

# **A AVALIAÇÃO INDIVIDUAL DE DESEMPENHO NO INSS: UMA PRÁTICA A SER RESSIGNIFICADA**

Autora: Valéria Moura Venturella

Orientador: Professor Ivan Pinheiro

## **RESUMO**

Este trabalho objetiva investigar, primeiramente, as bases teóricas e legais para a avaliação individual de desempenho e para o processo negocial no âmbito da Administração Pública Federal e no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Após o estabelecimento desse fundamento, o trabalho busca verificar a existência de aspectos negociais e educativos na avaliação individual de desempenho aplicada na Gerência Executiva do INSS de Porto Alegre. Os resultados do estudo de caso realizada segundo Yin (2001) com dados coletados por meio de questionários semi-estruturadas e interpretados através de análise de conteúdo (MORAES, 2003), apontam para a necessidade de uma ressignificação da prática da avaliação individual de desempenho no INSS através de sua vinculação ao planejamento estratégico da Instituição e de sua realização como um processo negocial.

**Palavras-chave:** avaliação individual de desempenho, negociação, planejamento estratégico, Administração Pública Federal.

## **INTRODUÇÃO**

A redação do caput do Artigo 37 da Constituição Federal Brasileira dada pela Emenda Constitucional 19 de 1998 incluiu a eficiência entre os princípios que devem reger a Administração Pública direta e indireta em todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2009a). A mesma Emenda Constitucional introduziu o desempenho individual como critério para a possível demissão de servidores, uma vez que, segundo o inciso III do parágrafo 1o. do artigo 41 de nossa Constituição, o servidor público estável poderá perder o cargo mediante procedimento de avaliação periódica, por insuficiência de desempenho, na forma de lei complementar (BRASIL, 2009a).

Nesse contexto – que para alguns parece aviltante, enquanto para outros se configura como estimulante – podemos concluir que a prática da avaliação individual de desempenho nas instituições da Administração Pública Federal assume grande relevância no cumprimento do importante princípio da eficiência, uma vez que a eficiência da Administração Pública deve ser medida a partir da avaliação do desempenho de cada um de seus servidores.

No entanto, em um Estado democrático de direito, como o Brasil, a avaliação individual de desempenho de servidores públicos deve ser um processo – além de

educacional – antes de tudo democrático, em que avaliadores e avaliados negociem posições a partir de regras claras em busca de um consenso que atenda tanto os interesses da sociedade – representados pelo gestor avaliador – quanto os de cada servidor. Desse modo, para que o objetivo constitucional da eficiência na Administração Pública possa ser atingido, a avaliação individual de desempenho deve se configurar como um processo negocial. Este trabalho se insere, assim, na nova realidade que pressupõe a importância de uma avaliação individual de desempenho na Administração Pública que seja, ao mesmo tempo, construtiva e democrática.

Na realidade institucional do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a avaliação individual de desempenho é não apenas uma ideia mas também uma prática nova, implantada a partir de 2009. E, como toda inovação, requer uma mudança de mentalidade e de postura por parte dos envolvidos, ou seja, dos gestores e dos servidores da instituição.

Para que não seja realizada de modo mecânico, a avaliação de desempenho deve se configurar em um processo contínuo de reflexão e de diálogo entre o gestor – encarregado da coordenação do processo de avaliação dos servidores que se encontram sob sua responsabilidade – e os membros de sua equipe. E, para que se caracterize como um instrumento de aprendizagem individual e institucional, a avaliação de desempenho deve ser um processo negocial, em que sujeitos que inicialmente se encontram em posições divergentes – o gestor representando os interesses e as necessidades da instituição e cada membro da equipe defendendo os seus próprios – possam juntos traçar planos de ação em que ambas as posições sejam contempladas.

Este trabalho – um estudo de caso qualitativo (YIN, 2001), com dados coletados através de questionários semi-estruturados respondidos por dez servidores lotados na Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, cujas respostas foram interpretadas por meio de análise do conteúdo (MORAES, 2003) e contrapostas a conhecimentos já consolidados sobre o tema – objetivou conhecer a avaliação individual de desempenho aplicada na Gerência Executiva do INSS de Porto Alegre, buscando identificar nessa prática a existência de aspectos negociais e educativos que consideramos essenciais para o atingimento dos objetivos finais da prática avaliativa, que é a melhoria constante da qualidade dos serviços prestados à sociedade. Esse objetivo geral, por sua vez, foi desdobrado nos seguintes objetivos específicos: identificar as bases legais da avaliação de desempenho no serviço público e no INSS; conhecer a opinião de servidores da Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre sobre os procedimentos adotados para a avaliação de desempenho; e, por fim, realizar recomendações no sentido de fazer da avaliação individual de desempenho um processo significativo através da prática negocial entre avaliador e avaliados.

Os resultados deste estudo, explicitados a seguir, buscam atender à necessidade de compreendermos a avaliação individual de desempenho, como é hoje realizada na realidade estudada, comparando-a aos seus objetivos propostos pelo INSS na Instrução Normativa 38 (BRASIL, 2009b)<sup>1</sup>, no sentido de institucionalizar boas práticas e buscar corrigir falhas no processo avaliativo, com vistas ao atingimento de maior eficiência e maior satisfação dos interesses da sociedade e também dos servidores.

## **1 A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO**

A partir das últimas décadas do século XX, com as grandes mudanças ocorridas nos cenários econômico e comercial mundiais, marcadas pelo dinamismo, pela instabilidade e pela competitividade, as organizações produtivas necessitaram se adaptar. Naquele contexto de enormes desafios, “[o] que antes era marcado por ambientes extremamente técnicos, burocráticos e racionais passa a encontrar exigências de renovação. A velha estrutura burocrática não encontra lugar quando nos referimos a organizações cada vez mais enxutas, das quais é exigida mais qualidade na prestação de serviços” (LOTTA, 2002, p. 2).

Se até então os processos de produção e de prestação de serviços eram realizados de modo relativamente intuitivo, com base principalmente no sucesso ou no fracasso de experiências e empreendimentos passados, as novas exigências da economia e da sociedade por produtividade a baixos custos forçaram as organizações a intensificar as pesquisas, bem como o planejamento e o controle de cada passo do processo produtivo. Foi nesse contexto que o monitoramento do desempenho organizacional, de equipes e individual<sup>2</sup> assumiu importância, atrelado ao planejamento estratégico e às ações coordenadas de intervenção no processo produtivo, inclusive no que tange a gestão de recursos humanos. Definir padrões de desempenho, observar e conduzir o movimento dos colaboradores – ou seja, avaliar – tornaram-se atividades-chave nas organizações (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001).

Por sua vez, Neves (1980) considera que a avaliação é essencial para que o colaborador construa a percepção de seu próprio trabalho e da importância que ele assume na organização. No entanto, o autor ressalta que, para que esse seja um processo positivo, a prática da avaliação seja um elemento de motivação, e não um conjunto de procedimentos amedrontadores e desestimulantes. Nessa perspectiva, um dos principais objetivos da avaliação individual de desempenho é servir como um guia para a autoavaliação e o autodesenvolvimento dos trabalhadores.

A avaliação, no entanto, não é importante apenas para o colaborador avaliado. Acima

de tudo, ela é uma ferramenta organizacional de conhecimento e de condução dos processos produtivos, em suas realidades e potencialidades, uma vez que a organização precisa conhecer o modo como seus colaboradores desempenham suas atividades. É nessa perspectiva que a avaliação de desempenho tem sido institucionalizada na maior parte das organizações da atualidade.

Os autores do texto *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal* diferenciam a noção de desempenho da ideia de atributos pessoais. Entre esses últimos se encontram a cooperação, a iniciativa, a responsabilidade e a criatividade, que podem facilitar o desempenho mas não se confundem com ele. "Desempenho é a ação ou conjunto de ações observáveis orientadas a um dado resultado", definem os autores (ENAP, 2000). Já avaliar, de acordo com o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2004) significa atribuir um certo valor a algo ou a alguém, isto é, apreciar a qualidade do que se avalia. Ou seja, a avaliação é uma estimativa da importância de um indivíduo e de sua atuação. No entanto, é necessário que atentemos ao caráter essencialmente relativo da avaliação, uma vez que o valor de algo ou de alguém só pode ser determinado em um contexto específico, em que o ambiente, as atividades e os objetivos sejam considerados.

No ambiente organizacional, a avaliação das pessoas e dos papéis que representam na instituição recebe diferentes denominações, podendo ser conhecida como avaliação de mérito, avaliação dos funcionários, relatórios de progresso, avaliação da eficiência funcional entre outros\ termos equivalentes (PAZ, 1995). Do mesmo modo, podemos encontrar, na produção científica recente, um grande número de definições para a prática avaliativa nas organizações.

No âmbito específico do INSS, essa prática é conhecida pelo tradicional termo "avaliação de desempenho" (BRASIL, 2008a; BRASIL, 2009b). E, com base nos dois documentos principais que regulamentam a avaliação de desempenho na Instituição – o Decreto 6.493 de 30 de junho de 2008 e a Instrução Normativa 38 de 22 de abril de 2009 – podemos elaborar a seguinte definição: uma apreciação dinâmica, sistemática e transparente do desempenho de cada indivíduo, em função de suas atribuições e de sua contribuição para o atingimento das metas e resultados esperados, em que sejam levadas em conta suas competências atuais e potenciais e que integre os objetivos amplos de gestão de recursos humanos.

A definição acima, além de apontar para a necessidade da continuidade e da permanente revisão da prática avaliativa – que não pode ser um evento isolado ou realizado irregularmente – e da importância da franqueza entre avaliador e avaliado, evidencia importantes aspectos da vida profissional do colaborador a ser avaliado, que devem ser levadas em consideração pelo avaliador. Em primeiro lugar, o que deve ser avaliado é o

desempenho da pessoa nas atividades que lhe competem realizar, e não sua personalidade. Embora a adequação do perfil de uma pessoa às suas atribuições seja um importante aspecto do desempenho, o avaliador deve se esforçar para se concentrar na qualidade do serviço prestado, e não em aspectos do temperamento do colaborador que considere ou não agradáveis. Em segundo lugar, o desempenho da pessoa deve ser contraposta às metas e resultados esperados. O que é esperado em uma organização – da organização em si, das equipes e dos indivíduos que a compõem – pode ser tanto determinado pela alta direção quanto pactuado entre a administração e diferentes atores do processo. Independentemente do modo como são delimitados, os parâmetros esperados devem ser claros a todos os envolvidos, uma vez que devem servir de critério principal para a avaliação do desempenho. Além disso, a avaliação deve levar em conta não apenas as competências presentes, mas especialmente as potencialidades, isto é, os conhecimentos, habilidades e atitudes latentes no indivíduo, que emergiriam e seriam postas em prática dadas as condições adequadas e as necessárias oportunidades de capacitação. Por último, a avaliação individual de desempenho deve fazer parte do planejamento estratégico organizacional e das políticas de recursos humanos. Nessa perspectiva, a avaliação individual de desempenho se torna ainda mais abrangente, já que se presta também para avaliar o ambiente em que o indivíduo se insere e suas relações com ele.

Sobretudo, devemos lembrar que "o parâmetro para a avaliação de desempenho deve ser o trabalho: qual é o trabalho a ser realizado, como ele deve ser realizado e quais são os padrões esperados quanto aos resultados obtidos em termos de quantidade, qualidade e prazo" (ENAP, 2000, p. 13). Ou seja, o desempenho de um indivíduo deve indicar sua contribuição para o atingimento das metas da organização. Isso significa que, em última instância, cada colaborador deve ser avaliado tendo como fator mais importante os objetivos dados pelo planejamento estratégico da organização em que atua e o quanto ele contribui para seu atingimento. Além disso, o resultado da avaliação deve ajudar a definir políticas de recursos humanos que propiciem a adequação das pessoas às necessidades da organização. Segundo Lotta (2002, p. 3), a avaliação de desempenho é "um mecanismo que busca conhecer e medir o desempenho dos indivíduos na organização, estabelecendo uma comparação entre o desempenho esperado e o apresentado por esses indivíduos".

Não podemos esquecer, no entanto, que a avaliação de desempenho é também um importante elemento nos relacionamentos que se estabelecem entre os membros de uma equipe, especialmente entre os colaboradores e seu gestor. Embora muitas organizações adotem métodos de avaliação individual de desempenho que envolvam, além da autoavaliação, o parecer de todos os membros da equipe, inclusive sobre o desempenho do gestor – os chamados métodos de avaliação 360 graus – as práticas mais frequentes

baseiam-se ainda na avaliação do colaborador pelo gestor.

Segundo Paz (1993), quando realizada de modo justo e transparente, a prática da avaliação individual de desempenho é vista pelos envolvidos como um facilitador dos relacionamentos entre gestor e colaborador. Considerando que a qualidade das relações interpessoais é imprescindível para o atingimento das metas organizacionais, quando realizada com reflexão, transparência e abertura, a avaliação de desempenho é uma das ferramentas mais importantes no autoentendimento, na compreensão mútua, na cooperação, no estabelecimento conjunto de prioridades, e no direcionamento e redirecionamento de esforços em uma organização. Assim, a importância da avaliação de desempenho se expande para além do gerenciamento de recursos humanos, para abranger a gestão estratégica.

Apesar das considerações acima sobre a essencialidade da avaliação de desempenho serem amplamente aceitas no mundo organizacional, muitas instituições enfrentam problemas para implementar uma prática avaliativa eficaz. Segundo Lotta (2002), é comum que exista descrença em relação à prática e aos instrumentos de avaliação no que tange as perspectivas e as ações de desenvolvimento organizacional e individual. Em situações desse tipo, a avaliação de desempenho se torna apenas o atendimento de uma política organizacional sem sentido ou, no caso de instituições públicas, o cumprimento de dispositivos legais. Isso em geral ocorre porque não está estabelecida na organização uma cultura que acolha e integre a avaliação de desempenho. Uma vez que a noção de avaliação ainda está muito atrelada à ideia de julgamento – um ato determinante e não negocial – as pessoas tendem a se sentir desconfortáveis com a avaliação, estejam elas no papel de avaliador ou de avaliado. Além disso, há ainda, em muitas instituições, a percepção da assimetria entre as posições rígidas do gestor avaliador e do subordinado avaliado, o que asfixia o autoconhecimento, a autocrítica e a reflexão, além de gerar um jogo de poder – seja ele explícito ou não – em que a postura passiva do avaliado contrasta com a postura autoritária do gestor, o que prejudica a dinâmica e os resultados do processo de avaliação.

