

A Avaliação de Desempenho das Entidades Públicas no Brasil

Ana Oliveira*
Beatriz Teixeira*

Resumo

A avaliação de desempenho é um instrumento indispensável para qualquer gestor, seja do setor privado ou público. No contexto atual e, em particular, nas entidades públicas, torna-se ainda mais importante aplicar um sistema de avaliação de desempenho que esteja bem adaptado à realidade em que está inserido e que tenha os seus objetivos bem definidos, nomeadamente a identificação de aspetos a melhorar e a implementação contínua de planos de melhoria. O setor público brasileiro detém uma vasta experiência no âmbito da avaliação de desempenho, tendo vindo a implementar e a melhorar programas e instrumentos de gestão desde o final dos anos 80.

O presente artigo aborda a evolução da avaliação de desempenho das entidades públicas brasileiras, focando-se no atual Sistema de Melhoria Contínua da Gestão Pública.

Palavras-Chave: Avaliação, Desempenho, Gestão, GesPública.

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Av. Infante D. Henrique, 1C - 1º
1100 - 278 LISBOA
www.gpeari.min-financas.pt

*Técnicas do GPEARI-MF.

As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade das autoras podendo não coincidir com as da instituição que representa. Todos os erros e omissões são da responsabilidade das autoras.

1. Introdução

A avaliação de desempenho tem sido ao longo dos tempos uma ferramenta de extrema utilidade para a gestão de qualquer instituição, seja ela do setor privado ou público. No entanto, para as entidades do setor público, e em especial no atual contexto económico-financeiro, torna-se num instrumento de trabalho indispensável, dada a pressão sentida pelos dirigentes/gestores públicos para dar uma resposta à sociedade sobre os resultados de suas ações.

A avaliação de desempenho deve realizar um diagnóstico sistematizado dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria na entidade, funcionando não só como um instrumento de interiorização dos princípios e práticas de excelência de gestão, mas também estabelecendo-se como um processo de aprendizagem que culmina com o planeamento de melhorias a implementar na gestão da entidade. A avaliação de desempenho torna-se assim numa estratégia de gestão.

A avaliação de desempenho de entidades públicas no Brasil já conta com um longo percurso, tendo vindo a convergir o seu foco para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país, paralelamente ao objetivo de melhoria contínua em busca da excelência na gestão.

Neste âmbito, o seu mais atual programa, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – conhecido por GesPública – tem como um dos processos adotados, a avaliação da gestão das entidades públicas, onde se inclui o Sistema de Melhoria Contínua da Gestão Pública.

Assim, na secção 2 do presente artigo é sintetizada a evolução do processo de avaliação de desempenho de entidades públicas no Brasil até ao presente, para na secção 3 se descrever o processo atual. Em particular é elaborada uma breve descrição do GesPública, seguindo-se a caracterização do Sistema de Melhoria Contínua da Gestão Pública com destaque para o Prémio Nacional de Gestão Pública. Na secção 4 é estabelecida a relação entre a avaliação de desempenho das entidades públicas e a avaliação de desempenho dos seus colaboradores. Finalmente, a secção 5 apresenta as considerações finais do artigo, onde são estabelecidas algumas comparações com o modelo português, o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP).

2. Evolução Histórica

As origens do atual Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização remontam a 1956, com a criação da Comissão de Simplificação Burocrática. Porém, foi no final dos anos 80 que se intensificou a procura por mecanismos e métodos de aprimoramento da qualidade e produtividade dos serviços e empresas públicas brasileiras. Como resultado, em 1990, foi criado o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade que, em 1995, com a Reforma do Estado, evoluiu para o Programa Qualidade e Participação na Administração Pública.

Em 1997 deram-se os primeiros passos para a adoção de um modelo de excelência no sector público. A aproximação do Programa Qualidade e Participação na Administração Pública com a então Fundação para o Prémio Nacional de Qualidade permitiu os primeiros contatos com os Critérios de Excelência em Gestão e iniciou o processo de adaptação da metodologia utilizada no setor privado ao setor público. Em março de 1998, foi criado o Prémio Nacional de Gestão Pública (PQGF) com o objetivo de promover a articulação, o fomento, a mobilização e o apoio à melhoria da gestão pública. Este prémio, ainda em vigor, reconhece e premeia os serviços que demonstrem qualidade na prestação de bens e serviços ao cidadão mediante avaliação feita por uma Banca Examinadora com base no Modelo de Excelência em Gestão Pública.

