VII Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD
Painel: Carreiras de Executivos Públicos e Experiências de Sistemas de Remuneração Baseada em Desempenho

# Sistemas de remuneração baseada em desempenho no governo federal do Brasil: o caso dos gestores governamentais

**Luiz Alberto dos Santos**
**Regina Luna Santos Cardoso**
Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Brasil

## 1. Introdução

Nos últimos 10 anos, na Administração Pública, vem-se utilizando sistemas de remuneração vinculados aos resultados de processos de avaliação de desempenho de forma mais intensa.

A experiência britânica de introdução de *performance-related pay (remuneração baseada em desempenho)* e, mais recentemente, de um novo sistema de gestão de desempenho e remuneração para o *Senior Civil Service*, é uma das mais relevantes, não apenas por ser uma das mais consolidadas, como pelas críticas e soluções apresentadas pelo *Senior Salaries Review Body Report for 2001*.

No Canadá, com a introdução tanto no Governo Central quanto em diversas províncias de sistemas de gestão de desempenho, vem-se desenvolvendo uma importante experiência, dadas as condições daquele país, orientada pela flexibilidade e voltada ao aumento da capacidade de atração e retenção de quadros qualificados no serviço público canadense.

No Brasil, as recentes experiências no campo das Carreiras do Ciclo de Gestão apontam as possibilidades e limitações de um sistema de remuneração vinculado a avaliações de desempenho para servidores de Carreira. A ampliação da aplicação desses mecanismos, no entanto, tem mostrado algumas inadequações, como no caso da extensão de sistemas de remuneração por desempenho para carreiras de Pesquisa e Desenvolvimento em Ciência e Tecnologia.

O presente "paper" buscará dar uma visão das experiências recentes de utilização de sistemas de avaliação de desempenho vinculados à retribuição de servidores da Alta Administração no Governo Federal do Brasil e, em especial, da Gratificação de Desempenho e Produtividade e da Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão, como instrumento de gestão do desempenho dos integrantes da Carreira de Gestores Governamentais.

A Carreira, criada em 1989, reúne atualmente cerca de 600 membros, selecionados exclusivamente com base no sistema do mérito e formados em Escola de Governo, para o exercício de atribuições de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, direção e assessoramento nos escalões superiores do Governo Federal.

Identificada com os propósitos da reforma do Aparelho do Estado, grande parte dos seus membros exerce cargos ou funções de assessoria e direção no Governo Federal, e aproximadamente metade de seus integrantes tem parcela de sua remuneração vinculada aos resultados de avaliação de desempenho individual e do alcance de metas de desempenho institucional, fixadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que supervisiona a Carreira.

Entre os aspectos principais a serem abordados, inclui-se a dificuldade de utilização de um sistema de avaliação de desempenho com efeitos sobre a remuneração dos servidores a uma carreira com atribuições de análise de políticas públicas e de gestão governamental, num contexto em que os mecanismos de avaliação não apenas não estão adequadamente desenvolvidos, como também os fatores exógenos exercem grande influência no resultado da *performance* avaliada. Por outro lado, a heterogeneidade das condições de trabalho dos Gestores Governamentais, sua distribuição no âmbito da Administração Federal e a relação custo-benefício de um sistema de avaliação desta natureza serão objeto de uma abordagem sistêmica, incluindo a avaliação, pelos integrantes da Carreira sujeitos a avaliação de desempenho, da adequação desse sistema de remuneração às características e ao perfil da carreira e de sua contribuição para a melhoria do seu

grau de eficiência.

## 2. Sistemas de Avaliação de Desempenho e sua Aplicabilidade

As tendências no campo das reformas administrativas nos últimos quinze anos apontam o uso da avaliação de desempenho como o instrumento ideal para o aperfeiçoamento da gestão governamental, o aumento da eficiência e a ampliação do controle social como respostas aos desafios que se colocam para a administração pública em todos os seus níveis: atender de forma eficiente, rápida e satisfatória às demandas crescentes e diferenciadas vindas tanto da sociedade quanto de órgãos do próprio sistema.

Algumas das características marcantes desse novo cenário são: maior exigência de responsabilidades dos servidores, a escassez de recursos e a pressão para melhorar a gestão financeira, bem como a consideração do público como cliente principal dos serviços prestados pelo Estado.

Dessa forma, a avaliação e/ou o monitoramento do desempenho constituem parte indispensável da gestão moderna, ao lado da fixação de metas, contratos e ajustes para controlar a prestação de serviços públicos. Informações adequadas sobre o funcionamento da Administração Pública podem ajudar os órgãos administrativos a desenvolver suas políticas, administrar seus custos de forma mais eficiente, aumentar a efetividade e promover a transparência da gestão pública, ampliando o grau de *accountability*.