No entanto, segundo Cocheu (citado por PAZ, 1995), esses problemas podem paulatinamente ser resolvidos através de um maior comprometimento dos gestores avaliadores em relação às práticas transparente e democrática de avaliação e do favorecimento de uma participação mais ativa dos avaliados ao longo do processo. Para que isso ocorra, porém, é necessário que os membros de uma organização, em primeiro lugar, se disponham a assumir uma atitude positiva e pró-ativa em relação à avaliação. Além disso, a prática da avaliação deve buscar uma apreciação objetiva – na medida do possível, dado o caráter intrinsecamente subjetivo do ato de atribuir valor às pessoas e suas atividades – da atuação das pessoas, sempre com vistas ao alcance dos objetivos maiores

da organização. Acima de tudo, a avaliação deve ser o resultado de uma negociação, ou seja, um acordo, entre avaliador e avaliado.

A avaliação do desempenho consiste, então, em uma poderosa ferramenta na concretização da missão, da visão e dos objetivos essenciais de uma instituição, na medida que pode mobilizar e motivar as pessoas a rever suas posturas e melhorar a qualidade de seu trabalho. É importante, assim, que lembremos que ela não é um fim em si mesmo, mas um meio – que deve ser acordado e compartilhado – na busca da excelência dos produtos e serviços da organização e da satisfação profissional e pessoal de seus membros.

## **2 A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Na Administração Pública Federal, a avaliação individual periódica de desempenho está prevista no artigo 41 do texto constitucional e no artigo 20 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Além disso, as legislações específicas de diversos cargos, carreiras e planos de cargos também trazem diretrizes sobre esse tipo de avaliação, utilizada como critério de aprovação em estágio probatório e parâmetro para progressão funcional e promoção, além de estabelecer o pagamento de gratificações de desempenho.

As finalidades da avaliação de desempenho nas organizações públicas incluem o monitoramento de seus servidores no estágio probatório, a criação de critérios para a progressão e a promoção funcionais e para o pagamento de gratificações, além da obtenção de informações que subsidiem o planejamento de ações de capacitação. Essas práticas, por sua vez, visam à melhoria na eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço público para melhor atender à população de seus usuários (ENAP, 2006). Já os autores do texto *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal* (ENAP, 2000) afirmam que a prática sistemática da avaliação de desempenho provoca um processo de realimentação que permite à organização "rever estratégias e métodos de trabalho e, portanto, minimizar os efeitos da tendência à entropia e ao insulamento burocrático, tão comuns em organizações públicas". Segundo os autores, a avaliação de sua produção permite que as organizações públicas se oxigenem, se reciclem e sobrevivam em uma sociedade cada vez mais exigente.

No entanto, apesar da sólida fundamentação legal e de sua evidente importância, segundo o *Relatório Final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal* realizada em 2009, a avaliação de desempenho tem sido realizada "por grande parte dos gestores como o cumprimento de uma obrigação burocrática desgastante" (BRASIL, 2009c, p. 61). Ou seja, embora seja prevista nos mais importantes textos legais

referentes à carreira dos servidores públicos e à própria natureza do serviço público, a avaliação individual de desempenho tem sido, na prática, negligenciada, o que tende a distorcer e até mesmo anular seus resultados pretendidos.

À luz da nova política de democratização das relações de trabalho, no entanto, delineia-se hoje um novo paradigma para a gestão de recursos humanos na Administração Pública Federal, que estabelece princípios mais criteriosos para a evolução funcional dos servidores, centrados na avaliação de desempenho, que se torna, assim, parte do processo de planejamento das entidades e dos órgãos federais. O novo modelo, entre outros objetivos, busca modificar a prática da avaliação de desempenho, para torná-la “um instrumento de gestão, útil para o gestor, o servidor e a sociedade a quem se destinam os serviços públicos” (BRASIL, 2009c, p. 61).

Nesse sentido, a Lei 11.784 de 22 de setembro de 2008, que enfatizou a avaliação institucional e individual como fundamentos para o pagamento das gratificações de desempenho, estabeleceu critérios e procedimentos para a condução desse “importante processo de gestão democrática de pessoas” (BRASIL, 2009c, p. 61), com base em metas individuais, por equipes e institucionais, previamente pactuadas entre os envolvidos no processo e amplamente divulgadas a todos os interessados.

Na definição da Lei 11.784, a avaliação de desempenho se configura como “o monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades, tendo como referência as metas globais e intermediárias dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Pessoal Civil” (BRASIL, 2008b, art. 141). Os objetivos apresentados para a realização da avaliação de desempenho abrangem “promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos; e subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal” (BRASIL, 2008b, art. 140).

Segundo a Lei, o processo sistemático de avaliação de desempenho inicia quando da definição anual das metas institucionais pela alta direção de cada unidade administrativa, metas que, além de serem amplamente divulgadas a todos os interessados, devem ser “objetivamente mensuráveis, quantificáveis e diretamente relacionadas às atividades do órgão ou entidade” (BRASIL, 2008b, art. 144). As metas institucionais, segundo a Lei, desdobram-se em globais – que exprimem os objetivos estratégicos da organização como um todo, elaboradas em consonância com as diretrizes e metas governamentais – e intermediárias – que expressam os objetivos estratégicos das equipes de trabalho, elaboradas e pactuadas pela própria equipe em um Plano de Trabalho da unidade, em harmonia com as metas globais da organização.

Em relação à avaliação individual de desempenho, a Lei afirma que os critérios e



fatores para sua realização deverão refletir “as competências do servidor aferidas no desempenho individual das tarefas e atividades a ele atribuídas” (BRASIL, 2008b, art. 142). Além disso, as metas estabelecidas para o desempenho individual, assim como as metas intermediárias de desempenho institucional, “deverão ser definidas por critérios objetivos e comporão o Plano de Trabalho de cada unidade do órgão ou entidade e, salvo situações devidamente justificadas, previamente acordadas entre o servidor, a chefia e a equipe de trabalho (BRASIL, 2008b, art. 145).

Segundo o texto da Lei, a avaliação individual do desempenho dos servidores, sejam ou não ocupantes de cargos em comissão ou de função de confiança, será realizada a partir dos conceitos atribuídos pelo próprio avaliado, dos conceitos atribuídos por seu gestor imediato e da média dos conceitos atribuídos pelos integrantes da equipe a que pertencem, um modelo abrangente de avaliação, em que a visão de todos os envolvidos é levada em conta. Além disso, deverão ser instituídas as chamadas Comissões de Acompanhamento, formadas por representantes indicados pela administração do órgão ou da entidade e por membros indicados pelos servidores. Essas comissões têm a atribuição de participar de todas as etapas do ciclo da avaliação de desempenho e de julgar, em última instância, quaisquer recursos interpostos quanto aos resultados das avaliações individuais.

Desse modo, a formulação apresentada pela Lei 11.784 nos leva a concluir que a Administração Pública Federal, na gestão de seus recursos humanos, busca, através da avaliação de desempenho, uma prática que, além de vincular estreitamente os fins globais do Estado aos objetivos estratégicos das organização que o compõem e aos objetivos de cada equipe e de cada servidor, seja construtiva, democrática, transparente e negociada, uma vez que prevê a pactuação das metas intermediárias e individuais entre os envolvidos e sua efetiva participação em todos os estágios da avaliação, além de sugerir intervenções – inclusive no que tange a capacitação dos servidores – nos casos em que as metas não possam ser atingidas. Nesse contexto, o servidor, seu gestor e a equipe de trabalho em que atuam são considerados protagonistas dos processos de planejamento, de comprometimento individual e coletivo e de monitoramento constante da efetiva atuação do servidor frente ao que foi planejado.

No entanto, apesar da existência das orientações legais, a prática significativa e eficaz da avaliação de desempenho na Administração Pública Federal, especialmente em seu aspecto individual, ainda enfrenta desafios importantes. Segundo o *Relatório Final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal* realizada em 2009 (BRASIL, 2009c), é necessário, em primeiro lugar, criar e difundir amplamente a cultura da realização do planejamento estratégico – o próprio fundamento da realização da avaliação de desempenho – e do estabelecimento compartilhado de metas intermediárias e

individuais coerentes. Além disso, é essencial vincular a avaliação de desempenho à política estratégica de gestão de pessoas, na busca da melhoria constante da qualidade dos serviços prestados à sociedade. Por último, é importante que os servidores públicos federais de todos os níveis hierárquicos sejam educados para a avaliação de desempenho em todas as suas instâncias – para acompanhar o atingimento de metas individuais, para avaliar e ser avaliados e para lidar construtivamente com os eventuais conflitos decorrentes do processo.

A avaliação positiva dos serviços públicos pela sociedade que eles se propõem a atender – o que, em última instância, significa a valorização dos servidores públicos – passa pela incorporação, pela totalidade da Administração Pública Federal, desse novo paradigma de planejamento e de gestão de recursos humanos, voltado não apenas para a eficiência e para a eficácia dos serviços públicos, mas também para a satisfação dos anseios da sociedade e dos interesses dos servidores.

### **3 A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO INSS**

No (INSS), a prática da avaliação de desempenho teve início no segundo semestre de 2009, instituída e regulamentada pela Lei 10.855 de 10. de abril de 2004 e subsequentes modificações<sup>3</sup>. A partir da publicação da Lei, o servidor do INSS passou a ter uma remuneração composta por uma parcela fixa – o vencimento básico acrescido da Gratificação por Atividade Executiva (GAE) – e de uma parcela variável – a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS), definida no artigo 11 daquele texto legal.

Segundo o texto, a GDASS abrange um componente institucional, que corresponde a um limite máximo de 80 pontos percentuais do total desta gratificação<sup>4</sup>, e um componente individual, que perfaz, em seu ponto mais alto, os demais 20 pontos percentuais. As pontuações de ambas as parcelas são aferidas segundo critérios específicos de avaliação, sendo que cada ponto percentual obtido pelo servidor avaliado corresponde a um certo valor monetário pago mensalmente<sup>5</sup>.

De acordo com o artigo 5o. do Decreto 6.493, de 30 de junho de 2008, documento que definiu as principais diretrizes para a prática da avaliação de desempenho na Instituição, as avaliações individual e institucional são realizadas semestralmente, com base em registros mensais de acompanhamento, e o resultado de cada período de avaliação tem efeito financeiro mensal durante o próximo semestre, até a consolidação dos resultados da avaliação do período subsequente.

O Decreto definiu a avaliação de desempenho como o “acompanhamento sistemático e contínuo da atuação individual e institucional do servidor, tendo como

finalidade o alcance das metas, considerando a missão e os objetivos do INSS”. O documento indica, assim, que a avaliação, embora tenha registros consolidados a cada semestre, deve ser um processo constante de acompanhamento da atuação do servidor. Por outro lado, a avaliação deve refletir o desempenho dos servidores na busca pela concretização da missão do INSS, vinculando a atuação de cada servidor ao planejamento estratégico da Instituição.

Por sua vez, a avaliação individual de desempenho, segundo a já mencionada Lei 10.855, tem como objetivo específico “aferir o desempenho do servidor no exercício das atribuições do cargo ou função, com foco na contribuição individual para o alcance dos objetivos organizacionais”. Conforme essa definição, assim, cada servidor será avaliado no quanto contribui individualmente, ao desempenhar as atividades próprias de seu cargo ou função, para o atingimento dos objetivos e metas da Instituição.

A Lei previa que os parâmetros e os critérios a serem utilizados na avaliação de desempenho, tanto em seu aspecto institucional quanto em seu aspecto individual, seriam estabelecidos em regulamento. Desse modo, as diretrizes para a avaliação individual de desempenho foram estabelecidas pela Instrução Normativa 38, de 22 de abril de 2009, o documento complexo e polêmico que resultou de um longo processo de negociação entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério da Previdência Social, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da Central Única de Trabalhadores (CNTSS-CUT) e o Sindicato dos Trabalhadores em Saúde e Previdência no Estado de São Paulo (FENASPS), realizado entre setembro de 2005, quando da assinatura do Termo de Compromisso, e março de 2007, com a edição da Medida Provisória 359, mais tarde convertida na Lei 11.501, uma das modificações à Lei 10.885. Os termos dessa Instrução Normativa, desenvolvidos pelo esforço de grupos de trabalho constituídos especificamente para planejar a implementação da avaliação de desempenho e da GDASS, resultaram também da pilotagem do projeto em cinco Gerências Executivas do INSS, uma em cada Superintendência Regional<sup>6</sup>, entre setembro e novembro de 2007. Essa pilotagem envolveu cerca de 80 Agências da Previdência Social e um contingente próximo a 2.500 servidores.

Em linhas gerais, a Instrução Normativa 38 apresenta os princípios e as finalidades da avaliação de desempenho, que serão discutidos mais adiante, além de descrever os mecanismos das avaliações de desempenho institucional e individual. Além disso, estipula regras para a formação e para o funcionamento dos Comitês Gestores Nacionais e Regionais e dos Subcomitês de Avaliação de Desempenho e das Comissões de Avaliação dos Recursos.

Segundo essa Instrução Normativa, a avaliação individual de desempenho deve

contemplar os conhecimentos, as habilidades e as atitudes necessárias aos servidores para executem as atividades que contribuam para o alcance das metas do INSS. A avaliação individual de desempenho se desdobra em duas dimensões, sendo uma gerencial – específica para os servidores que desempenham atividades de gestão – e uma funcional – para os demais servidores. Na dimensão gerencial da avaliação individual de desempenho, os fatores observados são a liderança, a capacidade de planejamento, o comprometimento com o trabalho, a capacidade de gestão das condições de trabalho e do desenvolvimento de pessoas e a qualidade do relacionamento interpessoal. Já a dimensão funcional deve contemplar a flexibilidade às mudanças, a qualidade do relacionamento interpessoal, a habilidade para o trabalho em equipe, o comprometimento com o trabalho e o conhecimento e autodesenvolvimento.

A cada um dos fatores mencionados acima, o avaliador – o gestor imediato do servidor avaliado – deve atribuir pontos ao desempenho do servidor segundo a frequência com que o conhecimento, a habilidade ou a atitude descrita pelo cada fator forem demonstrados. Quando o fator for insuficientemente demonstrado, o avaliador deverá atribuir um ponto ao servidor; quando a demonstração do fator avaliado é rara, dois pontos devem ser atribuídos; quando o fator avaliado for demonstrado às vezes, o servidor receberá três pontos; quando houver demonstração frequente do fator em questão, o avaliador conferirá quatro pontos. A soma dos pontos atribuídos a cada fator de desempenho avaliado perfará a nota da avaliação individual de desempenho do servidor.

