

Avaliação de Desempenho no Setor Público: A perspectiva de servidores em estágio probatório em uma instituição Federal

Mayza Nazareth Silva de Andrade

Bacharel em Administração (Universidade de Pernambuco - UPE)

Adriana Tenório Cordeiro

Professora Adjunta (Universidade de Pernambuco - UPE)

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de órgãos públicos mensurarem sua eficiência operacional é cada vez maior, diante de uma sociedade crescentemente exigente. Assim, a avaliação de desempenho no setor público vem no sentido de melhorar a qualidade e a eficiência nos serviços, pois gera indicadores de resultados, que permitem trabalhar com ‘as lacunas de desempenho’ (GARIBOTTI, 2018). O Projeto de Lei Complementar nº 116, de 2017, que regulamenta a avaliação de desempenho de servidores públicos e determina regras para a demissão por baixo desempenho (GARCIA, 2019), enfatizando que o maior desafio para a Administração Pública é o de garantir a qualidade nos serviços.

Segundo Pontes (2010), a avaliação de desempenho (AD) é um instrumento que visa estabelecer um contrato com os colaboradores, pertinente aos resultados desejados pela organização, incluindo acompanhar os desafios propostos, corrigir rumos quando necessário e avaliar os resultados alcançados. Em especial, o estágio probatório é uma forma da Administração Pública mensurar o desempenho do servidor e a qualidade dos serviços que este presta, de modo a aumentar sua eficiência. Contudo, a prestação do serviço público no Brasil ainda é tachada de falha, lenta e difícil. Nas áreas da saúde e segurança, por exemplo, pesquisas apontam que os brasileiros estão mais insatisfeitos considerando-os como ‘os piores serviços públicos’ (CNI, 2016).

É relevante estudarmos mais a fundo como é feita a AD de servidores públicos, por quem, quais seus critérios e riscos de distorções, de modo a aperfeiçoar essa ferramenta, seguindo os princípios constitucionais de impessoalidade, moralidade e eficiência, visando alternativas para a melhoria dos serviços prestados pela Gestão Pública (KAUSS, 2011). A AD consiste em instrumento que deve ser rigoroso e implementado de maneira adequada nas diferentes fases de um servidor na instituição, visando repercussões concretas em termo de melhoria na eficiência operacional de servidores.

O presente estudo tem como objetivo o de analisar a percepção de servidores públicos quanto aos distintos aspectos em torno da aplicabilidade da avaliação de desempenho em uma unidade do Instituto Federal de Pernambuco (IFPE), a fim de responder à seguinte indagação: Qual a percepção de servidores públicos em estágio probatório acerca dos distintos aspectos ligados à aplicabilidade da AD em sua instituição?

2 ASPECTOS TEÓRICOS

Quando o servidor público entra em exercício de sua função, legalmente constituído por meio de concurso público, o mesmo passa ser observado e avaliado através de critérios instituídos pela Administração Pública, para confirmar se o servidor constituído irá executar o

seu devido papel, desse modo a Administração Pública faz um controle de resultados com a finalidade de promover qualidade pública (MODESTO, 2002).

Para Meirelles (2005), a avaliação de servidores públicos é um importante papel do Estado em cumprimento ao princípio da efetividade que introduz à Administração Pública o dever de garantir ao povo que o serviço público seja prestado de maneira que não haja má prestação e sim a devida qualidade que o povo deve deter. Modesto (2002), por sua vez, explica que o estado probatório deve ocorrer no prazo de três anos, sendo que o servidor deverá cumprir os critérios objetivos que a organização pública vinculada estabeleça. Desta forma, a Administração utiliza da observância de resultados para avaliar se o servidor é adequado para representar o Estado em seu devido cargo público.

Dentre os critérios objetivos que a administração pública utiliza para avaliar os servidores em estágio probatório, a Lei dos Servidores Públicos Federais nº 8.112/90 dispõe sobre aspectos de assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade. De modo que há análise direta a partir do Chefe imediato do servidor em estágio probatório acerca do cumprimento de tais critérios, de modo que o não cumprimento daquelas pode acarretar a exoneração do servidor (BRASIL, 1990).