Neste seguimento e no decorrer da experiência entretanto adquirida foi criado, em 1999, o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), com reforço do foco no atendimento ao cidadão, e em 2001, foi elaborado o Instrumento de Avaliação da Gestão Pública atualmente utilizado no processo de Autoavaliação da gestão dos serviços.

Finalmente, em 2005, foi lançado o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública).

3. A Avaliação do Desempenho de Entidades Públicas no Brasil

3.1. O GesPública

Em fevereiro de 2005, foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública)¹, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do Brasil. O Programa contempla a formulação e implementação de medidas necessárias à (1) promoção dos resultados preconizados no plano plurianual brasileiro, (2) consolidação de uma administração pública profissional direcionada para o interesse do cidadão e (3) aplicação de instrumentos de gestão.

Para a consecução do anteriormente referido, foram designados 3 principais intervenientes:

- O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) que define as diretrizes estratégicas para o GesPública e aprova o seu planeamento estratégico;
- O Comité Gestor coordenado por um representante do MP e composto por um representante da Casa Civil da Presidência da República e por representantes de entidades da administração pública e de entidades privadas com notório empenho em ações ligadas à qualidade da gestão e à desburocratização, que estabelece as diretrizes para o planeamento das ações do Programa, coordena e avalia a execução dessas ações;
- A Gerência Executiva, exercida pelo Departamento de Programas de Gestão da Secretaria de Gestão (SEGES) do MP, que coordena e gere a Rede Nacional de Gestão Pública (RNGP), propondo, desenvolvendo e orientando a implementação de projetos e ações com vista a garantir os resultados pretendidos na execução das diretrizes formuladas para o Programa, ou seja, fazendo a gestão quotidiana e conduzindo as ações do Programa através da gestão dos Núcleos Estaduais e Setoriais e da RNGP.

O principal elemento da estratégia de implementação do GesPública é a RNGP. Com o objetivo de disseminar o Programa e prestar orientação e assistência técnica às entidades participantes, a RNGP é integrada por:

- Organizações públicas ou privadas que, voluntariamente, apoiam o GesPública;

¹ Decreto nº 5378, de 23 de fevereiro de 2005.

- Colaboradores do setor público, do setor privado ou reformados que, voluntariamente, executam alguma atribuição oficialmente reconhecida no âmbito do GesPública, após terem obtido formação específica para o efeito. Este trabalho é reconhecido pelo decreto de criação do GesPública como serviço público relevante.

A partir do apoio das organizações e colaboradores acima referidos, o GesPública atua de forma descentralizada através dos Núcleos Estaduais – unidades de gestão descentralizadas nos Estados – e dos Núcleos Setoriais – unidades técnicas especializadas para áreas setoriais específicas – que planeiam, gerem e executam as ações do GesPública, garantindo a uniformidade de abordagens técnicas e procedimentos.

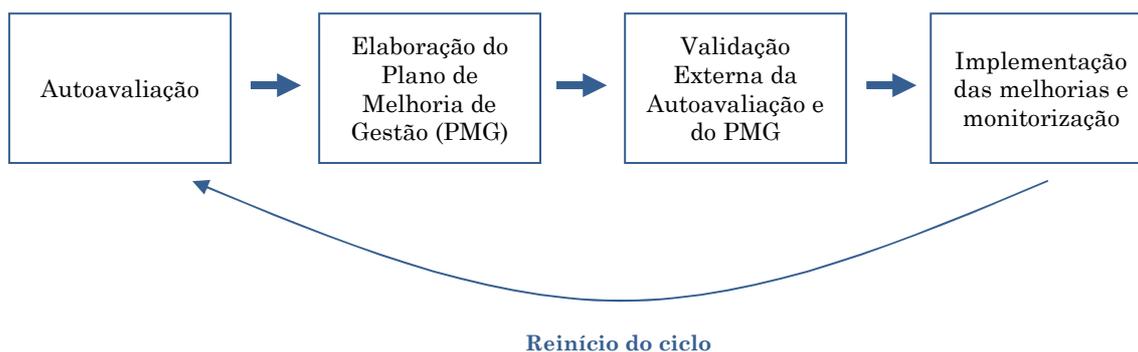
As ações do GesPública desenvolvem-se, principalmente, no espaço em que a entidade pública se relaciona diretamente com o cidadão e estão desdobradas nos 3 processos que se seguem:

- Avaliação da Gestão, onde se inclui o Sistema de Melhoria Contínua da Gestão Pública;
- Simplificação de Processos, onde se inclui o Guia de Simplificação, uma metodologia de análise e melhoria de processos;
- Gestão do Atendimento, através do apoio na elaboração e divulgação das Cartas de Serviços das entidades públicas e na implementação do Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação.