Os pontos atribuídos a cada fator de desempenho são registrados no Sistema de Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (SISGDASS), o sistema operacional eletrônico *online* especialmente desenvolvido para esse fim. O sistema guardará as informações registradas e as disponibilizará apenas ao avaliador, ao servidor avaliado, aos integrantes das Comissões de Avaliação de Recursos e ao gestor das respectivas Unidades de Recursos Humanos. Após a consolidação da avaliação individual, o servidor avaliado deverá dela tomar ciência em até cinco dias, podendo concordar ou discordar de seus resultados. Nesse último caso, o servidor deverá seguir a escala de procedimentos cabíveis: um pedido de reconsideração ao gestor, que deverá ser respondido em cinco dias; um recurso ao gestor, que deverá ser avaliado em cinco dias; e, por último, um recurso à Comissão de Avaliação de Recursos constituídas na unidade a que pertence, que terá um prazo de trinta dias para emitir seu parecer.

Conforme o exposto, os documentos legais que embasam a realização da avaliação individual de desempenho no INSS, cujo objetivo último é o atingimento dos objetivos institucionais estratégicos, preveem não apenas o acompanhamento permanente do servidor em sua atuação pessoal e profissional como também a possibilidade de diálogo

entre o servidor e seu avaliador. Esse diálogo pode se dar ao longo do processo de avaliação, de modo informal, e também após a consolidação de seus resultados semestrais, através das diversas instâncias formais previstas.

#### **4 A NEGOCIAÇÃO**

O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2004) define a negociação como um pacto, ou seja, uma convenção entre duas ou mais pessoas ou grupos, ou como um entendimento sobre um tema polêmico ou controverso. Essa definição, embora simples e genérica, já abriga o germe dos conceitos mais abrangentes e mais complexos de que trataremos a seguir. Ao longo da discussão, no entanto, é necessário que lembremos que a prática da negociação permeia nossas interações pessoais quotidianas, sejam elas familiares, sociais ou profissionais, entre tantas outras.

A negociação é um dos meios mais importantes – e certamente o mais civilizado e mais democrático – para a resolução dos conflitos inerentes às relações humanas, permeadas por interesses divergentes. Segundo Lígia Maura Costa (2006), há diferentes ângulos a partir dos quais podemos definir negociação. É possível abordar esse fenômeno, por exemplo, sob o prisma de seus componentes ou de sua finalidade. No entanto, segundo a autora, a premissa mais importante nessa abordagem é a de que “[a] negociação é um fenômeno complexo” (COSTA, 2006, p. 3), cujo conceito deve ser flexibilizado, uma vez que essa antiga prática humana vem se adaptando às intrincadas circunstâncias e às necessidades da vida contemporânea.

A partir da combinação das diferentes abordagens mencionadas pela autora (COSTA, 2006), podemos definir negociação como uma estratégia, na ausência de regras ou procedimentos pré-estabelecidos, para o alcance de um acordo que seja vantajoso para as diferentes partes envolvidas, em geral interlocutores que dependem um do outro para a satisfação de seus interesses conflitantes e muitas vezes contraditórios.

Por outro lado, segundo Luzia Garcia (2007), a negociação deve ser percebida como um processo comunicativo, ou seja, como uma ação continuada em que os envolvidos partem de suas posições iniciais divergentes e, através de esforços dialógicos, comprometem-se na busca de uma decisão compartilhada. Nessa interação voluntária, os interlocutores compartilham conhecimentos e recursos e realizam concessões. Assim, por envolver pessoas – ou seja, qualidades e comportamentos essencialmente subjetivos – esse, ressalta a autora, é um processo complexo e muitas vezes imprevisível.

Por sua vez, o resultado da negociação – isto é, o acordo alcançado – pode ser avaliado segundo a satisfação dos envolvidos na negociação (GARCIA, 2007). Nesse

sentido, um bom acordo é aquele que atende, do melhor modo possível, aos interesses das partes. Aqui, é importante ressaltar que o modo como os negociadores conduzem o processo, ou seja, sua postura ao longo da interação, determina tanto a qualidade do resultado quanto o futuro da relação entre os interlocutores.

Em relação à postura das partes, uma negociação pode ser competitiva – também denominada distributiva, posicional ou ganha-perde – ou cooperativa, também chamada ganha-ganha (COSTA, 2006; GARCIA, 2007)<sup>7</sup>.

Em uma negociação competitiva, cada uma das partes envolvidas busca unicamente a satisfação de seus interesses, mesmo que isso resulte em insatisfação ou prejuízo para a outra parte. “Uma negociação distributiva ou posicional sempre resultará num vencedor e num vencido, ou pelo menos, num vencedor em parte e num vencido em parte [...] pois a negociação é tratada como um processo adversarial” (COSTA, 2006, p. 3). O resultado de uma negociação competitiva pode ser vantajoso para uma das partes, mas raramente é satisfatório para todos os envolvidos. Em casos extremos, em que ambas as partes buscam ganhar a qualquer custo, é possível que ocorram perdas importantes para os dois lados. Nesse tipo de negociação, o processo dialógico tende a não ser transparente, já que os verdadeiros interesses subjacentes às ofertas e concessões realizadas não são demonstrados ou tratados abertamente (COSTA, 2006). Por isso, a negociação competitiva, mesmo que resulte em um acordo aceitável, tende a gerar desconfianças e animosidades, o que compromete o relacionamento futuro dos envolvidos.

Já na negociação cooperativa, ou ganha-ganha, os interlocutores buscam um acordo que atenda aos interesses de ambas as partes, mesmo que apenas parcialmente, uma vez que o objetivo da negociação vai além do acordo em si, abrangendo a continuidade do relacionamento e a possibilidade de futuras negociações. Em uma negociação desse tipo, “um acordo inteligente pode ser definido como aquele que combina, na medida do possível, os interesses legítimos de cada lado, resolve de modo justo os conflitos de interesses e é durável” (COSTA, 2006, p. 4). Para isso, as partes assumem uma postura flexível e conciliadora e lançam mão de um diálogo transparente. “O objeto da negociação é visto como um problema a ser resolvido por meio de um 'jogo aberto', confiança mútua e cooperação” (GARCIA, 2007, p. 209).

Uma negociação cooperativa, quando levada um passo além, pode evoluir para uma negociação baseada em princípios (GARCIA, 2007). Segundo a autora, esse é um método negocial que consiste basicamente em colocar a ética<sup>8</sup> acima dos interesses individuais. Assim, a busca dos negociadores deve ser por padrões justos e por acordos sensatos e eficientes que, acima da vontade de qualquer das partes, atendam interesses que vão além do âmbito restrito da negociação – como preocupações sociais ou ecológicas, por exemplo.

Em uma negociação baseada em princípios, as questões são decididas a partir de seus méritos mais abrangentes. Desse modo, as decisões almejadas, além de atender imparcialmente, na medida do possível, aos interesses legítimos de cada uma das partes, levam em conta os interesses da comunidade.

“A ética é um elemento fundamental nas negociações”, afirma a autora (2007, p. 220), esteja ou não ela presente. Em sua ausência, o estabelecimento de acordos toma as formas de imposições, manipulações e mesmo intimidações. No entanto, permeada pela ética, a negociação se configura como um processo comunicativo franco e construtivo. “Para o sucesso de uma negociação e o estabelecimento de uma parceria duradoura, o mais adequado seria a situação da matriz cuja negociação é ética e de acordo com a lei”, afirma (GARCIA, 2007, p. 221).

No trabalho, quer ou não estejamos conscientes deste fato, negociamos constantemente. Na disposição do mobiliário de uma sala, na distribuição de tarefas aos componentes de uma equipe, no modo como as tarefas são realizadas, entre tantas outras atividades, os profissionais negociam em busca dos arranjos e das práticas mais vantajosos. De fato, como afirma Garcia (2007, p. 208), “[n]o ambiente de trabalho, o volume de negociação é tanto maior quanto maior a interdependência e intensidade de relacionamento interpessoal”. Essas negociações, como as demais, oscilam entre a competitividade e a cooperação, chegando, por vezes, a se configurar como negociações baseadas em princípios. O tipo de negociação empreendida dependerá tanto da cultura da organização quanto do perfil dos negociadores (GARCIA, 2007).

Nessa perspectiva, a prática negocial pode afetar de maneira positiva todos os tipos de relacionamentos interpessoais. O exercício da negociação, desde que seja permanente, aberto e claramente fundamentado em padrões e valores compartilhados, pode reconfigurar os relacionamentos, tornando-os mais honestos, mais cooperativos e mais éticos. Na esfera da Administração Pública Federal, particularmente no que se refere às relações entre os servidores e a Administração e entre gestores e membros de equipes de trabalho, que é o foco deste trabalho, o ideal é a realização permanente de negociações baseadas em princípios. Como veremos a seguir, embora permeie os mais recentes documentos que expressam as políticas e estratégias da gestão de recursos humanos, esse ideal encontra-se ainda em estado incipiente, apesar da existência de experiências bem-sucedidas.

## **5 A NEGOCIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Segundo o *Relatório Final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal* realizada em 2009, “a [atual] política de recursos humanos

na Administração Pública Federal tem por fundamento a democratização das relações de trabalho” (BRASIL, 2009c, p. 29). Segundo esse registro, o que se busca hoje, na gestão de recursos humanos da Administração Pública Federal, é a consolidação dos princípios democráticos consagrados pela Constituição Brasileira de 1988, em um rompimento com a relação autoritária e unilateral entre a Administração Pública e seus servidores, resíduo do modelo autoritário de Estado que vigorou até meados dos anos 1980. Até então, as decisões a respeito da vida funcional dos servidores públicos ocorriam ao largo de qualquer método e não raro sem a participação dos interessados, o que resultava em soluções que careciam de transparência e, muitas vezes, de legitimidade e de eficácia.

A experiência de democratização das relações de trabalho na Administração Pública Federal atualmente conduzida no Brasil constitui, assim, uma experiência que busca estabelecer acordos e compromissos com representantes dos servidores públicos que resultem em, por um lado, melhoria em suas condições de trabalho, carreira e remuneração dos servidores e, por outro, aumento na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Na trajetória rumo a relações trabalhistas mais democráticas entre a Administração Pública e seus servidores – uma caminhada ainda em curso – é importante destacar a criação em 2003 da Mesa Nacional de Negociação Permanente<sup>9</sup>, uma ferramenta de interlocução – constituída por meio da celebração de um Protocolo e com diretrizes de funcionamento fixadas em Regimento Interno, sendo que ambos os documentos foram aprovados por consenso entre o Governo Federal e entidades representativas dos servidores públicos civis da União – que tem como objetivo promover a construção coletiva de um Sistema de Negociação Permanente (MENDONÇA, 2005).

Inicialmente, os trabalhos da Mesa Nacional se voltaram para três objetivos principais, que foram a discussão das bases conceituais da negociação coletiva no setor público, o desenvolvimento de um modelo de negociação e, finalmente, o estabelecimento da sustentação legal constitucional e infraconstitucional para a prática da negociação coletiva na Administração Pública. Desse esforço resultou o Sistema Democrático de Negociação Permanente (SINP), considerado a base conceitual para instituição do Sistema de Negociação Permanente na Administração Pública Federal. Segundo Mendonça (2005, p 52),

[o] estudo serviu de balizamento teórico para a formulação do modelo de negociação a ser implementado no âmbito da administração pública federal e apresenta-se como um conjunto de referências e diretrizes orientadoras da regulamentação da negociação coletiva para outras esferas da administração pública.

Após a aprovação das bases conceituais do modelo, a Bancada Governamental da



Mesa Nacional de Negociação Permanente apresentou a minuta de um sistema de negociação que partia da estrutura inicial da Mesa Nacional e aproveitava experiências já realizadas, notadamente a desenvolvida pela Prefeitura do Município de São Paulo no período entre 2001 e 2004. Atualmente, os esforços da Mesa Nacional se concentram na constituição de uma regulamentação adequada e completa, que inclui desde as normas constitucionais até estatutos, regimentos e convênios a serem firmados entre os participantes (MENDONÇA, 2005).

Experiências bem sucedidas de negociação coletiva no setor público brasileiro incluem a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde e o Sistema de Negociação Permanente da Administração Municipal de São Paulo. No entanto, o *Relatório Final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal Realizada em 2009* (BRASIL, 2009c) reconhece que a redemocratização das relações entre o Estado e seus servidores é um projeto que está ainda em seus primeiros traçados, uma vez que enfrenta entraves como as especificidades determinadas pelo regime estatutário que rege a relação, a ausência de antecedentes normativos administrativos e de legislação específica e a falta de uma tradição negocial nessa área. Desse modo, as relações de trabalho no setor público ainda necessitam ser concebidas de forma mais horizontalizada.

A busca da democratização das relações de trabalho pressupõe o reconhecimento, no âmbito da Administração Pública Federal, da existência dos conflitos inerentes às relações de trabalho, tema que até então era deixado à margem das discussões sobre gestão de recursos humanos. O *Relatório*, no entanto, vai além ao afirmar que o reconhecimento da existência de conflitos, embora seja um passo importante, não é suficiente. A satisfação dos servidores, sua produtividade, a qualidade dos serviços prestados e a própria eficiência da Administração Pública Federal no atendimento aos cidadãos “reside, justamente, no tratamento destes conflitos” (BRASIL, 2009c, p. 31) e na busca da conciliação entre os fins e as metas do Estado e os interesses dos servidores.

Para atingir esse objetivo, “o diálogo é o instrumento por excelência” (BRASIL, 2009c, p. 30). Essa prática dialógica, a ser incorporada em todos os níveis da Administração Pública Federal, abrange a negociação coletiva – entre representantes dos servidores e do Estado a respeito de matérias sujeitas ao controle pelo Poder Legislativo, tais como planos de carreira e remunerações, que devem estar dispostas em lei<sup>10</sup>– mas também se desdobra em negociações formais e informais quotidianas do trabalho, “cabendo destaque à nova sistemática de avaliação de desempenho estruturada a partir pactuação de metas entre chefias (*sic*) e servidores” (BRASIL, 2009c, p. 30).

Assim, afirma o *Relatório*, a prática da negociação entre o Estado e seus servidores

se configura em um modelo de gestão que objetiva, além da construção compartilhada de soluções para os conflitos trabalhistas no seio da Administração Pública Federal, a interiorização dos princípios democráticos, ao envolver os servidores públicos na condução de sua própria vida funcional “com legitimidade, transparência e eficácia, primando inclusive pelo princípio da legalidade” (BRASIL, 2009c, p 34), já que a prática da negociação, nesse contexto, não pode prescindir das instâncias formais e informais de controle interno e externo.