No entanto, é necessário destacar que a mera alegação pelo chefe imediato de que o servidor não cumpriu os critérios objetivos da avaliação em estágio probatório não significa que imediatamente o servidor irá perder o cargo, pois tal medida seria injusta, pois assim estaria ocorrendo violação direta à disposição Constitucional do princípio do contraditório e ampla defesa. Sendo assim, de modo a evitar abusos de poder, quando há avaliação negativa do servidor público em estágio probatório, a Administração Pública deve conferir o direito do servidor de defender-se através de processo administrativo (FREITAS, 2000).

Um desafio para a AD no setor público é que apesar de mencionada na Constituição Federal (1988), a avaliação permanente de desempenho geralmente não ocorre na prática, ou seja, a avaliação não é continuada, acabando após o estágio probatório, estando o servidor estabilizado, sem ser devidamente avaliado. Consequentemente, este servidor muitas vezes acaba se acomodando na função que exerce. Essa estagnação resulta na desqualificação do serviço público, pois geralmente os servidores não buscam se aperfeiçoar porque sabem que não vão perder ‘seus cargos’.

Bergue (2010, p.30), sustenta que os ataques ao instituto da estabilidade, no âmbito do serviço público assentam-se fundamentalmente na crença de que o servidor público, em casos específicos, quando adquire tal direito, passa a ter postura mais “relaxada”, reduzindo seu ritmo de trabalho, baseado na crença de estar fora do alcance a possibilidade de perda do cargo. Desse modo, a avaliação do servidor se constitui de grande importância para que a Administração Pública alcance a finalidade de garantir a qualidade na prestação de serviço público para todo cidadão brasileiro, de modo que, através disso a sociedade possa viver numa realidade em que o país atinja elevados índices de bem-estar social (FREITAS, 2000).

3 METODOLOGIA

A questão que norteia este estudo é ‘qual a percepção de servidores públicos em estágio probatório acerca dos distintos aspectos ligados à aplicabilidade da AD em sua instituição de ensino superior?’. O caso de análise é uma autarquia, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE), que surgiu na primeira metade do século XX, com as escolas agrotécnicas federais. Foi escolhido um dos *campi* do IFPE no interior do Estado para

a realização da pesquisa, com foco no processo de AD de servidores técnico-administrativos em estágio probatório.

Leão *et al.* (2016) esclarecem que o estudo de caso deve contemplar questões que promovam o entendimento do fenômeno. Assim, adotou-se uma abordagem qualitativa que incluiu, além de pesquisa bibliográfica, a realização de entrevistas com atores-chave e levantamento de dados secundários ligados ao caso de análise (*e.g.*, banco de dados da instituição). Os sujeitos da pesquisa são os próprios servidores. A coleta de dados envolveu a realização de grupo focal. Foram coletadas informações internas do banco de dados da instituição: há um total de 152 servidores públicos efetivos trabalhando na instituição, desses há 94 docentes, 58 técnicos administrativos. Dos servidores técnicos administrativos, somente cinco estavam em estágio probatório no período da pesquisa, sendo esses sujeitos da pesquisa.

Foi realizado um grupo focal *online*, ou entrevista grupal, com quatro dos cinco servidores em estágio probatório, para compreender a percepção deles em relação ao processo de avaliação de desempenho, sob a realidade que estão inseridos. A entrevista por meio de grupos focais é uma técnica de coleta de dados que têm a finalidade de incentivar os integrantes a discutir sobre um tema de interesse comum (BONI; QUARESMA, 2005).

Os dados coletados no grupo focal foram transcritos para o Word, para se proceder à análise de conteúdo clássica, composta por técnicas de análise que visam obter indicadores (quantitativos ou não), com base nos procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo, que permitam à compreensão por meio das variáveis consideradas (BARDIN, 1977).