3.2. O Sistema de Melhoria Contínua da Gestão Pública

O Sistema de Melhoria Contínua da Gestão Pública é um conjunto integrado de ações realizadas de modo contínuo, que começa com a decisão da organização de avaliar continuamente as práticas e os resultados da sua gestão, e se mantém ao longo do tempo mediante repetição cíclica do processo (Figura 1). Esse processo de avaliação é aplicável a todas as entidades públicas que desejarem avaliar os seus sistemas de gestão, sendo recomendado pela SEGES que a avaliação seja realizada, no mínimo, a cada 15 meses. A participação no processo também pode ser feita por convocação, isto é, através da assinatura de um contrato de gestão ou de desempenho pela entidade da administração pública ou através da solicitação do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Figura 1. Etapas da melhoria contínua da gestão



Fonte: Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – 250 e 500 pontos (Brasil, 2009).

Como ilustra a Figura 1, o Sistema de Melhoria Contínua da Gestão Pública é composto por 4 etapas:

Autoavaliação

A autoavaliação é um diagnóstico interno, feito pela própria entidade, com o objetivo de quantificar e qualificar os principais fatores relacionados com a organização, com ênfase nas práticas de gestão e resultados institucionais. Pretende-se verificar o grau de adesão dos seus processos de gestão em relação ao MEGP (ver Caixa 1).

A Direção da entidade deve participar e acompanhar a autoavaliação. Para começar, deve indicar uma equipa interna para planear e conduzir todo o processo. Nesta primeira fase, a equipa interna é responsável pelas seguintes tarefas:

- **Elaborar o perfil da entidade:** rápida identificação do que a entidade representa e faz, qual a sua estrutura, como se relaciona com o ambiente em que está inserido e quem são os clientes dos seus produtos e serviços;
- **Realizar o levantamento das informações solicitadas no IAGP respectivo** (ver Caixa 2): descrição das práticas de gestão, identificação das oportunidades de melhoria de acordo com os oito critérios do MEGP e validação dos resultados apurados em cada critério durante o levantamento e não apenas no fim deste.

Ao longo de todo o processo de autoavaliação, os voluntários que atuam como consultores na RNGP prestam assistência e orientação necessárias à equipa interna da entidade, à distância ou de forma presencial.

Plano de Melhoria de Gestão

A autoavaliação verifica os pontos fortes e as oportunidades de melhoria na gestão da entidade. Com base nestes resultados, a entidade seleciona algumas das alíneas do IAGP que, na sua interpretação, precisam melhorar as suas respetivas práticas e a equipa interna de avaliação elabora o Plano de Melhoria de Gestão (PMG). O PMG é um instrumento de gestão constituído por um conjunto de metas e ações com vista a melhorar o seu desempenho institucional.

Mediante solicitação, os consultores da RNGP podem prestar orientação no planeamento das melhorias a implementar.

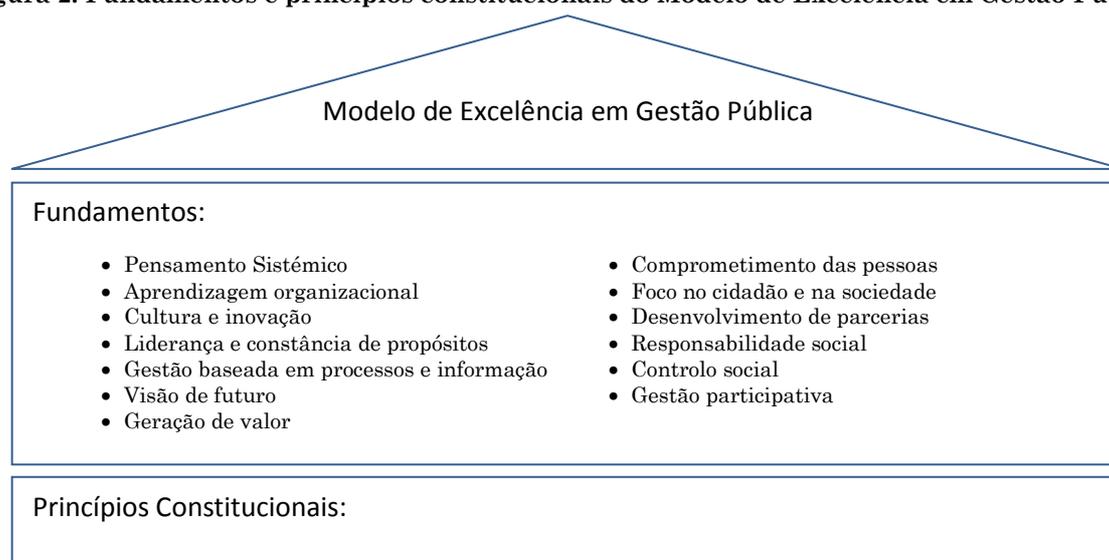
Caixa 1. Modelo de Excelência em Gestão Pública