Acima de tudo, esse almejado paradigma para a de gestão de recursos humanos na Administração Pública Federal, baseado no diálogo e na negociação, embora sujeito a todas as instâncias de observação externa, visa, através da conciliação entre os fins do Estado e as aspirações de seus servidores, o aprimoramento da máquina pública e a excelência na prestação de serviços à sociedade.

## **6 OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA INVESTIGAÇÃO**

Este trabalho resulta de um estudo de caso qualitativo (YIN, 2001; BAUER; GASKEL, 2004; HOLLIDAY, 2002), com dados coletados por meio de questionários semi-estruturados e interpretados por meio da análise de conteúdo (MORAES, 2003).

Segundo Holliday (2002), a investigação qualitativa se ocupa de áreas da vida social, tais como as experiências compartilhadas, os interesses e as percepções das pessoas, que – por serem essencialmente subjetivas e complexas – não podem ser abordadas por estudos quantitativos. Ao dirigir seu olhar para pequenos grupos de pessoas em situações específicas, esse tipo de estudo, para além do exame das informações levantadas, aborda as relações humanas em sua complexidade. Já Bauer e Gaskell (2004) definem a pesquisa qualitativa como uma importante ferramenta na compreensão de fenômenos genuinamente humanos. Os autores ressaltam, no entanto, que esse tipo de estudo, em lugar de ser conclusivo e terminal, permanece aberto e estabelece oportunidades para pesquisas e trabalhos subsequentes. Os estudos qualitativos, assim, não se dispõem a explicar eventos e fenômenos ou a formular leis sobre eles, mas sim a compreendê-los e a interpretá-los.

A opção pelo estudo de caso, neste trabalho, se deveu à natureza dessa estratégia investigativa. Essa estratégia de estudo qualitativo permite que se investigue problemas do tipo “como” (YIN, 2001), o que se configura como objetivo principal desta investigação. Esse tipo de estudo, por outro lado, permite que nos aprofundemos na intensa investigação de um fenômeno da realidade, considerando suas relações com seu ambiente de ocorrência e com seus participantes (BRESSAN, 2000). Para a realização deste trabalho, o fenômeno selecionado foi uma unidade específica da Gerência Executiva de Porto Alegre – que aqui

será mantida em sigilo para preservar as opiniões registradas pelos participantes – que acompanhou a implantação da avaliação individual de desempenho na Instituição desde antes de seu início, ainda na fase das negociações.

O estudo de caso permite a utilização de diferentes tipos de instrumento de coleta de dados. Nesta investigação, optamos pelo questionário semi-estruturado apresentado no Anexo 1 deste trabalho, formado por questões dissertativas abertas que foram respondidas pelos participantes. Esse tipo de questionário se encontra entre os extremos de um instrumento estruturado ou padronizado, com questões e opções de resposta fechadas, e o não-estruturado, em que o participante discorre livremente sobre um tema proposto (LUDKE; ANDRÉ, 1986). O questionário elaborado foi enviado previamente a dois servidores da unidade estudada para que fossem avaliados, sendo que as sugestões e críticas oferecidas foram levadas em conta quando da elaboração da versão final do instrumento. Os questionários foram então entregues simultaneamente a todos os servidores lotados naquela unidade e, para preservar a confidencialidade das opiniões registradas, apenas os dez primeiros questionários a retornar respondidos foram utilizados no tratamento dos dados.

Os participantes da pesquisa, como demonstra a tabela apresentada no Anexo2, são todos servidores concursados, ativos permanentes, admitidos entre 1977 e 2006. Em sua maioria, ocupam o cargo de técnico do seguro social, de nível médio, mas há também um contador e um técnico em assuntos educacionais, ambos cargos de nível superior. Nenhum deles é gestor avaliador. Neste trabalho, os participantes são identificados por números de 1 a 10 segundo a ordem de devolução.

A busca da compreensão dos dados coletados por meio dos questionários se deu por meio de análise de conteúdo, com base em Moraes (2003), e percorreu o seguinte caminho: leituras sucessivas das respostas aos questionários em movimentos horizontais – na busca de coincidências e de contradições nas falas dos respondentes – e vertical – para encontrar coerência ao longo dos depoimentos de cada participante; busca dos significados explícitos e implícitos nos textos; assinalação das idéias-chave dos textos em busca das unidades de significado; síntese das idéias-chave para a interpretação dos significados; estabelecimento de temas centrais de discussão a partir do reconhecimento de relações entre as unidades de sentido dos textos estudados; remontagem dos textos ao redor dos temas centrais de discussão estabelecidos e das relações entre eles; movimentos pendulares de leitura do referencial teórico e dos dados dos questionários; desenvolvimento de novos conceitos e proposições teóricas, em uma compreensão renovada da realidade estudada.

## **7 A INTERPRETAÇÃO DOS DADOS COLETADOS**

Após a realização da interpretação dos dados segundo os passos expostos acima, o próximo estágio do trabalho, como indica Moraes (2003) é a comunicação das novas compreensões, o que resulta em uma reelaboração do referencial teórico construído. O autor se refere a essa comunicação como a construção de um “metatexto” (p. 191), em que “novos *insights* atingidos são expressos em forma de linguagem e em profundidade e detalhes” (p. 208). Neste estudo, a elaboração desse “metatexto” resultou na construção dos conhecimentos que estão expressos nas seções seguintes deste relatório. Lembremos que a discussão a seguir é uma das interpretações possíveis de serem alcançadas a partir das falas dos participantes. Assim, não pretendemos apresentar uma verdade única e incontestável. Ao contrário, lembramos que os resultados se encontram abertos à avaliação e à revisão.

### **7.1 A OPINIÃO DE SERVIDORES DO INSS SOBRE A AVALIAÇÃO INDIVIDUAL DE DESEMPENHO**

Em suas respostas ao questionário semi-estruturado utilizado na coleta de dados desta investigação, os servidores da Gerência Executiva do INSS em Porto Alegre selecionados para esta discussão demonstraram estar familiarizados com a definição formal de avaliação individual de desempenho. “A avaliação individual de desempenho é um dos itens que compõem a avaliação de desempenho no INSS. [...] [T]em por objetivo aferir o desempenho do servidor no cargo ou função que ocupa. É realizada tanto na dimensão funcional quanto na dimensão gerencial, sendo observados aspectos relacionados a cada uma dessas dimensões”, explica o participante 6. “É uma ferramenta adotada pela Administração pública para, em complementação à avaliação institucional de desempenho, auferir e estimular mecanismos de metas institucionais no serviço público”, complementa o participante 7. O conhecimento demonstrado atesta a ampla divulgação do conceito de avaliação individual de desempenho em meio aos servidores públicos na atualidade e indica o intenso debate que vem se desenvolvendo acerca desse tema desde o estabelecimento de diretrizes gerais para a avaliação de desempenho, quando da edição da Lei 11.784 – um dos pontos fortes a respeito da avaliação individual de desempenho apontados pelos grupos de trabalho nas etapas regionais da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal realizada em 2009 (BRASIL, 2009c). As respostas aos questionários demonstram que os servidores tendem a definir a avaliação individual de desempenho ora pelo ponto de vista da Administração Pública Federal, na figura da Instituição em que atuam, ora pelo prisma do servidor avaliado.

Sob o ângulo administrativo e institucional, a avaliação individual de desempenho foi definida através de seus fins, como uma ferramenta utilizada pela Administração para estimular o atingimento das metas institucionais, para a melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos e para o aumento da produtividade. Em suma, a avaliação individual de desempenho é vista como um instrumento na busca pela excelência na prestação de serviços públicos. “Através da observação na execução das tarefas do servidor, [o objetivo da avaliação individual de desempenho é] verificar se elas estão de acordo com as finalidades da Instituição e se foram feitas com a presteza necessária”, afirma o servidor 5. “No meu entendimento, é uma ferramenta que a Instituição lançou para tentar melhorar a qualidade do serviço prestado pela Previdência”, complementa o participante 3. “[É] o instrumento usado pela Instituição para aferir a produtividade [dos servidores]”, continua o servidor 10. “O resultado esperado é a excelência do serviço público, através do comprometimento dos servidores, gerado pelo estímulo pecuniário”, completa o respondente 7, explicitando sua visão a respeito da troca, proposta aos servidores pela Administração Pública, de maiores ganhos por maior produtividade.

Os pareceres expressos pelos servidores pesquisados parecem estar de acordo com a visão da Administração Pública Federal sobre os objetivos institucionais da avaliação individual de desempenho. Segundo o que consta no material disponibilizado para os participantes do curso Gestão Estratégica de Pessoas e Planos de Carreira, promovido pela Escola Nacional de Educação Pública, a avaliação do alcance das metas estabelecidas é um dos elementos da avaliação de desempenho. Segundo o material, “[c]om base nas metas institucionais definidas para cada equipe, cada servidor define suas próprias metas que devem ser as mais quantificáveis possíveis” (ENAP, 2006, p. 41). Isso significa que as metas gerais da Instituição devem ser decompostas – em todos os níveis do organograma – em metas intermediárias para as equipes e, após, em metas individuais para cada servidor. Desse modo, os objetivos institucionais passam a permear o trabalho de todos e de cada um, com o automonitoramento além do acompanhamento dos gestores.

Já a partir da perspectiva do servidor avaliado, os participantes da pesquisa enfatizaram a avaliação do servidor de modo amplo e abrangente, com a finalidade de mobilizá-lo. Segundo os respondentes, a avaliação individual de desempenho “irá avaliar o servidor num todo, ou seja, conhecimento, habilidades, atitudes, desempenho de tarefas, trabalho em equipe, comprometimento, responsabilidade, assiduidade”, enuncia o servidor 1, a quem se une o participante 7, que afirma que a avaliação individual de desempenho “tem a premissa de avaliar o servidor enquanto indivíduo, não só quanto a seu rendimento individual, mas passando também por seus vícios, potencialidades e comprometimento para com o serviço”. E tal prática, segundo o participante 3, tem o objetivo de “estimular o

servidor, pois em função da estabilidade alguns acabam acomodados”. É importante notar que os participantes apontaram tanto o desempenho real – em seus aspectos positivos e negativos – quando o potencial como objeto de avaliação do indivíduo.

Além disso, os respondentes demonstraram reconhecer a avaliação de desempenho como um estímulo para a melhoria constante de servidores que, por conta da estabilidade funcional e das garantias inerentes ao Regime Jurídico Único tenderiam à ausência de ambição ou de aspiração. De fato, essa impressão é corroborada pelo resultado de importantes estudos atuais sobre a carreira pública. "Levando-se em consideração a estabilidade do servidor público vigente na maioria dos países, temos que a gerência de recursos humanos deve voltar-se a ações capazes de readequar os funcionários às novas exigências" (LOTTA, 2002, p. 4). Entre as ações citadas pela autora encontramos a avaliação individual de desempenho.

Por outro lado, a avaliação individual de desempenho também foi definida, mesmo que indiretamente, como um instrumento de cobrança por parte do gestor da equipe. Um dos participantes, que afirma não se deixar influenciar pela avaliação individual de desempenho, uma vez que “nunca precisou que o chefe lhe cobrasse serviço” está possivelmente expressando uma concepção bastante comum entre os servidores avaliados.

Uma discussão ainda mais profunda estimulada pelas falas dos participante, mesmo aqueles que aprovam a prática avaliativa, se refere ao contraste que percebem entre o que a avaliação individual de desempenho deveria teoricamente ser e engendrar e o que percebem na realidade.

A avaliação individual **era pra ser** uma ferramenta que propiciasse crescimento tanto individual quanto organizacional, que deveria criar a cultura do *feedback*, aprimorando a comunicação interna e ensejando uma discussão maior sobre as metas institucionais e o papel dos trabalhadores, mas a realidade mostrou-se outra nestes dois ciclos já vivenciados [grifo nosso] (Participante 2).

Na visão da instituição, a avaliação de desempenho **deveria atuar** como importante instrumento de gestão, pois possibilitaria a avaliação dos processos de trabalho, permitindo a elaboração e o estabelecimento de planos de ação que favorecessem a melhoria da qualidade dos serviços e, também, permitiriam identificar necessidades de capacitação, orientando o crescimento pessoal e profissional dos servidores [grifo nosso] (Participante 6).

De modo sutil, os servidores citados acima deixam transparecer seu desapontamento com a realização vivenciada da avaliação individual de desempenho em face ao que essa prática deveria ou prometia proporcionar tanto à Administração Pública Federal quanto às equipes de trabalho e aos servidores individualmente. Esses servidores

parecem afirmar que, de algum modo, a avaliação individual de desempenho tem sido deturpada na transposição da teoria para a prática, especialmente no que tange seus fins mais elevados, como demonstra o excerto abaixo.

[A avaliação individual de desempenho] poderia ser muito útil, uma vez que estaria permanentemente resgatando o sentido da ação diária das pessoas na execução de suas tarefas devido à necessidade de uma comunicação efetiva entre equipe e gestor. Poderia servir para afinar essa comunicação e como uma ferramenta que mobilizasse as equipes para uma gestão mais participativa, em tese (Participante 2).

A ansiedade do servidor quanto à falta de compreensão do sentido mais profundo da avaliação individual de desempenho por parte dos servidores avaliados parece ter fundamento, uma vez que uma parte significativa das respostas ao questionário sugere o entendimento de que a avaliação individual de desempenho serve apenas, ou pelo menos principalmente, para determinar a gratificação de desempenho individual, uma parcela significativa da remuneração dos servidores. “[A avaliação individual de desempenho] serve para fins de recebimento dos vinte pontos da GDASS”, afirma o participante 9. “Acredito que está mais voltada para a definição da pontuação e gratificação de desempenho de cada servidor” faz coro o respondente 8. “Os pontos têm um valor financeiro (em reais) e se refletem mês a mês, até o próximo ciclo”, detalha o servidor 6. Embora a vinculação entre a realização da avaliação de desempenho e a percepção da gratificação pertinente seja um movimento natural, uma vez que elas estão atreladas em sua origem, ao restringir a definição da avaliação ao estabelecimento da pontuação para a gratificação os servidores evidenciam a existência de falhas consideráveis na prática avaliativa em si, ou seja, na maneira como a avaliação individual de desempenho vem sendo realizada no INSS. É sobre esse tema que trata a próxima sessão deste trabalho.