4 DISCUSSÃO

O IFPE possui 16 *campi*, distribuídos do litoral ao sertão de Pernambuco, e extensa rede de Educação a Distância; conta com 54 cursos que atendem cerca de 17.500 mil estudantes de diversos níveis e modalidades de formação: ensino médio, técnico, superior nas modalidades tecnológico, licenciatura, bacharelado, especialização e mestrado (DOMINGOS, 2019). Na unidade do IFPE sob análise, foi focada a percepção dos servidores sobre a AD para verificar se este processo está sendo implementado de forma efetiva e eficaz na instituição, com base em objetivos institucionais. O tipo de AD da instituição é 360°, que é ligado ao contexto externo que cerca cada indivíduo, ou seja, refere-se a uma avaliação que é realizada de forma circular por todos os indivíduos que mantêm algum modo de interação com o avaliado (CHIAVENATO, 2009).

O grupo focal foi a ferramenta utilizada para conhecer a percepção dos servidores em estágio probatório, sendo que a seleção dos participantes se concentrou nos técnicos administrativos (TAES). Cinco pessoas se encaixavam no perfil proposto, e quatro participaram efetivamente do Grupo Focal, que foi realizado *online*. Os participantes estão em faixa etária que varia de 26 a 49 anos e com ensino superior completo (Tabela 1).

Tabela 1 - Perfil dos participantes

PARTICIPANTES DO GRUPO FOCAL				
Nome	Gênero	Idade	Grau de Escolaridade	Tempo de Serviço na Instituição
Servidor 1	Feminino	49	Superior Completo	1 mês
Servidor 2	Feminino	26	Superior Completo	1 mês
Servidor 3	Masculino	31	Superior Completo	1 ano e 7 meses
Servidor 4	Masculino	36	Superior Completo	2 anos e 9 meses

Fonte: dados da pesquisa de campo

Antes de iniciar o grupo focal, o servidor 4 revelou que está nos últimos meses do estágio probatório e não passou por nenhuma avaliação, estando ciente que deveria ser avaliado o mesmo afirmou que já questionou o pessoal do Recursos Humanos uma vez, porém apenas falaram que as avaliações estavam atrasadas, o que mostra de certa forma uma negligência da gestão de pessoas quanto à resolução deste problema. Ao iniciar o grupo focal, foi solicitado que os servidores citassem adjetivos que descrevessem o estágio probatório, esses foram essenciais para compreender a percepção de cada um, por exemplo os servidores 1, 2 e 4 utilizaram adjetivos que refletem o estágio probatório de forma positiva, tais como: estimulante, fundamental e importante. Porém, o servidor 3 utilizou o adjetivo medo, justamente por estar desenvolvendo algumas atividades que talvez não seja da sua competência, devido à mudança de setor de outro servidor, o que o deixa confuso sobre o que de fato pode ou não fazer.

De forma geral, os participantes têm *concordância*: a importância da avaliação de desempenho, como forma de estimular os servidores a melhorarem seus serviços; a imparcialidade que deveria estar sempre presente na avaliação, porém na prática há dificuldades quanto a sua subjetividade; a existência de dificuldades no acompanhamento do estágio probatório, a inexistência de explicações em relação ao funcionamento do processo de avaliação de desempenho, ao ingressar no serviço público da Instituição; a importância da capacitação dos avaliadores, para melhorar a qualidade das avaliações. Assim, foi possível observar que existem diversas disfunções no processo de avaliação de desempenho, no estágio probatório da Instituição estudada.

Os principais pontos de *discordância* incluem: *feedback*, sendo que o servidor 3 que foi avaliado nunca recebeu *feedback*, o que lhe deixa perdido em relação ao resultado, já os outros que ainda não foram avaliados têm grandes expectativas em relação a esse aspecto; acompanhamento, no caso do servidor 3 ocorre de forma natural, já o servidor 4 afirma que não ocorre devido as inúmeras atribuições do avaliador; disfunções, alguns servidores preferiram não opinar por não terem participado ainda do processo de avaliação de desempenho, o servidor 3 afirmou que não havia disfunções na avaliação, por ela acontecer de forma isolada, em contrapartida o servidor 1 acredita que existe disfunções, pela falta de imparcialidade em alguns casos. Observou-se que os servidores concordaram mais do que discordaram da temática, e esses pontos de discordância reforçam que existem pontos do processo de avaliação de desempenho que precisam ser corrigidos, para que haja melhor fluidez nesse processo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa verificou que o processo de AD no IFPE é composto por diversos aspectos que interferem em sua performance, contribuindo para múltiplos resultados, tanto positivos como negativos. Entre esses aspectos, foram identificadas várias disfunções no processo de AD no estágio probatório, entre elas: os processos genéricos e subjetivos; a ausência de impessoalidade e justiça nos processos; e a ausência de acompanhamento frequente.