Avaliar a gestão de uma entidade pública significa verificar o grau de adesão dos seus processos de gestão em relação ao Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), proposto pelo GesPública.

Um modelo de excelência específico para a gestão pública não foi criado no sentido de beneficiar o setor público face ao privado mas sim no sentido de o entender, respeitar e de considerar as características inerentes à natureza pública dos serviços do setor público. Entre essas características, apenas citando alguns exemplos, estão a igualdade de tratamento dos clientes, a garantia de desenvolvimento sustentável e a criação de valor para a sociedade.

O Modelo foi construído tendo como base os princípios próprios da natureza pública das organizações definidos na Constituição Federal – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade (Transparência), Eficiência – e tendo como alicerces fundamentos próprios da gestão de excelência atual (Figura 2). Os fundamentos deste Modelo apresentam semelhanças com os fundamentos do *Malcolm Baldrige National Quality Award* dos EUA, uma das fontes de inspiração para o desenho do modelo brasileiro.

Figura 2. Fundamentos e princípios constitucionais do Modelo de Excelência em Gestão Pública



Fonte: Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2008/2009 (Brasil, 2009).

O Modelo é composto por oito critérios de excelência que por sua vez são compostos por itens de avaliação. A avaliação da gestão de uma entidade consiste na verificação do grau de alinhamento do seu sistema de gestão com os critérios do MEGP de modo a identificar pontos fortes e oportunidades de melhoria que se expressam através de aspetos da gestão menos desenvolvidos em relação ao mencionado no MEGP.

Caixa 2. Instrumento para Avaliação da Gestão Pública

A avaliação é efetivada através do Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (IAGP) que está estruturado de acordo com os critérios de excelência e itens de avaliação do MEGP. Cada critério (IAGP 250, 500 e 1000) e cada item (IAGP 500 e 1000) são compostos por um conjunto de alíneas que exigem a descrição das práticas de gestão e respectivos padrões de trabalho, sendo que na dimensão dos Processos de Gestão, é também necessário indicar os responsáveis e a periodicidade, assim como os métodos de verificação do cumprimento dos padrões de trabalho e os principais refinamentos ou inovações implementadas.

Existem 3 IAGP consoante o estágio de maturidade da gestão da organização:

- Até 250 pontos – preferencial para organizações que estão a iniciar o processo de autoavaliação;
- Até 500 pontos – preferencial para organizações que obtiveram pontuação igual ou superior a 200 pontos no exercício anterior;
- Até 1000 pontos – preferencial para organizações que obtiveram pontuação igual ou superior a 350 pontos no exercício anterior; os 1000 pontos equivalem à plena aplicação dos princípios, fundamentos e conceitos de excelência em gestão pública.

Os IAGP 250 e 500 pontos são versões simplificadas do IAGP 1000 pontos, no sentido de estimular e apoiar as organizações públicas a aderirem ao sistema de avaliação continuada da gestão proposto pelo GesPública, sugerindo um caminho progressivo do processo de autoavaliação.

A pontuação máxima possível de obter nos critérios de excelência e itens de avaliação após aplicação do IAGP encontram-se no Quadro 1.