## **7.2 CRÍTICAS AO MODO COMO A AVALIAÇÃO INDIVIDUAL DE DESEMPENHO É REALIZADA NO INSS**

Um dos aspectos mais evidentes a respeito da percepção expressa pelos servidores participantes da pesquisa a respeito da prática avaliativa no INSS é o de que ela não envolve todos e cada um dos servidores, mas é realizada pela chefia imediata (*sic*), como evidenciam os trechos a seguir, que se repetiram ao longo de todas as respostas oferecidas aos questionários: “A avaliação é feita pela chefia imediata do servidor”; “A chefia imediata irá avaliar se o servidor atingiu as metas que foram propostas”; “A avaliação individual de desempenho é realizada pela chefia imediata respondendo um questionário onde constam situações envolvendo a conduta do servidor num determinado período”; “A chefia direta faz

a avaliação a respeito do desempenho de cada servidor, levando em conta quesitos pertinentes à área de gestão de pessoas”. Desse modo, embora exista a ciência, mesmo que vaga, de que a avaliação não se restringe ao ato do gestor – como atesta o respondente 8, em sua consideração de que “os servidores também podem avaliar suas chefias” – predomina uma visão da avaliação como uma prática em um só sentido, do gestor para o servidor avaliado.

De fato, o Decreto 6.493 afirma, no parágrafo 3º de seu artigo 9º, que “[a] avaliação individual de desempenho do servidor será realizada pela chefia imediata ou por aquele a quem o Presidente do INSS designar”, no que é corroborado pelo artigo 24 da Instrução Normativa 38, em que lemos que “[a] avaliação será realizada pela chefia imediata do servidor”. O mesmo texto legal, em seu artigo 29, dispõe que “[p]ara fins de subsidiar a avaliação individual, ficam instituídas no âmbito do INSS as Fichas de Autoavaliação e de Avaliação dos Chefes pela Equipe, **ambas de preenchimento facultativo**” [grifo nosso]. Ambos os dispositivos normativos internos à Instituição pesquisada – ao enfatizarem a avaliação realizada pelos gestores, delegar a um segundo plano a autoavaliação e a avaliação do gestor por sua equipe e nem sequer mencionar a avaliação dos pares – parecem ir contra à orientação, hoje vigente na Administração Pública Federal, de que a avaliação deve ser uma prática de múltiplas direções e sentidos. Segundo o curso Gestão Estratégica de Pessoas e Planos de Carreira (ENAP, 2006, p. 41), a avaliação individual é composta – além da avaliação do alcance das metas, já discutida, e da avaliação do desenvolvimento profissional, que será tratada adiante – da avaliação pelos membros da equipe. Essa última se configura em uma prática “conjunta dos servidores da mesma equipe”, em que “[o]s servidores são avaliados por seus pares, por seus chefes e subordinados”. Segundo esse modelo, embora a avaliação conjunta deva ser validada pela Instituição, “para garantir sua homogeneidade do processo de avaliação”, tanto os itens a serem medidos quanto os critérios adotados devem ser estabelecidos pelas próprias equipes, o que torna cada servidor um agente do processo, alguém que, ao mesmo tempo a todos avalia e é avaliado por todos.

Nesses moldes, além de torná-los diretamente responsáveis pelo desempenho da equipe, além de por suas próprias atuações, a avaliação se torna um elemento de empoderamento dos servidores. Essa metodologia participativa foi considerada, pelos grupos de trabalho nas etapas regionais da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal realizada em 2009 (BRASIL, 2009c), como um dos pontos fortes da avaliação individual de desempenho. Segundo os participantes, “a possibilidade de construção coletiva do processo de avaliação, o plano de trabalho previamente pactuado entre o gestor e a equipe, a avaliação 360º, o *feedback*, bem como a maior transparência e



clareza para os servidores quanto ao desempenho esperado” (BRASIL, 2009c, p.125) são essenciais para a concretização dos propósitos da avaliação de desempenho.

Outro dado significativo que emerge das respostas dos participantes ao questionário se relaciona com o aspecto processual – ou, neste caso, não processual – da avaliação individual de desempenho. Os servidores pesquisados parecem perceber a prática avaliativa não como um processo permanente, mas como evento pontual que ocorre duas vezes por ano, como mostram os fragmentos a seguir: “duas avaliações anuais feitas pela chefia”; “[a] cada períodos de seis meses”; “[d]uas vezes por ano, um formulário é disponibilizado a cada gestor imediato do servidor”. Esse dado é preocupante exatamente porque o caráter continuado da avaliação do desempenho é considerado pelos servidores como um de seus pontos mais fortes (BRASIL, 2009c).

O participante 6 dá um passo adiante, explicitando o que percebe como as consequências da prática intermitente – em vez de contínua – da avaliação: “[n]a prática, o que se verifica que tem ocorrido é que somente no final do ciclo avaliativo, ao ver o resultado da avaliação, o servidor toma conhecimento dos aspectos a melhorar, gerando grande frustração e desmotivação nos casos em que a mesma não foi satisfatória”. Implícita na fala do servidor podemos entrever a denúncia de que, do modo como a avaliação tem sido realizada, seu aspecto formativo e educacional fica comprometido, já que o servidor toma conhecimento dos pontos em que necessita se aperfeiçoar apenas quando já não o pode fazer, ao menos não no ciclo avaliativo que termina. O mesmo participante oferece uma solução para essa falha:

A minha opinião sobre a avaliação individual é que a mesma poderá vir a ser esse instrumento desejado, desde que seja realizada como um processo, com o gestor informando ao servidor que não está desempenhando suas tarefas de forma satisfatória, ainda no decorrer do ciclo de avaliação, a fim de possibilitar que o mesmo possa evoluir para atingir o resultado esperado.

Ainda a respeito da mecânica da prática avaliativa, os respondentes da pesquisa consideraram digno de nota o formulário eletrônico fechado em que o gestor assinala a avaliação dos servidores. Segundo os servidores, a avaliação consiste no registro de respostas a um questionário pré-determinado, cujos critérios e possibilidades de pontuação são estabelecidos normativamente. Em suas falas, eles expõem: “O gestor imediato do servidor realiza a avaliação semestralmente, atribuindo pontuação aos aspectos pré-estabelecidos”; “a chefia imediata atribui pontos referentes ao desempenho de cada um nas suas tarefas, baseando-se em quesitos estabelecidos normativamente”; “Existem quatro conceitos – insuficiente, raramente, às vezes e frequentemente”.

Segundo Chiavenato (2010, p. 125), a ferramenta eletrônica utilizada no INSS para o

registro da avaliação de desempenho é denominado “método de escalas gráficas”:

O método das escalas gráficas avalia o desempenho das pessoas através do uso de fatores de avaliação previamente definidos e graduados. Utiliza um formulário de dupla entrada, no qual as linhas horizontais representam os fatores de avaliação do desempenho, enquanto as colunas verticais representam os graus de variação daqueles fatores. Os fatores são previamente selecionados e escolhidos pra definir em cada pessoa as qualidades que se pretende avaliar.”

Para o autor, esse é um método funcional e, por essa razão, bastante utilizado, que apresenta importantes vantagens tais como a facilidade no registro da avaliação, o simples entendimento e a possibilidade de uma visão integrada e resumida dos fatores de avaliação e da situação de cada avaliado<sup>11</sup>. Além disso, a ferramenta eletrônica é, na percepção da Administração Pública Federal, um requisito para a realização da avaliação de desempenho.

Para que esse modelo de avaliação de desempenho funcione de forma eficiente e alcance os objetivos pretendidos, é necessário garantir a existência de algumas condições, [tais como] a implantação de um sistema informatizado para que as avaliações possam ser feitas *online*, e o sigilo das informações possa ser preservado (ENAP, 2006, p. 42).

Por outro lado, os participantes da pesquisa, ao descrever os critérios constantes no formulário eletrônico como “pré-estabelecidos” e “estabelecidos normativamente” não demonstraram o entendimento de que eles resultaram de um processo de negociação entre representantes da Administração Pública Federal e dos servidores do INSS, bem como do empenho de grupos de trabalho compostos por seus pares, como já foi exposto. Esse é outro ponto a ser ponderado, uma vez que a impressão de que os critérios de avaliação não lhes são pertinentes pode fazer com que os servidores avaliados pouco se identifiquem com eles, passando a lhes atribuir pouca importância para além da percepção da pontuação para a gratificação de desempenho.

Mas talvez a informação mais inquietante a emergir das respostas dadas pelos participantes aos questionamentos que lhe foram feitos diz respeito ao parecer que formaram a respeito da falta de preparo dos gestores para a realização da avaliação de desempenho, seja de maneira implícita, permeando suas falas, seja de modo explícito. “Não há força emocional dos gestores para realizarem uma avaliação individual séria e profissional”. “A falta de preparo e de cultura de *feedback* é um obstáculo muito forte”, afirma abertamente o participante 2. Com efeito, essa parece ser uma impressão compartilhada por servidores de outras entidades da Administração Pública Federal, já que um dos pontos fracos da avaliação de desempenho apresentados pelos grupos de trabalho nas etapas regionais da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal

realizada em 2009 foi a ausência de competências específicas em relação ao processo de avaliação de desempenho, tanto por parte dos gestores quanto dos servidores, por conta principalmente da inexistência da tradição de *feedback* (BRASIL, 2009c). Segundo o participante 4, o único *feedback* que recebe de seu gestor é a pontuação final no formulário de avaliação: “é a partir da minha pontuação que recebo um *feedback* da chefia imediata, e posso autoavaliar o meu desempenho junto à instituição”.

Essa realidade talvez possa ser explicada a partir da própria história da Administração Pública Federal, até então – e ainda hoje em muitos de seus contextos – uma estrutura essencialmente burocrática, em que a mentalidade gerencial apenas começa a ser delineada. Não podemos esperar que gestores sem formação específica gerencial ou pedagógica dominem o processo avaliativo em um período de tempo tão curto. Lembremos que tanto a Lei 11.784, que estabeleceu as normas fundamentais sobre avaliação e gratificações de desempenho, quanto o Decreto 6.493, que regulamentou a GDASS, são de 2008 e que a Instrução Normativa 38 é de 2009.

Uma das facetas mais evidentes do problema colocado acima é o alto grau de subjetividade percebido na atuação do gestor, não apenas como o coordenador do processo avaliativo, mas também como o partícipe cuja opinião é a mais relevante. Afinal de contas, embora os critérios e conceitos da avaliação sejam claros e precisos, é através da figura do gestor que a Administração Pública e a Instituição expressam sua visão do desempenho do servidor, e o quanto ele está de acordo com os objetivos e as expectativas. “Em um formulário, o gestor direto aponta os níveis de satisfação quanto às expectativas da Instituição para com cada servidor que a compõe”, expõe o respondente 7. Já o participante 4 é mais direto, ao afirmar que a avaliação individual de desempenho “serve para passar um pouco da imagem que a chefia tem do nosso desempenho”. O servidor 7 expressa sua preocupação sobre o quanto a subjetividade em ambas as pontas do processo avaliativo pode comprometer os resultados da avaliação de desempenho: “em termos práticos, tal objetivo [da avaliação de desempenho] não é plenamente alcançado por conta da inevitável personificação das partes (avaliador e avaliado)”. Já o participante 6 vai além, ao questionar os parâmetros utilizados pelos diferentes gestores quando da realização da avaliação, além da própria legitimidade da avaliação realizada:

[p]elo que pude observar, a avaliação de desempenho individual, talvez por ser muito recente, ainda não traduz a realidade colocada verbalmente pelos gestores. Alguns avaliam com rigor excessivo e outros, apesar de queixarem-se do desempenho de seus servidores, no momento da avaliação atribuem a pontuação máxima a todos.

Se, por um lado a presença da subjetividade detectada pelos respondentes foi

apontada como um dos pontos fracos da avaliação de desempenho pelos grupos de trabalho nas etapas regionais da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal realizada em 2009 (BRASIL, 2009c), por outro lado há estudiosos respeitados que a consideram um aspecto inerente das relações interpessoais e das negociações, que não pode ou necessita ser contornado. “[A]ntes de mais nada, os negociadores são pessoas. [...] Seres humanos têm emoções, valores profundamente enraizados e diferentes antecedentes e pontos de vista” (GARCIA, 2007, p. 211). Assim, entre a objetividade inatingível proposta pelo Decreto 6.493<sup>12</sup> e a tendenciosidade causada pelo excesso de subjetividade, um caminho possível a partir de investimentos em capacitação específica para os avaliadores é um equilíbrio que busque o conhecimento individual do servidor a ser avaliado – seus conhecimentos, habilidades e atitudes atuais e possíveis – em contraposição aos objetivos estratégicos da Instituição desdobrados em metas intermediárias e individuais compartilhadas, ou seja, o “estabelecimento de critérios de avaliação de desempenho voltados para a qualidade dos resultados entregues” (ENAP, 2006, p. 60).

No entanto, esse equilíbrio é um ideal que não é alcançado facilmente. Além de um grande esforço de equidade por parte do avaliador – na busca de uma avaliação em que o que conta é a contribuição real e potencial de cada servidor para a concretização da missão institucional e não as opiniões e preferências pessoais do avaliador – deve haver a criação de um visão precisa do papel que a equipe e seus servidores representam no cumprimento das metas da Instituição. Segundo o *Relatório Final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal* realizada em 2009,

[r]elacionar planejamento e desempenho é um grande desafio. É necessário desenvolver uma cultura de pensar estrategicamente, planejar, estabelecer parâmetros objetivos e subjetivos e, a partir desses parâmetros, avaliar pensando no desenvolvimento da pessoa (BRASIL, 2009c, p. 178).

Porém, enquanto não se sentem preparados para o desafio, os gestores tendem atribuir pontuação semelhante a todos os servidores sob sua responsabilidade, evitando confrontos com os avaliados ao se isentarem da prática avaliativa em si. “A avaliação pode gerar atrito já que o processo é aberto e tanto o avaliado como o avaliando podem questionar ou discordar com os itens avaliados”, considera o participante 8. O contorno desse atrito potencial por meio de uma avaliação homogênea, no entanto, não é bem visto pelos participantes da pesquisa, como atestam os depoimentos dos participantes 7 e 3, respectivamente, que percebem “um desleixo do avaliador para evitar animosidades” e formam a crença de que “a avaliação deve ser encarada com mais seriedade por parte da administração num todo”. No entanto, segundo Garcia (2007, p. 212), uma postura mais

firme e coerente por parte dos avaliadores não deveria necessariamente levar ao confronto. “Lidar com um problema substantivo e manter uma boa relação de trabalho não precisam ser metas conflitantes”, afirma a autora. Mas, para que a qualidade das relações de trabalho sejam preservadas na e pela avaliação de desempenho, ela deve ser construída sobre uma base dialógica e comunicativa.