Em relação à eficiência, entende-se que os resultados do processo de AD não correspondem ao esperado pelos servidores, pois não há mensuração objetiva do desempenho dos servidores para que haja melhorias nos serviços prestados; esse trabalho é submetido a um gestor que não foi treinado para avaliar. Por essa razão, os servidores possuem sentimentos distintos em relação ao processo de avaliação de desempenho.

O estudo identificou dificuldades de implementar a AD adequadamente na instituição, visto que este instrumento não está sendo aplicado de forma efetiva. Em contrapartida, foram sugeridas diversas ações para melhorar a AD, as principais foram: desenvolver o processo de

AD; aperfeiçoar os formulários; proporcionar maior participação dos servidores nesse processo; capacitar e conscientizar os avaliadores; acompanhar o servidor mais de perto (avaliadores); transmitir maior transparência; e orientar os servidores sobre a dinâmica do processo.

Visto que a instituição preza pelo seu aprimoramento acadêmico e organizacional, existe uma necessidade cada vez maior dos gestores considerarem novos rumos de práticas de gestão, juntamente com a valorização do capital humano, nos quais os mecanismos de AD e a efetiva aplicação de seus resultados apresentam-se como alternativa e recurso para o aprimoramento da ação organizacional. Considera-se que este estudo possa subsidiar um debate mais amplo em torno da avaliação do desempenho no setor público e suscitar elementos proveitosos que cooperem no desenvolvimento de um processo avaliativo que atenda aos anseios da sociedade e permita, desta forma, o melhor desempenho das atribuições dos servidores públicos.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 70. ed. Lisboa: LDA, 1977.
- BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas em organizações Públicas**. 3ª ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2010.
- BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, p. 68-80, 2005. DOI: <https://doi.org/10.5007/%25x>
- _____. Presidência da República. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.
- _____. Presidência da República. **Lei 8.112 de dezembro de 1990**. Brasília, 1990.
- CHIAVENATO, I. **Recursos humanos: o capital humano das organizações**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CNI. Confederação Nacional Da Indústria. Qualidade dos Serviços Públicos: Saúde e segurança são os serviços públicos com pior avaliação. **Retratos da Sociedade Brasileira: Serviços públicos, tributação e gasto do governo**, [S. l.], 2016.
- DOMINGOS, Carlos. **Institucional**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://portal.ifpe.edu.br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 14 out. 2019.
- FREITAS, J. Emenda Constitucional 19/98 e a avaliação especial do desempenho do servidor público em estágio probatório. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, 2, 5, jan. 2000.
- GARCIA, G. **Comissão do Senado aprova mudança de regra para estabilidade de servidores**. [S. l.], 2019.
- GARIBOTTI, A. **Indicadores de desempenho auxiliam a gestão pública? E- Gestão Pública**, 2018.
- INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO. Estatuto do IFPE. **Da Instituição: Da Natureza e dos Instrumentos Normativos**, Recife, Agosto 2009.
- KAUSS, L. F. A estabilidade funcional e a eficiência no serviço público. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 3053, 10 nov. 2011.
- LEÃO, A. L. M. de; PAIVA Jr., F. G. de.; MELLO, S. C. B. de. (orgs.). **Abordagens Qualitativas na Pesquisa em Administração**. Recife: Ed. UFPE.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MODESTO, P. **Estágio Probatório: questões controversas**. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 12, março, 2002.
- PONTES, B. R. **Avaliação de desempenho: métodos clássicos e contemporâneos, avaliação por objetivos, competências e equipe**. 11ª ed. São Paulo: LTR, 2010.