Quadro 1. Critérios de Excelência, itens de avaliação e pontuações máximas

Dimensão da Avaliação	Critérios de excelência e Itens de avaliação do MEGP	Pontos (IAGP 250 pontos)	Pontos (IAGP 500 pontos)	Pontos (IAGP 1000 pontos)
Processos de Gestão	Liderança	22	55	110
	Governança pública e governabilidade	-	20	40
	Sistema de liderança	-	20	40
	Avaliação de desempenho da organização	-	15	30
	Estratégias e planos	22	30	60
	Formulação de estratégias	-	15	30
	Implementação das estratégias	-	15	30
	Cidadãos	22	30	60
	Imagem e conhecimento mútuo	-	15	30
	Relacionamento com os cidadãos-usuários	-	15	30
	Sociedade	22	30	60
	Atuação socio ambiental	-	10	20
	Ética e controlo social	-	10	20
	Políticas públicas	-	10	20
	Informações e conhecimento	22	30	60
	Gestão das informações da organização	-	10	20
	Gestão das informações comparativas	-	10	20
	Gestão do conhecimento	-	10	20
	Pessoas	22	45	90
	Sistemas de trabalho	-	15	30
	Capacitação e desenvolvimento	-	15	30
	Qualidade de vida	-	15	30
	Processos	22	55	110
Processos finalísticos e processos de apoio	-	25	50	
Processos de suprimento	-	15	30	
Processos orçamentais e financeiros	-	15	30	
Resultados	Resultados	96	225	450
	Resultados relativos aos cidadãos-usuários	20	50	100
	Resultados relativos à sociedade	20	50	100
	Resultados orçamentais e financeiros	10	30	60
	Resultados relativos às pessoas	13	30	60
	Resultados relativos ao suprimento	13	15	30
Total de Pontos		250	500	1000

Fonte: Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2008/2009 (Brasil, 2009).

Validação Externa

Concluída a autoavaliação e elaborada a versão preliminar do PMG, aprovada formalmente pela Direção, a entidade deve encaminhar os resultados da autoavaliação e o PMG preliminar ao respectivo Núcleo Estadual ou Setorial do GesPública, solicitando a validação externa dos resultados obtidos.

A validação externa consiste no processo de verificação dos aspetos relevantes da autoavaliação da gestão, incluindo visita à entidade avaliada, com vista ao estabelecimento de um consenso entre os avaliados e os avaliadores externos indicados pelo GesPública. A referir que a equipa interna deve acompanhar o processo de validação e de certificação.

Após a validação externa, o GesPública emite um certificado em nome do entidade, com o nível de maturidade da gestão obtido, com validade de dezoito meses, prazo considerado suficiente para a entidade implementar as melhorias constantes no PMG e realizar uma nova autoavaliação.

Implementação de Melhorias e Monitorização

Validado o PMG, a entidade deve imediatamente iniciar a implementação das ações de melhoria, designando responsáveis para cada ação e estabelecendo pontos de verificação ao longo do ano para permitir a monitorização da sua execução. A Direção tem de se comprometer com a execução do PMG.

No final da implementação do Plano, a entidade realiza uma nova autoavaliação, reiniciando um novo ciclo de melhoria. Verifica-se, assim, a aplicação prática do conceito de avaliação defendido pelo GesPública que assegura que, quando a avaliação da gestão é sistematizada, esta funciona como uma forma de aprendizagem sobre a própria organização e também como instrumento de melhorias das práticas de gestão.

3.3. O Prémio Nacional de Gestão Pública

Quando a entidade considerar que o seu sistema de gestão atingiu um grau de maturidade em relação ao MEGP, poderá optar por participar do processo de reconhecimento e premiação à excelência do Prémio Nacional da Gestão Pública (PQGF), ao qual corresponde a aplicação do IAGP até 1000 pontos.

Com o objetivo de promover a articulação, o fomento, a mobilização e o apoio à melhoria da gestão pública, o PQGF reconhece e premeia os serviços que demonstrem qualidade na prestação de bens e serviços ao cidadão mediante avaliação feita por uma Banca Examinadora com base no MEGP.

O Prémio está aberto à participação de todas as instituições públicas brasileiras, nas esferas federal, estadual e municipal e dos poderes executivo, legislativo e judiciário. As instituições que se candidatarem ao Prémio serão classificadas nas categorias Administração Direta, Administração Indireta, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Especial. A categoria Especial é definida a cada ciclo de avaliação pelo MP, em consulta ao Conselho do PQGF. Em 2011, a categoria Especial foi atribuída ao setor Educação². Nos anos anteriores tinha sido atribuída ao setor Saúde (2008, 2009 e 2010) e ao setor Saneamento (2010).

O PQGF reconhecerá o esforço institucional em direção à excelência da gestão em 3 níveis:

- **Prémio** - entidades com o melhor conjunto de pontuações por item e global acima da pontuação máxima estabelecida previamente pela Banca de Juízes receberão um troféu com o símbolo do GesPública;
- **Reconhecimento** - entidades com o melhor conjunto de pontuações em cada categoria e global acima da pontuação mínima previamente estabelecida pela Banca de Juízes serão classificadas em Ouro, Prata ou Bronze e receberão placas com o símbolo do GesPública;
- **Destaque** - entidades candidatas que demonstrarem práticas inovadoras de gestão reconhecidas pela Banca de Juízes recebem um certificado emitido pelo MP.