Nesse sentido, uma consideração importante apresentada pelos respondentes da pesquisa se refere à ausência de contato e discussão entre avaliador e avaliado nos diferentes estágios da avaliação, da explanação sobre os critérios – que são vistos como normativas impostas, como já discutimos – ao resultado da avaliação, passando pelas ponderações a respeito do desempenho de cada avaliado. “[N]unca sentei frente a frente com ele [o gestor] para discutirmos algo relacionado aos critérios da avaliação de desempenho. Simplesmente vi minha nota no sistema ao final dos ciclos e pronto”, decepiona-se o participante 2. “A avaliação deveria ser feita com a presença do avaliado. Desta forma haveria a tão aclamada transparência”, conclui o servidor 9. Essa falta de comunicação, na compreensão dos servidores questionados, se estende para além da atribuição dos conceitos aos avaliados, desdobrando-se na ausência da negociação de planos de melhoria para a equipe e para os indivíduos que não atingem ou atingem apenas parcialmente os objetivos institucionais. Na visão do participante 2, esse aspecto formador e educativo da avaliação de desempenho não é transposto da teoria para a prática. “[O] gestor [...] vai anotando observações relacionadas a conduta no servidor a ele subordinado e, **teoricamente**, vai conversando com esse servidor no sentido de adequá-lo àquilo que é importante observar em termos de melhorias para o atingimento da excelência de seu trabalho” [grifo nosso]. Quando ocorre, a comunicação entre avaliador e avaliado se dá normalmente por meios formais, como ressalta o respondente 8, que descreve o processo avaliativo como “permitindo recurso no caso do servidor não concordar”.

A avaliação de desempenho, em suma, não integra a relação cotidiana entre o avaliador e avaliado, ao menos não abertamente. Embora seja tema de discussões informais, pelos corredores da Instituição, não há momentos formais planejados para o esclarecimento, a negociação ou o planejamento que deveriam fazer parte do processo. “[P]ercebo que ela [a avaliação] não está presente na minha relação com meu gestor”, lamenta o participante 2, possivelmente expressando a realidade de boa parte de seus colegas.

Essa insuficiência, no entanto, tende a ser prejudicial tanto para os relacionamentos cotidianos quanto para o alcance das metas institucionais. Segundo Garcia (2007), não podemos esperar que um bom acordo ocorra sem a necessária aproximação e construção de confiança. Por isso, “[a] comunicação no ambiente organizacional assume papel

primordial neste contexto” (BRASIL, 2009c, p. 179). A avaliação de desempenho deveria ser a construção e reconstrução cooperativa de acordos entre as partes envolvidas (COSTA, 2006), o que só pode ser feito através da comunicação honesta e constante.

É possível notar, então, nas falas dos participantes da pesquisa, a visão de um forte contraste entre o modelo de avaliação individual de desempenho idealizado pela Administração Pública Federal e o modo como ela tem sido posta em prática. Embora, de modo geral, os servidores públicos – sejam ou não gestores de equipes – estejam conscientes a respeito da importância da avaliação de desempenho e da necessidade de compromisso por parte de todos (BRASIL, 2009c), ainda há um longo caminho a ser trilhado no sentido do preparo dos atores no processo – avaliadores e avaliados – e da constituição de uma cultura organizacional baseada na comunicação, no *feedback* educativo e na busca constante de melhoria do próprio trabalho e do desempenho organizacional com um todo.

### **7.3 O DESCONTENTAMENTO DOS SERVIDORES COM OS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO INDIVIDUAL DE DESEMPENHO**

Em suas respostas aos questionários, alguns servidores afirmaram dedicar-se a suas atividades profissionais rotineiras em busca de uma alta pontuação na avaliação individual de desempenho, além de perceber esforços nesse sentido por parte de seus colegas. O participante 5, por exemplo, acredita que um dos resultados da avaliação é “[o] empenho de cada um no sentido da obtenção do maior número de pontos, melhorando com isto a prestação de serviço da Instituição de maneira geral. Esses servidores consideram que a avaliação individual de desempenho influencia positivamente sua atuação. Segundo o participante 10, o resultado da realização da avaliação individual é “positivo pois reforça o bom funcionário e dá chances ao funcionário de melhorar os quesitos que não estão bons”. “Pessoalmente falando, a avaliação individual de desempenho me influencia de forma positiva, vez que a vejo como uma ferramenta que deve me estimular a manter postura de trabalho, prestar boas práticas e não deixar que eu me acomode em meio a meus próprios vícios e ao comportamento dos colegas”, afirma o respondente 7, mesmo admitindo que nem todos atuam do mesmo modo.

De fato, um dos pontos fortes da avaliação de desempenho, na visão dos grupos de trabalho nas etapas regionais da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal realizada em 2009 (BRASIL, 2009c), é sua capacidade de estimular o desenvolvimento do servidor, bem como de promover a valorização e o aperfeiçoamento profissional. A prática avaliativa pode animar de modo poderoso os servidores estáveis que há longo tempo atuam na mesma organização e, muitas vezes, na mesma unidade. O respondente 3 acredita que um dos resultados da avaliação é “a

mudança da postura dos servidores”.

A impulsão à mobilidade, no entanto, pode se configurar em uma faca de dois gumes. Para alguns servidores, e em alguns contextos, a consciência de estarem sendo avaliados pode servir de motivação para manter e mesmo aumentar a qualidade de seu trabalho, para outros, e em circunstâncias diferentes, a mesma consciência pode ser estressante. Nesse sentido, o participante 7 explicita seus próprios sentimentos em relação ao processo “[a]final de contas, não há o que temer, se cumprir minimamente minhas obrigações, trabalhar com presteza, manter boa postura e fazer as atividades as quais me forem designadas. O que não é mais do que minha obrigação”, mas revela o resultado de sua observação dos colegas: “[noto] uma opressão do avaliado por ser compelido a desacomodar-se de alguns vícios, postura, atividades e comportamentos outrora mais cômodos e habituais”.

Apesar da presença de depoimentos como os discutidos acima, uma quantidade surpreendente de servidores questionados declarou que a realização da avaliação não influencia seu desempenho. “[A] a avaliação de desempenho individual para mim não influenciou em nada”, afirma o participante 1. “[A] avaliação individual não influencia minha atuação hoje”, ecoa o respondente 2. “Considero que a avaliação de desempenho individual não alterou minha atuação profissional, [...] minha postura como servidor permanece inalterada”, manifesta o servidor 3. “A avaliação influenciou em nada [...]. Venho desempenhando da mesma forma meu trabalho. O aumento na remuneração não alterou minha conduta profissional”, complementa o participante 9, incluindo a gratificação no rol de mudanças institucionais que lhe parecem inócuas.

As declarações dos respondentes encontram apoio em estudos já realizados. Segundo os autores de *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal* “a avaliação individual tem impacto mínimo sobre a ação dos servidores, sendo esse impacto, inclusive, muitas vezes, negativo” (ENAP, 2000, p. 76). As revelações, no entanto, não devem necessariamente ser interpretadas de modo desabonador. Como explicam os depoimentos a seguir, alguns dos servidores já se julgavam bastante comprometidos com sua atuação e com os objetivos de sua Instituição antes do advento da avaliação individual de desempenho, e acreditam que continuam agindo do mesmo modo. “No meu caso, considero que sempre procurei desempenhar minhas atividades da melhor forma possível, ou seja, a minha atuação independe da avaliação de desempenho”, declara o participante 6. Já o respondente 10 explica que seu próprio julgamento e o retorno que recebe dos colegas lhe é mais motivador do que a avaliação individual de desempenho: “[m]eu trabalho não está vinculado à avaliação e sim à cobrança que me faço, pois é o servidor que me incentiva, pois não o deixaria sem respostas”.

De qualquer modo, possivelmente por conta das críticas que fazem ao modo como a avaliação individual de desempenho vem sendo realizada em sua Instituição – apresentadas na seção anterior deste trabalho – os servidores questionados revelam desapontamento em relação aos resultados que percebem – ou deixam de perceber – no processo avaliativo. “Os resultados não estão aparecendo, pois ela [a avaliação individual de desempenho] não está sendo efetivamente realizada como deveria, com raras exceções”, lamenta o respondente 2. Já o participante 8 lembra que, do ponto de vista do recebimento da gratificação por desempenho, os resultados são positivos para os servidores, o que significa que, formalmente, a Administração Pública Federal vem cumprindo com sua parte no acordo estabelecidos pelos instrumentos legais. No entanto, os demais resultados esperados não vêm se concretizando: “[e]m termos financeiros os resultados têm sido o esperado, mas vejo pouca diferença nas demais situações envolvidas, como relacionamentos interpessoais e na forma de execução das tarefas”.

Os próprios objetivos iniciais da avaliação individual de desempenho parecem estar enfraquecidos. Segundo a Instrução Normativa 38, em seu artigo 3o., a avaliação de desempenho seria utilizada “como instrumento de gestão, com a identificação de aspectos do desempenho que possam ser inseridos no planejamento de programas que ofereçam ações e oportunidades de capacitação e de desenvolvimento profissional”. Infelizmente, segundo as falas dos participantes desta pesquisa, isso não vem ocorrendo. Um dos pontos fracos da avaliação de desempenho, segundo os grupos de trabalho nas etapas regionais da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal realizada em 2009 (BRASIL, 2009c), sua não utilização como instrumento de gestão, inquieta os servidores participantes desta investigação, especialmente por não ensinar a educação corporativa e não subsidiar decisões quanto às necessidades de capacitação dos servidores. “Mais uma vez, pecamos em não apostar em educação corporativa”, diagnostica o participante 2. Talvez a pouca utilidade da avaliação individual de desempenho na identificação de necessidades de capacitação dos servidores decorra de um problema já discutido, que é a diferença pequena – ou inexistente – entre as pontuações atribuídas pelos gestores aos servidores avaliados, embora exista a observação de grandes discrepâncias no desempenho. Segundo o participante 4, a avaliação individual de desempenho “[p]oderia refletir de fato o desempenho real de cada servidor, mas muitos pontos ninguém perde, mesmo quem tende a não ter um bom desempenho. Ao menos essa parece ser a cultura ou o costume da instituição”.

Outra consequência importante do costume de atribuir pontuações semelhantes a todos os servidores independentemente de seu desempenho demonstrado – estreitamente vinculada à primeira – é a falha da avaliação individual em servir tanto como um subsídio à



autoavaliação e à reflexão sobre às próprias capacidades e à própria atuação quanto como um meio de o gestor conhecer mais profundamente o perfil, as competências e as potencialidades dos servidores. “Se não perco nenhum ponto, creio que estou desempenhando bem minhas atividades. No entanto, se perco um ou mais pontos, não sei se estou indo mal ou mais ou menos”, preocupa-se o respondente 4, sugerindo que o resultado da avaliação não lhe auxilia em sua autorreflexão. Já o participante 7 gostaria de perceber a avaliação individual de desempenho como “ferramenta capaz de identificar e formar um banco de dados do perfil de cada servidor”, enquanto o servidor 5 acredita que seria importante “[a]proveitar as observações feitas na avaliação de desempenho de cada servidor para colocá-lo no setor que mais se adeque às suas características”, reivindicando o uso dos resultados da avaliação para amparar a realocação de servidores em unidades que lhe fossem mais compatíveis e em que pudessem demonstrar melhor desempenho.

A manifestação desses servidores alude ao terceiro componente da avaliação individual de desempenho apresentado pelo material do curso Gestão Estratégica de Pessoas e Planos de Carreira, promovido pela Escola Nacional de Educação Pública, que é a avaliação do desenvolvimento profissional. Segundo o documento (ENAP, 2006, p. 42), essa avaliação “leva em conta o aperfeiçoamento ou aquisição de competências, a ampliação do grau de responsabilidade, o aumento na abrangência das atribuições e a aquisição de novos conhecimentos relevantes para o desempenho de suas atribuições”. Na perspectiva do servidor avaliado, esse elemento da avaliação individual – ao lado da gratificação por desempenho – talvez seja o mais relevante, uma vez que se refere diretamente à possibilidade de fato de aperfeiçoamento e crescimento profissional. Ao perceberem que a avaliação não abre essa possibilidade, seu sentimento é de frustração.

De fato, os depoimentos dos participantes da pesquisa revelam que, por vezes, os resultados da avaliação individual de desempenho lhes fazem sentir frustrados, desmotivados e ansiosos. “[S]omente no final do ciclo avaliativo, ao ver o resultado da avaliação, o servidor toma conhecimento dos aspectos a melhorar, gerando grande frustração e desmotivação, nos casos em que a mesma não foi satisfatória”, lastima o respondente 6. “Este tipo de avaliação sempre influencia porque gera alguma ansiedade”, admite o participante 8, que considera a ansiedade o principal efeito da prática da avaliação individual de desempenho. Além disso, os servidores revelam temer que injustiças emerjam da prática da avaliação, especialmente uma vez que de seus resultados decorrem importantes consequências financeiras. “Como esta avaliação envolve pessoas, pode haver parcialidade”, pondera o participante 8. “[E]m uma carreira onde a maior parte da remuneração fica por conta da gratificação, parece difícil e injusto penalizar servidores com mau desempenho baseando-se apenas em metas e quesitos subjetivos e que tendem a

gerar injustiças”, observa o participante 4.

A possibilidade da ocorrência de parcialidades injustas na avaliação de desempenho foi abordada por Assmar *et al* (2005), que, em seu estudo sobre justiça nas organizações, denominam justiça interacional a apreciação da transparência, da correção e da equidade nas relações interpessoais em que as decisões de alguns afetam a carreira e a vida de outros. Segundo os autores, um dos processos em que mais pesa a justiça – ou a injustiça – relacional é a avaliação de desempenho. “A avaliação de desempenho é uma das áreas de maior fecundidade para o estudo da justiça organizacional” (ASSMAN *et al*, 2005, p. 447). Sobre o tema, os autores afirmam que, mesmo quando seus resultados são negativos, os procedimentos parecem justos engendram maior aceitação por parte dos avaliados do que os procedimentos percebidos como injustos. Em um passo adiante, os pesquisadores consideram que os colaboradores tendem a considerar o processo avaliativo mais justo quando dele participam. Eles recomendam então, uma maior troca de informações e percepções entre avaliador e avaliados.

Mais uma vez, o caminho para resolver problemas inerentes à prática avaliativa – nesse caso específico evitar injustiças – parece passar pelo diálogo aberto permeando o processo avaliativo. O aperfeiçoamento da comunicação, de fato, se configura ao mesmo tempo como uma condição e como um dos objetivos da avaliação de desempenho. “Como resultados complementares da contínua utilização da avaliação de desempenho, podemos citar o estímulo ao diálogo entre chefias e subordinados e o aperfeiçoamento dos canais de comunicação entre os níveis hierárquicos” (ENAP, 2006, p. 39).

