairo B. Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais recentes. **Pesquisa ENAP**. Brasília. ENAP, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 3. Ed. São Paulo, McGraw-Hill. 1983.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ . Acesso em: 10 jan. 2011.

DECISÃO CONSUN nº 969/08. Disponível em:
<http://www.ufrgs.br/consun/leis/Dec939-08%20Avaliacao%20de%20Desempenho.pdf>.
Acesso em: 10 out. 2010.

DE TONI, Jackson. Profissionalização da gestão pública e metodologia participativa. In: X Congresso Internacional del CLAD. Santiago, Chile. 2005.

DI GIACOMO, Waldemar. O *New Public Management* no Canadá e a Gestão Pública Contemporânea. **Interfaces Brasil/Canadá**, nº 5, Rio Grande, 2005.

FASUBRA. Revista da FASUBRA. Nº 1. Brasília. 2007.

FRANZ, Paulo. A Avaliação de Desempenho como Instrumento de Motivação. UFRGS. Trabalho de Conclusão (Especialização em Administração). Porto Alegre/ UFRGS, 2007.

LEI Nº 11.091, de 12/01/2005, Que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino. Disponível no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/111091.htm. Acesso em: 10/12/2010.

LOTTA, Gabriela S. Avaliação de Desempenho na Área Pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. Fundação Getúlio Vargas, **RAE-eletrônica**, Nº 2. São Paulo, 2002.

MARRAS, Jean Pierre. **Administração de RH**. Saraiva. São Paulo. 2009.

NIAA/CIAPER/PRRH/UFSM. Programa de Avaliação de Desempenho. Disponível em: http://w3.ufsm.br/prrh/avaliacao/dados/manual_ad.pdf. Acesso em: 16/09/2010.

OCDE (2010). Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil: Governo Federal. OCDE. 2010.

PONTES, B. R. **Avaliação de desempenho Nova abordagem**. 6 ed., São Paulo: LTr, 1996

PIRES, Alexandre Kalil. Avaliação de desempenho institucional no Brasil: problemas, possibilidades e desafios. In: XIII Congresso Internacional del CLAD. Buenos Aires, Argentina. 2008.

PROPOSTA CIS-ASSUFRGS. Disponível em:
http://www.assufrgs.com.br/site2006/galeria/PROPOSTA_CIS_ASSUFRGS2.pdf.
Acesso em: 20 out. 2010.

SUZUKI, Juliana; GABBI, Ligia. Desafios da Avaliação de Desempenho no Setor Público: o caso da Prefeitura de São Paulo. In: II Congresso Consad de Gestão Pública. São Paulo. 2009.