Os intervenientes na atribuição do PQGF são:

² Portaria nº 323, de 7 de outubro de 2009.

- As **Bancas Examinadoras**, formadas por colaboradores dos setores público ou privado, com preparação específica que assegure o entendimento, a coerência, a imparcialidade e a eficácia do processo de avaliação. O papel do examinador é realizar a avaliação das práticas de gestão utilizadas pela candidata ao PQGF, com base no IAGP. A Banca é liderada por um examinador sênior.
- A **Banca de Juízes**, composta por juízes selecionados pela Gerência do PQGF entre pessoas que ocupam uma posição de liderança na comunidade e/ou setor onde atuam. São acadêmicos, empresários e profissionais que cultivam valores de ética, compromisso e conduta e que atuam no desenvolvimento de projetos relacionados com a procura de excelência na gestão, com larga e comprovada experiência como avaliadores da gestão em outros sistemas de avaliação institucional. Serão convidados para compor a Banca de Juízes do PQGF, preferencialmente, examinadores seniores, juízes, especialistas em excelência na gestão e professores universitários.
- O **Conselho do PQGF**, integrado por cinco membros, sem vínculo à Administração Pública Federal, designados pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, com mandato de cinco anos e possibilidade de recondução.
- A **Gerência do PQGF**, desempenhada pela SEGES.

A atribuição do PQGF divide-se nos seguintes 5 processos:

Processo de Capacitação da Banca Examinadora

A fim de se nomearem os membros das Bancas Examinadoras, os candidatos a examinadores têm de se inscrever em cursos de ensino à distância ou presencial, planejados, executados e avaliados pela Gerência do PQGF. Após a realização dos cursos, as Bancas Examinadoras são constituídas.

Processo de Candidatura

Nesta fase as entidades candidatas procedem à inscrição e entrega do Relatório de Gestão. A Gerência do PQGF avalia a elegibilidade das candidaturas.

Entre outros fatores, a participação no PQGF está condicionada ao compromisso de disseminação das boas práticas de gestão, nomeadamente através de visitas às organizações premiadas, reconhecidas ou em destaque.

Processo de Avaliação

Etapa I – Análise crítica individual e de consenso do Relatório da Gestão

A Gerência do PQGF designa para a candidata uma Banca Examinadora que começa por realizar a fase da avaliação individual do Relatório, seguindo-se a consolidação das avaliações individuais de modo a chegar a uma pontuação de consenso entre os examinadores da Banca. Daqui resulta o Relatório de Avaliação do Consenso que o examinador sênior da Banca Examinadora encaminha à Gerência do Prémio para análise da pontuação global da candidata, verificando se atende ao limite mínimo estabelecido.

Com base nas pontuações de consenso de cada Banca Examinadora, a Banca de Juízes procede à seleção das candidatas para a próxima etapa. A seleção é realizada sem que a Banca de Juízes tenha acesso à informação sobre a identidade das candidatas.

Um juiz relator é nomeado para cada candidata selecionada para a etapa seguinte, com objetivo de analisar detalhadamente o Relatório da Gestão da candidata e o Relatório de Avaliação do Consenso produzido pela Banca Examinadora.

Etapa II – Visita às instalações

A Gerência do PQGF comunica às candidatas a sua seleção ou não à Etapa II. As candidatas habilitadas a esta etapa recebem a visita da Banca Examinadora para verificação, no terreno, das práticas de gestão e resultados identificados previamente.

Após a visita, o examinador sênior elabora e envia o Relatório de Avaliação da Gestão ao juiz relator que o apresenta à Banca de Juízes.

Etapa III - Seleção das Candidatas ao Reconhecimento e à Premiação

A Banca de Juízes aprecia os Relatórios de Avaliação da Gestão elaborados pelas Bancas Examinadoras e indica as candidatas em condições de serem destacadas, reconhecidas com Ouro, Prata e Bronze em cada categoria e as candidatas recomendadas para o troféu do PQGF.

Processo de Premiação

A partir das indicações da Banca de Juízes, o Conselho do PQGF decide sobre a premiação, o reconhecimento e o destaque. O Conselho tem em consideração, também, as informações dos órgãos de fiscalização federal, estadual e municipal, bem como a imagem institucional da entidade perante a sociedade.