Entretanto, a revelação mais preocupante feita pelos participantes da pesquisa, e que passa ao largo de qualquer possibilidade de diálogo entre níveis hierárquicos, é da existência, mesmo que velada, de coerção e assédio moral, com base na possibilidade da redução da remuneração<sup>13</sup> por conta do recebimento de uma baixa pontuação na avaliação de desempenho. Um dos respondentes narra que “hoje há muitas denúncias de assédio moral por conta da gratificação de desempenho individual, pelo sentimento de ameaça que as pessoas têm vislumbrando na possibilidade de 'redução de salário' que uma avaliação a menor pode acarretar”, demonstrando ter fundamento o temor revelado pelos grupos de trabalho nas etapas regionais da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal realizada em 2009 (BRASIL, 2009c) de que a avaliação de desempenho se tornasse sinônimo de perseguição ou de punição, dada a assimetria entre as posições hierárquicas do gestor avaliador e do avaliado sob suas ordens, tal como é previsto no parágrafo 3º do artigo 9º do Decreto 6.493. As posições hierárquicas estanques previstas na mecânica da avaliação individual de desempenho no INSS podem, de fato, gerar discrepâncias na parcela de poder detida por cada uma das partes.

Segundo Costa (2007), podemos identificar, nas relações humanas, diferentes fontes de poder, entre elas a legitimidade, a especialização, a informação, o título e a autoridade. Todas essas formas mencionadas podem ser encontradas na figura do gestor no serviço público federal. Por outro lado, conforme Garcia (2007, p. 225), “[o] poder é citado por muitos estudiosos como uma das variáveis básicas da negociação. Entende-se como poder a capacidade de fazer com que as coisas sejam realizadas e de exercer controle sobre os acontecimentos, sobre pessoas, situações e sobre si próprio”. Na prática da avaliação individual de desempenho no âmbito da Administração Pública Federal, o poder detido pelo gestor avaliador não pode ser desconsiderado, especialmente quando há a possibilidade de abusos. “Existem duas formas de uma pessoa abusar do poder: por meio da intimidação ou da ameaça” (GARCIA, 2007, p. 227). A solução para esse problema parece se localizar fora dos limites da realização da avaliação de desempenho, atingindo outras instâncias de proteção aos direitos dos servidores públicos.

A partir das diversas considerações apresentadas pelos participantes, bem como das investigações de suas possíveis repercussões, é possível perceber um descrédito dos servidores em relação à avaliação de desempenho. O participante 10 é categórico ao afirmar que “no INSS, ela [a avaliação individual de desempenho] não existe, pois todos os servidores ganham o máximo”. Já o respondente 2 pondera que a avaliação “é um processo no qual eu acredito, desde que a organização se prepare corretamente para implantá-lo”. A crença geral demonstrada pelos servidores investigados parece ser a de que a avaliação individual de desempenho pouco influencia o servidor empenhado e comprometido, e não chega a desacomodar os descompromissados, como revela a fala do participante 3: “entendo que independente de sermos avaliados ou possuímos estabilidade funcional é necessário existir responsabilidade e comprometimento com as atividades exercidas”.

Para buscar uma solução para esse problema, é essencial que, em primeiro lugar, ele seja reconhecido como tal, o que é um dos propósitos deste trabalho. A seguir, é necessário que haja um comprometimento tanto por parte da Administração Pública Federal quanto por parte dos servidores – sejam ou não gestores – no sentido de buscar esclarecimentos e conhecimentos a respeito da prática da avaliação individual de desempenho para que, aos poucos, seja construída uma cultura de negociação, *feedback* e encaminhamentos que torne a avaliação individual significativa para o crescimento profissional dos servidores e, ao mesmo tempo, um instrumento efetivo de melhoria dos serviços públicos. O participante 2 desta investigação acredita que a raiz do problema aqui apresentado pode ser localizada nos primórdios da história da avaliação de desempenho na Instituição:

No INSS houve uma inversão: primeiro as pessoas passaram a perceber a gratificação nos vencimentos, para que depois viesse o processo de avaliação. Ou seja, quando partimos para avaliar, as pessoas já tinham incorporado aquele valor às suas realidades financeiras. Isso inverte totalmente a lógica do processo [...] e para corrigir isso levaremos muito tempo.

No entanto, apesar do tempo e do esforço que serão necessários para o redirecionamento da prática avaliativa na Instituição, acreditamos que o primeiro passo é iniciar uma investigação a esse respeito, o que este trabalho se propõe a fazer.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA PROPOSTA PARA A RESSIGNIFICAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO INSS**

Ainda hoje, as organizações que integram a Administração Pública Federal refletem a formação histórica e cultural do país, em que características como o patrimonialismo e o clientelismo foram dominantes por muitas décadas. Mesmo que as noções de planejamento, competências e meritocracia já estivessem formalmente presentes no texto da Constituição Federal de 1824 – que afirmava que os cargos públicos deveriam ser ocupados por profissionais aptos para suas funções – e nos fundamentos do chamado Ciclo Burocrático da Administração Pública – caracterizado pela criação e pela atuação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) nos anos 1930 – esse conjunto de valores ainda não foi incorporado na totalidade das instituições públicas do Brasil.

Desde meados dos anos 1990, com a consolidação do Ciclo da Administração Pública Gerencial, temas como autonomia gerencial, planejamento estratégico, pactuação de desempenho e vinculação da remuneração ao mérito não apenas passaram a integrar o texto constitucional como chegaram às pautas das normatizações específicas às organizações públicas federais brasileiras e aos tópicos diariamente discutidos pelos servidores públicos. É nesse novo contexto de busca de produtividade aliada à qualidade dos serviços entregues à sociedade que se insere o planejamento, o monitoramento e a avaliação de desempenho, bem como a busca permanente de melhoria tanto das organizações como de cada um de seus servidores.

As reformas hoje almeçadas pela Administração Pública Federal, embora já estejam normativamente estabelecidas e sejam amplamente discutidas nos estudos atuais sobre o futuro do Estado, ainda dependem principalmente do estabelecimento, em cada unidade administrativa, de uma cultura organizacional voltada para a tríade planejamento-monitoramento-avaliação do desempenho organizacional e individual. Em última instância, a concretização das mudanças pretendidas exigem, dos servidores, que tenham – ou adotem – um perfil e uma postura compatível com esses objetivos.

No contexto específico do INSS, foco desta investigação, os princípios norteadores do processo de avaliação, postos no artigo 2o. da Instrução Normativa 38, incluem a compatibilização da necessidade da Organização com os direitos dos servidores, a gestão participativa, o processo cotidiano e natural de administração, a responsabilidade conjunta baseada na confiança e no respeito mútuo, a transparência baseada no diálogo aberto e construtivo, a mensuração do desempenho pactuado, a ênfase no desenvolvimento das pessoas e o foco nos aspectos críticos do trabalho com vistas à redução de custos e praticidade para melhorar a qualidade dos serviços prestados. Embora esses princípios estejam visivelmente de acordo com os novos objetivos gerenciais da Administração Pública nacional e sejam amplamente conhecidos pelos servidores da Instituição, as falas dos participantes desta pesquisa indicam que eles estão ainda longe de serem concretizados.

O objetivo principal desta investigação foi conhecer a prática avaliação individual de desempenho aplicada na Gerência Executiva do INSS de Porto Alegre, buscando nela identificar a presença de aspectos negociais e educativos, com o intuito de obter um corpo de informações que nos permitissem institucionalizar boas práticas e corrigir eventuais falhas no processo avaliativo. No entanto, os resultados obtidos, discutidos ao longo deste trabalho, apontam para certas ausências importantes. Fruto da longa tradição burocrática, baseada na rígida hierarquia e no controle da execução de tarefas que passava ao largo da apreciação de seus resultados, estão ausentes na Instituição a cultura de prática permanente de planejamento, monitoramento e avaliação de desempenho, o exercício do diálogo aberto e construtivo em busca de acordos, além da tradição de planejamento estratégico que oriente e permeie o trabalho de todos. Principalmente, é notável a ausência da vinculação desses três elementos em um projeto permanente de educação institucional e profissional de todos os envolvidos. Ao ser realizada de modo desvinculado do todo, a avaliação de desempenho – especialmente em sua parte individual – corre o risco de se perpetuar como uma tarefa enfadonha e sem sentido, cujos resultados – em vez de aumentar a produtividade dos servidores e a qualidade dos serviços entregues à sociedade, bem como promover a educação continuada e o conhecimento mais abrangente do perfil dos servidores – fiquem limitados à geração de ansiedade e até mesmo à possibilidade de coerção.

Uma parte significativa do problema reside no aspecto de novidade da avaliação de desempenho, bem como do planejamento estratégico e dos acordos resultantes de diálogo, no âmbito da Administração Pública. Um dos eixos de debate nas etapas regionais da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal realizada em 2009, o tema Democratização das Relações de Trabalho, que cinge o triângulo aqui em foco, foi o que atraiu o menor número de participantes. Durante a realização dos debates, os

participantes apontaram a pequena experiência da Administração Pública brasileira nessa área, tanto no plano teórico quanto no prático, como um entrave ao alcance de conclusões e recomendações mais significativas. Esse dado, em si, demonstra a urgente necessidade de apropriação, pelo servidor público, da cultura e das práticas de democratização das relações de trabalho, da gestão partilhada e do diálogo negocial.

No entanto, é exatamente o reduzido número de experiências e o pequeno volume de trabalhos acadêmicos desenvolvidos sobre o assunto que deve estimular o desenvolvimento de estudos, de debates e de práticas negociais e democratizantes no seio da Administração Pública Federal. No que tange especificamente o âmbito do INSS, percebemos que, uma vez consolidadas as condições institucionais e materiais, os esforços devem-se voltar para a construção conjunta da conscientização a respeito da relevância da avaliação – estreitamente vinculada ao planejamento estratégico e à prática comunicativa negocial – e das competências – conhecimentos, habilidades e atitudes – necessárias para sua realização significativa.

Nessa perspectiva, a partir dos conhecimentos construídos ao longo desta investigação, propomos a configuração de um projeto de preparação continuada dos atores do processo avaliativo, isto é, todos os membros de cada equipe, para a prática da negociação baseada em princípios – parametrizada na missão, na visão, nos valores e nas metas institucionais – como fundamento e método para a realização da avaliação individual de desempenho. Como vimos, a negociação baseada em princípios se desenvolve com vistas a objetivos mais elevados e mais abrangentes do que a vontade de qualquer das partes. Voltada para o bem comum, norteadada pela ética, baseada em critérios claros aos participantes e utilizando padrões considerados justos por todos os envolvidos, esse tipo de negociação busca, além da satisfação dos interesses e das necessidades dos negociadores, a preservação dos relacionamentos e a consecução de objetivos mais amplos. No contexto aqui examinado, os resultados buscados, para além do aumento da produtividade e da remuneração dos servidores, envolveriam a construção de um relacionamento mais democrático entre a Administração Pública e seus integrantes, e um atendimento mais eficiente, eficaz e satisfatório das necessidades da sociedade, alvos que se tornam especialmente válidos na atual orientação da Administração Pública Federal.

Ao se configurar como uma negociação baseada em princípios éticos, os próprios objetivos da avaliação de desempenho se deslocam. Da atribuição, para cada avaliado, de conceitos e notas em determinados quesitos, para a obtenção de uma pontuação que, por sua vez, determina uma parcela da gratificação de desempenho, o propósito da avaliação muda para o estabelecimento de relacionamentos cooperativos no seio das equipes e para a detecção e o tratamento, através de *feedback*, de necessidades e potencialidades

individuais e coletivas, na busca dos altos objetivos da Instituição, pactuados – também por meio de negociações – no planejamento estratégico. Com esses objetivos e procedimentos, a avaliação de desempenho evolui para a gestão do desempenho, com vistas ao acompanhamento permanente da atuação e ao estabelecimento de políticas de formação continuada dos servidores, uma abordagem que tem como foco não apenas o estabelecimento de estratégias para o desenvolvimento dos recursos humanos e a sustentabilidade da organização, mas especialmente o atendimento dos anseios da sociedade.

Temos consciência de que a proposta aqui apresentada baseia-se nos depoimentos de um número ínfimo de servidores vinculados à Instituição estudada, o que impede que nossas conclusões sejam generalizadas. Acreditamos, no entanto, que este estudo, como é o objetivo próprio dos estudos de caso qualitativos, pode inspirar investigações mais amplas e mais aprofundadas sobre o tema em foco. Lembremos que, no âmbito da Administração Pública Federal, o processo de democratização das relações de trabalho – o estímulo ao diálogo e à negociação com servidores, entidades sindicais e a própria sociedade – ainda é bastante recente, o que justifica a relevância da continuidade e da expansão dessa discussão. Também compreendemos que a implantação de nossa proposta – um projeto amplo e continuado de formação de servidores para a prática negocial baseada em princípios como alicerce teórico e prático para a realização da avaliação individual de desempenho – é bastante ambiciosa, por demandar, além de recursos materiais e financeiros, um comprometimento em todos os níveis da Organização, além de ser audaciosa, por almejar a construção de novas consciências e novas posturas para além dos conhecimentos e habilidades necessários.

Lembremos neste ponto que, apesar das limitações e dos problemas evidenciados nesta pesquisa, a prática da avaliação individual de desempenho no INSS é uma inovação na vida funcional de seus servidores. Por seu próprio caráter de ineditismo, toda inovação comporta, além do potencial de melhoria, o risco do erro. Assim, para que a inovação possa se sustentar e se consolidar em seus aspectos mais positivos, as experiências já realizadas devem tornar-se objeto de constante exame e reflexão em busca de ajustes, acréscimos e avanços. Nesse sentido, acreditamos que, através da implementação de nossa proposta, podemos contribuir para o aprimoramento da prática a avaliação individual de desempenho no INSS, bem como as percepções dos servidores sobre ela e seus resultados finais. Essa é a semente que este trabalho se propõe a lançar no fértil solo que é o momento atual gerencializante e democratizante da Administração Pública Federal.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ASSMAR, Eveline Maria Leal et. al. Justiça organizacional: uma revisão crítica da literatura. *In: Psicologia: reflexão e crítica*, v. 18, n. 3, 2005, p. 443-453.