A Gerência do PQGF comunica às candidatas, tempestivamente, o resultado do ciclo em avaliação e envia o Relatório de Avaliação da Gestão às candidatas contendo os pontos fortes, oportunidades de melhoria e conclusões.

Processo de Divulgação dos Resultados

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão torna público, em entrevista à imprensa, os resultados do ciclo em avaliação.

4. Avaliação de Desempenho dos Serviços vs. Avaliação de Desempenho dos Colaboradores

As tentativas de instituir um sistema de mérito nas entidades públicas brasileiras iniciaram-se na década de 80, mas foi em 2008 que se introduziu uma nova sistemática de avaliação de desempenho dos funcionários públicos³, que instituiu na administração pública federal um modelo de avaliação de desempenho com base na gestão por resultados e democrático, nomeadamente através da avaliação 360°.

Posteriormente, em 2010, foi publicada a regulamentação dos critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional, assim como o pagamento de gratificações de desempenho, parcela variável existente na composição da remuneração dos colaboradores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional⁴.

A avaliação de desempenho é definida como a monitorização sistemática e contínua da atuação individual e institucional do colaborador, tendo como referência as metas institucionais e as metas definidas para as equipas. As metas institucionais são desdobradas em metas intermédias para as equipas e em metas individuais para os trabalhadores. O Quadro 2 mostra a subdivisão do sistema de avaliação e a relação entre o objeto da avaliação, o avaliado e a natureza das metas respetivas.

³ Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008.

⁴ Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010.

Quadro 2. Avaliação institucional, de equipes e individual

Tipo de avaliação	Objeto da avaliação	Avaliado	Natureza das metas
Institucional	Organização	Direção Superior	Estratégicas
Equipas	Unidade Orgânica	Direção Intermédia	Funcionais/Setoriais
Individual	Indivíduo	Trabalhador	Operacionais

Fonte: Seminário – Avaliação de Desempenho - SEGES/SRH (2010).

Focando na avaliação de desempenho dos colaboradores, esta é subdividida em duas dimensões: a individual e a institucional.

A avaliação individual é aplicada com base em critérios e fatores que reflitam as competências do colaborador, aferidas no desempenho individual das tarefas e atividades que lhe foram atribuídas. Entre os fatores a serem avaliados estão a produtividade, trabalho em equipa, comprometimento com o trabalho, cumprimento das normas de conduta da entidade e conhecimento de métodos e técnicas necessários para o desenvolvimento das atividades referentes à função desempenhada, para além do cumprimento das metas individuais acordadas no plano de trabalho.

Adicionalmente aos fatores referidos, a avaliação de desempenho individual poderá conter requisitos como a qualidade técnica do trabalho, capacidade de autodesenvolvimento do colaborador, iniciativa, relacionamento interpessoal e adaptação à mudança.

Para compor a avaliação individual do colaborador serão somadas as notas da autoavaliação (15%), avaliação da chefia imediata (60%) e a média das notas atribuídas pelos colegas (25%), podendo alcançar o máximo de 20 pontos.

A avaliação institucional depende do cumprimento das metas globais fixadas anualmente pelo dirigente máximo da entidade em consonância com o plano plurianual brasileiro, a lei de diretrizes orçamentais e a lei orçamental anual. As metas deverão ser definidas por critérios objetivos e farão parte do plano de trabalho de cada unidade da entidade, destacando as ações, atividades e projetos mais representativos. A avaliação institucional pode contribuir com um máximo de 80 pontos para o total da avaliação de desempenho do colaborador.

O montante pago em gratificações de desempenho, que têm uma equivalência a um valor total de 100 pontos, depende da soma dos pontos obtidos na avaliação individual e institucional.

Os colaboradores que tiverem avaliação individual inferior a 50% do total de pontos possíveis serão submetidos a plano de formação ou de análise da adequação funcional, de acordo com cada caso.

É de referir que a proposta de políticas relativas à avaliação de desempenho dos colaboradores da administração federal direta, autárquica e fundacional, assim como a supervisão da sua aplicação, é competência da Secretaria de Recursos Humanos (SRH) do MP.