BAUER, M. W., GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRESSAN, Flávio. O método do estudo de caso. *Administração on line: prática, pesquisa, ensino*. v.1, n.1, jan./mar. 2000. [On line]. Disponível em: <[www.fecap.br/adm\\_online/art11/flavio.htm](http://www.fecap.br/adm_online/art11/flavio.htm)>. Acesso em: mai. 2010.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? *Revista de Administração de Empresas*. □v. 41, n. 1. jan.-mar. 2001, p. 8-15. Disponível: <<http://www16.fgv.br/rae/artigos/151.pdf>>. Acesso em> set. 2010.

BRASIL. *Constituição federal*. 10. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009a.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.493 de 30 de junho de 2008. Regulamenta a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS, de que trata a Lei no 10.855, de 1o de abril de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1o. jul. 2008a.

\_\_\_\_\_. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Diretoria de Desenvolvimento Gerencial. Coordenação Geral de Educação a Distância. *Gestão estratégica de pessoas e planos de carreira*. Brasília: ENAP, 2006.

\_\_\_\_\_. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). *Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal*. Brasília: ENAP, 2000. Disponível em <<http://www.enap.gov.br/index.php?Itemid=69&id=258&option=content&task=view>> Acesso em: set. 2010.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa 38 de 22 de abril de 2009. Disciplina os critérios e procedimentos para a avaliação de desempenho individual e institucional, para fins de aferição da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS, devida aos integrantes da Carreira do Seguro Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23. abr. 2009b.

\_\_\_\_\_. Lei 10.855 de 1o. de abril de 2004. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei no 10.355, de 26 de dezembro de 2001, instituindo a Carreira do Seguro Social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 abr. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei 11.784, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei no 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei no 7.596, de 10 de abril de 1987, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei no 10.682, de 28 de maio de 2003,



do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei no 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei no 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei no 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e a Lei no 10.883, de 16 de junho de 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que tratam respectivamente as Leis nos 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei no 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei no 9.654, de 2 de junho de 1998, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei no 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA, do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal; fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas; altera a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei no 10.484, de 3 de julho de 2002, que dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA, a Lei no 11.356, de 19 de outubro de 2006, a Lei no 11.507, de 20 de julho de 2007; institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; revoga dispositivos da Lei no 8.445, de 20 de julho de 1992, a Lei no 9.678, de 3 de julho de 1998, dispositivo da Lei no 8.460, de 17 de setembro de 1992, a Tabela II do Anexo I da Medida Provisória no 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, a Lei no 11.359, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 set. 2008b.

\_\_\_\_\_. Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12. dez. 1990.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. *Relatório Final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal 2009: a democratização das relações de trabalho: um novo olhar sobre a política de gestão de pessoas na Administração Pública Federal*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Recursos Humanos. Brasília, MP: 2009c.

BRESSAN, Flávio. O método do estudo de caso. *Administração on line: prática, pesquisa, ensino*. v.1, n.1, jan./mar. 2000. [On line]. Disponível em: <[www.fecap.br/adm\\_online/art11/flavio.htm](http://www.fecap.br/adm_online/art11/flavio.htm)>. Acesso em: mai. 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. *Iniciação à administração de recursos humanos*. Barueri: Manole, 2010.

COSTA, Ligia Maura. *Comércio exterior: negociação e aspectos legais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

GARCIA, Luzia. Negociação internacional. In: SEGRE, German (Org.). *Manual prático de comércio exterior*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 205- 239.

HOLLIDAY, Adrian. *Doing and writing qualitative research*. London: Sage, 2002.

Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. *RAE-eletrônica*, vol. 1, n. 2, jul-dez/2002. Disponível em:

<http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1463&Secao=EMPRESA%20JR&Volume=1&Numero=2&Ano=2002>>. Acesso em jul. 2010.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. *A pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MENDONÇA, Sérgio Eduardo A. A experiência recente da negociação coletiva na Administração Pública no Brasil. In: Foro iberoamericano: revitalización de la administración pública. estrategias para la implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. 5-6 mai. 2005. México D. F., México. Anais, p. 51-55. Disponível em <<http://www.clad.org.ve>>. Acesso em out. 2010.

MORAES, Roque. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. In: *Revista Ciência & Educação*, v. 9, n. 2, p. 191-211, 2003.

NEVES, João Adamor Dias Proposta para um sistema de avaliação de desempenho para funcionários técnicos e professores. In: *Revista de Administração*. São Paulo: IA-USP, p. 74-90, 1980.

PAZ, Maria das Graças Torres da. Avaliação de desempenho: uma revisão da literatura. In: *Temas em psicologia*, v. 3, n. 3. Dez. 1995. Disponível em <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1413-389X1995000300009&script=sci\\_arttext&lng=en](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1413-389X1995000300009&script=sci_arttext&lng=en)>. Acesso em dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Justiça distributiva na avaliação de desempenho dos trabalhadores de uma empresa estatal. In: Sociedade Brasileira de Psicologia. Resumos de comunicações científicas. XXIII Reunião Anual de Psicologia, p. 421. Ribeirão Preto: SBP, 1993.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## ANEXO 1

Questionário semi-estruturado enviado aos participantes da pesquisa.

1. O que é a Avaliação de Desempenho Individual no INSS?
2. Qual é sua utilidade?
3. Como é realizada a Avaliação de Desempenho Individual?
4. Quais são seus resultados?
5. Você considera que a Avaliação de Desempenho Individual influencia sua atuação profissional? De que modo?
6. Que críticas e/ou sugestões você teria em relação ao processo de Avaliação de Desempenho Individual?

## ANEXO 2

Tabela informativa – participantes da pesquisa

Partic.	Cargo	Nível	Situação	Admissão	Concursado?	Avaliador?
1	Técnico do Seguro Social	Médio	Ativo Permanente	02/01/1984	Sim	Não
2	Técnico do Seguro Social	Médio	Ativo Permanente	13/07/1987	Sim	Não
3	Técnico do Seguro Social	Médio	Ativo Permanente	28/12/1994	Sim	Não
4	Técnico do Seguro Social	Médio	Ativo Permanente	08/04/2005	Sim	Não
5	Contador	Superior	Ativo Permanente	10/03/1977	Sim	Não
6	Técnico em Assuntos Educacionais	Superior	Ativo Permanente	16/01/1995	Sim	Não
7	Técnico do Seguro Social	Médio	Ativo Permanente	02/05/2006	Sim	Não
8	Técnico do Seguro Social	Médio	Ativo Permanente	03/10/1983	Sim	Não
9	Técnico do Seguro Social	Médio	Ativo Permanente	03/04/1983	Sim	Não
10	Técnico do Seguro Social	Médio	Ativo Permanente	02/01/1984	Sim	Não

- <sup>1</sup> Segundo o artigo 3º da Instrução Normativa 38 (BRASIL, 2009b), “as avaliações de desempenho individual e institucional serão utilizadas como instrumento de gestão, com a identificação de aspectos do desempenho que possam ser inseridos no planejamento de programas que ofereçam ações e oportunidades de capacitação e de desenvolvimento profissional, além de: I - proporcionar confiança, cooperação, motivação e qualidade de vida aos membros das equipes de trabalho; II - fortalecer e estimular o comprometimento, aliado ao alcance dos resultados desejados; III - propiciar a melhoria da comunicação entre os níveis hierárquicos; IV - contribuir com o processo de definição dos resultados esperados, assim como para o planejamento das atividades necessárias ao seu alcance; V - auxiliar na análise final dos resultados obtidos; VI - alinhar o desempenho à missão, objetivos e metas institucionais; e VII - definir o valor da parcela variável da remuneração”.
- <sup>2</sup> O desempenho da organização e das equipes pode ser avaliado segundo diferentes metodologias, tais como o conhecido *balance scorecard*. Neste trabalho, no entanto, não abordaremos a avaliação do desempenho institucional ou de equipes, uma vez que nosso foco é a avaliação de desempenho individual.
- <sup>3</sup> A Lei 10855 foi modificada pelos seguintes documentos legais: Lei 20 11.302 de 10-05-2006, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 11-5-2006; Medida Provisória 359 de 16-3-3-2007, publicada no DOU de 19-3-2007; Lei 11.501 de 11-06-2007, publicada no DOU de 12-7-2007; Medida Provisória 441, de 29-08-2008, publicada no DOU de 29-8-2008, Edição Extra; Lei 11.907, de 02-02-2009, publicada no DOU de 3-2-2009; Medida Provisória 479, de 30-12-2009, publicada no DOU de 30-12-2009, Edição Extra; Lei 12.269, de 21-06-2010, publicada no DOU de 22-6-2010.
- <sup>4</sup> Os parâmetros para a avaliação de desempenho institucional no INSS foram definidos pela Portaria 397, emitida pela presidência do INSS em 22 de abril de 2009, e estão fora do escopo deste trabalho.
- <sup>5</sup> No período entre a publicação da Lei 10855 e o início efetivo da prática da avaliação de desempenho no INSS, ou seja, até que fossem regulamentados os critérios e procedimentos de aferição e processados os resultados da primeira avaliação de desempenho, o valor pago mensalmente a cada servidor ativo foi de oitenta pontos, observados os respectivos níveis e classes.
- <sup>6</sup> As Gerências Executivas participantes da pilotagem da implementação da avaliação de desempenho e da GDASS foram as seguintes: Araraquara – SP; Belo Horizonte – MG; Londrina – PR; Recife – PE e Goiânia – GO.
- <sup>7</sup> Embora a classificação das negociações em competitivas ou cooperativas seja útil para fins didáticos, raramente uma negociação, na realidade, poderá ser perfeitamente enquadrada em um ou outro tipo. Segundo Garcia (2007), a maior parte das negociações se encontra em um ponto do *continuum* entre um extremo e outro. Mesmo ao longo de um mesmo processo de negociação, a interação das partes pode pender para a competitividade ou para a cooperação.
- <sup>8</sup> O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa define ética como a investigação dos princípios que motivam, distorcem, disciplinam ou orientam o comportamento humano. Já a definição encontrada no Dicionário de Filosofia (ABBAGNANO, 2000) aponta para a reflexão a respeito da essência das prescrições, regras e valores presentes em uma sociedade. Neste trabalho, o termo “ética” assume o significado de reflexão, questionamento e negociação de posturas, idéias e valores assumidos, com vistas à realização de escolhas conscientes cujas consequências se encontram para além de nosso âmbito privado.
- <sup>9</sup> A Mesa Nacional de Negociação Permanente é coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Recursos Humanos e constituída pela Bancada de Governo, composta por oito Ministérios, e pela Bancada Sindical, que reúne dezoito entidades sindicais de representação nacional. Existem ainda dez Mesas Setoriais, implantadas em dez Ministérios, com as mesmas características da Mesa Nacional. As Mesas Setoriais, no entanto, negociam assuntos não relacionados a questões econômicas devendo levar qualquer proposta à apreciação da Mesa Nacional. Para propiciar a discussão de temas estratégicos, a Mesa Nacional constituiu quatro Comissões Temáticas: Política Sindical, Seguridade Social, Diretrizes de Planos de Carreira e Política Salarial (MENDONÇA, 2005).
- <sup>1</sup> <sup>0</sup> Segundo o Relatório final da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal (BRASIL, 2009c), o tratamento de conflitos trabalhistas fundamentado no diálogo e na negociação aberta, ou seja, a negociação coletiva, além de ser um direito laboral coletivo decorrente do princípio da liberdade sindical reconhecido pela Organização Internacional do Trabalho e pelo ordenamento jurídico brasileiro, apresenta-se como alternativa à greve, um instituto que, embora legítimo, passa a ser o último – e não mais o primeiro – passo do processo negocial.
- <sup>1</sup> <sup>1</sup> Apesar de reconhecer os ganhos potencializados pelo método de escalas gráficas, Chiavenato (2010) alerta para alguns de seus perigos, como excessiva simplicidade da avaliação realizada, a potencialidade de interferências pessoais do avaliador e a possibilidade do efeito de halo, que é a influência de um item no julgamento sobre outros fatores, o que acaba por contamina o resultado geral. Como veremos ao longo deste trabalho, os participantes revelam que as desvantagens do método previstas pelo autor se concretizam na prática avaliativa no INSS.

<sup>1</sup> <sup>2</sup> “As metas referidas no § 1o devem ser objetivamente mensuráveis, utilizando-se como parâmetros indicadores que visem aferir a qualidade dos serviços relacionados à atividade finalística do INSS” (BRASIL, 2008, artigo 10, parágrafo 2o).

<sup>1</sup> <sup>3</sup> Um dos participantes da pesquisa manifestou-se contrário à vinculação da avaliação individual de desempenho ao pagamento da respectiva gratificação. “A avaliação é importante e deve ser realizada, sim. No entanto, acredito que deveria ser desvinculada do aspecto financeiro, para que o servidor que tem aspectos a melhorar não se sentisse penalizado”. Por sua vez, vários participantes da pesquisa manifestaram sua discordância em relação ao teor do parágrafo 4o. do Artigo 5o do Decreto 6.493, que afirma que “[a] avaliação individual somente produzirá efeitos financeiros se o servidor tiver permanecido em exercício das atividades por, no mínimo, dois terços de um ciclo de avaliação completo”, bem como em relação ao artigo desse dispositivo legal, que determina que “[e]m caso de licenças e afastamentos considerados como de efetivo exercício, sem prejuízo da remuneração e com direito à percepção da gratificação de desempenho, o servidor continuará percebendo a GDASS correspondente a última pontuação obtida, até que seja processada a sua primeira avaliação após o retorno. As divergências se tornam evidentes nas respectivas palavras dos participantes 8, 6, 9 e 3: “Deveriam ser revistas situações com licenças consideradas efetivo exercício que terminam excluindo a percepção da pontuação”; “[D]everiam rever aquelas situações em que o servidor não é considerado efetivo em 2/3 do ciclo e, nesses casos, não é avaliado. “Penso ainda que os critérios deveriam ser revistos, especificamente no que refere aos períodos de afastamento considerados no Regime Jurídico Único como de efetivo exercício. É incoerente um servidor não ser avaliado por ter estado um período afastado. Se este período conta para todos os fins porque não contar para fins de avaliação e, conseqüentemente, para o recebimento dos pontos individuais?”; “[É] vergonhoso o critério utilizado do servidor permanecer com a pontuação recebida na avaliação anterior caso caso possua um longo período de afastamento”. Embora não seja o foco deste trabalho questionar as normas estabelecidas pelos documentos legais que amparam a avaliação de desempenho – que resultaram de um processo de negociação coletiva entre representantes da Administração Pública Federal e dos servidores do INSS – consideramos importante que as opiniões dos servidores sejam registradas.