5. Considerações Finais

O Sistema de Melhoria Contínua da Gestão Pública brasileiro apresenta algumas diferenças face ao Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública (SIADAP 1) português, nomeadamente:

- **A participação no Sistema brasileiro é voluntária.** Assim, uma entidade só é avaliada se assim o desejar, independentemente dos motivos que a levam a querer participar;
- **O objetivo principal do Sistema de Melhoria Contínua da Gestão Pública,** como o próprio nome indica, **é a melhoria dos processos e padrões de trabalho,** sendo que a atribuição de pontos ajuda apenas a identificar os aspetos a necessitar de melhorias. A demonstrá-lo está a atribuição de um troféu ao vencedor do PQGF, em cerimónia pública, e o compromisso assumido por este em receber visitas de outras entidades com o propósito de disseminar as suas boas práticas de gestão;

- **A disponibilização de 3 IAGP distintos permite que as entidades ajustem as suas expectativas sobre a avaliação.** Uma entidade que realiza a sua autoavaliação pela primeira vez tem a noção que deve aplicar o IAGP 250, não aspirando a ser distinguida na sua primeira participação no Sistema. Assim como uma entidade que decide candidatar-se ao PQGF está consciente do estado de maturação da sua gestão e do caminho que já percorreu até ao presente;
- **O PQGF é atribuído por uma entidade independente,** composto por pessoas sem vínculo à Administração Pública;
- **A distinção em 3 níveis diferentes no PQGF não restringe a decisão do avaliador,** nem penaliza entidades que tenham incorrido em melhorias substanciais, mas que ainda não possam ser consideradas excelentes ou merecedoras do Prémio;
- **O Sistema de Melhoria Contínua da Gestão Pública é complementado por todo um conjunto de instrumentos de trabalho adicionais,** disponibilizados pelo GesPública, que também contribuem para processo de melhoria contínua das entidades públicas como a Guia de Elaboração da Carta de Serviços, o Guia de Simplificação e o Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação;
- **A formação é obrigatória** para quem é candidato a consultor da RNGP ou a examinador da Banca Examinadora.

No âmbito da avaliação de desempenho dos colaboradores também existem algumas diferenças, onde se destaca:

- **Inexistência de uma relação entre a participação da entidade no Sistema de Melhoria Contínua da Gestão Pública e a avaliação de desempenho do colaborador,** mesmo que a entidade seja premiada, reconhecida ou destacada. A participação no Sistema de Melhoria Contínua da Gestão Pública é voluntária por oposição à avaliação de desempenho da entidade que é realizada anualmente e da qual depende a avaliação de desempenho do colaborador;
- **A avaliação de desempenho do colaborador é diretamente influenciada pela avaliação de desempenho da entidade,** consubstanciando-se no montante de gratificação de desempenho a ser pago mensalmente ao colaborador durante o ano seguinte ao da avaliação. Esta é uma forma de transmitir ao colaborador que o seu desempenho tem impacto no desempenho institucional apesar de se poder criticar que esta prática reduz a avaliação de desempenho a um instrumento de natureza remuneratória e não associada a uma efetiva gestão do desempenho institucional.

Face às diferenças identificadas vale a pena referir que o desenvolvimento do sistema de avaliação de desempenho no Brasil já tem um longo percurso e uma vasta experiência adquirida, o que lhes permite ter um modelo de avaliação de desempenho num estágio de maturação muito diferente do estágio de maturação do sistema português que apenas iniciou a sua implementação em 2007⁵.

⁵ Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

Referências

- Assembleia da República (2007), Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, Diário da República, 1ª série.
- Casa Civil da Presidência da República (2010), Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, Diário Oficial da União.
- Casa Civil da Presidência da República (2008), Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, Diário Oficial da União.
- Casa Civil da Presidência da República (2005), Decreto Nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, Diário Oficial da União.
- Documento de Referência do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, Brasília, Fevereiro de 2007.
- Ferreira, A.R. (2009), Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação, Ministério da Justiça.
- Gabinete do Ministro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Portaria Nº 323, de 7 de outubro de 2009.
- Gabinete do Ministro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Portaria Nº 241, de 31 de julho de 2008.
- Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instrumento para Avaliação da Gestão Pública 250 e 500 Pontos, Brasília, 2009.
- Pires, A.K. (2010), Avaliação de Desempenho Institucional no Brasil – Problemas, Possibilidades e Desafios, Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Prêmio Nacional da Gestão Pública - PQGF; Orientações para a Banca Examinadora – Ciclo 2010; Brasília; Versão 1/2010.
- Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2010; Brasília; 2009.
- Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009; Brasília; Versão 1/2008.
- Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para a Candidatura – Ciclo 2008 / 2009; Brasília; Versão 2/2008.
- Velasco, S.M.V. e Silva, M.T. (2010), Sistemática da Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal, Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<http://www.gespublica.gov.br/>

<http://www.servidor.gov.br/>