Devido à confusão que pode causar por conta das diversas expressões correlatas, tais como produtividade ou eficácia, define-se que monitoramento ou medição do desempenho é a forma pela qual um governo determina se está oferecendo produtos ou serviços de qualidade a um custo razoável. Uma dimensão importante que não pode ser esquecida nesse processo é o acompanhamento eficiente do desempenho institucional. O controle do aparelho de Estado pelos cidadãos, como ilustração, seria viabilizado por meio da mensuração de resultados dos serviços e/ou produtos ofertados pelas instituições públicas em relação à qualidade esperada pela sociedade. Esse sistema de mensuração deve ser composto por indicadores de diversos tipos que refletirão o interesse e as expectativas do cliente-cidadão quanto aos serviços e/ou produtos ofertados pelo Estado. Por outro lado, o controle do Estado sobre o alcance das metas institucionais, definidas intra-organizacionalmente, envolve a utilização dos seguintes indicadores: de eficácia, de eficiência (indicadores financeiros, de desempenho operacional, de verificação do comprometimento da estratégia com as ações e programas desenvolvidos pela organização) e os de qualidade, que medirão o efeito do produto e/ou serviço para o cliente-cidadão e cidadão-servidor.

A avaliação de desempenho de instituições públicas e o *performance measurement*[1] vêm crescentemente assumindo relevância no processo de políticas públicas nos últimos anos. Os países que lideraram as primeiras iniciativas de reforma do Estado de inspiração "pós-burocrática" ou gerencial nos anos 1970/1980 consideraram (e continuam considerando) a avaliação não como uma etapa, mas uma característica inerente ao ciclo de políticas públicas. Em países menos desenvolvidos, a avaliação também adquire relevância, especialmente em função do papel indutor de organismos internacionais como o Banco Mundial na implementação de reformas no serviço público.

Segundo o Banco Mundial, um elemento chave das organizações bem sucedidas é a capacidade de aprender com a experiência e reagir ao mercado ou às demandas dos clientes e de absorver informações, ajustar o desempenho e adaptar-se ao ambiente. Essas características tornam-se vitais tanto para os governos quanto para as instituições privadas, num ambiente determinado cada vez mais pelas pressões da opinião

[1] Há uma certa tendência dos gestores públicos a considerar as duas coisas como uma só. No entanto, a literatura mostra que são etapas de um processo: o GAO (*US General Accounting Office*) considera o *performance management* como "um processo contínuo de monitoramento e divulgação dos resultados dos programas, particularmente sobre o progresso em relação a metas pré-definidas, tipicamente conduzido pela equipe ou instituição responsável pelo programa". Já a avaliação do programa, como"estudos sistemáticos e individuais conduzidos periodicamente ou ad-hoc para aferir o grau de sucesso de um programa, freqüentemente conduzidos por peritos externos ao programa". (GAO/GGD 98-26, Performance measurement and evaluation. Definitions and relationships, April 1998).

pública e demandas da sociedade por eficiência e capacidade de resposta[2]. E avaliar o desempenho torna-se, portanto, indispensável para permitir o aperfeiçoamento da ação governamental, como aponta Mark BAIRD (1998: 11):

> *"No public sector can afford to overlook the importance of clearly defining its objectives and priorities, assessing performance against well-defined benchmarks, and changing the bureaucratic culture into one that stresses client service and achievement of results ... Rather than an imposed requirement of donor agencies, evaluation now becomes a key instrument of good governance and institutional development within our client countries. We all have a responsibility to make sure this function is nurtured and supported, as it has been within our own institutions."*

A capacidade de avaliação pode desempenhar um papel decisivo em quatro áreas principais na gestão pública:

a) No diagnóstico inicial: a partir do cenário em que se encontra, definir as diretrizes para a formulação do tipo de política pública necessário;

b) No processo decisório: apresentar alternativas de ação, avaliando custos e benefícios das políticas públicas adotadas, ajudando a identificar o que funciona e o que não funciona;

c) Durante a implementação: o monitoramento dos resultados obtidos ao longo do processo permite que o gestor "pilote" a política, efetuando os ajustes que se façam necessários, devido a mudanças no cenário;

d) Ao término da política, avaliam-se os resultados obtidos, em relação ao que se esperava inicialmente. Dessa tarefa, pode-se descobrir causas do insucesso, aperfeiçoar a alocação de recursos no processo orçamentário, além de auxiliar a alocação eficiente dos recursos arrecadados. Quando se avalia o impacto das políticas (avaliação *ex post*), abrem-se oportunidades de aperfeiçoamento de programas e projetos de investimento, ampliando a *accountability* e contribuindo para uma cultura orientada para o desempenho nas agências governamentais e para o desenvolvimento de critérios para a aplicação de recursos. Como conseqüência, o exame de como as instituições desempenham suas missões fundamentais, seus custos e sua *performance* permite identificar alternativas para que o governo cumpra o seu papel.

Ou, como sintetiza o Banco Mundial (1998):

> *"Developing national evaluation capacities is a means for ensuring that evaluation findings are available to assist countries in three areas. First, evaluation findings can be an important input for government decisionmaking and prioritization, particularly in the budget process. Second, evaluation assists managers by revealing the performance of ongoing activities at the project, program or sector levels—it is therefore a management tool which leads to learning and improvement in the future (i.e., results-based management). Similarly, evaluation results can also be used to assess the performance of organizations and institutional reform processes. Third, evaluation data contribute to accountability mechanisms, whereby managers and governments can be held accountable for the performance of their activities. As David Shand explains, there may well exist trade-offs between these three uses of evaluation findings. The concept of performance encompasses the efficiency of a project or activity—the ability to undertake an activity at the minimum cost possible. It also includes effectiveness —whether the objectives set for the activity are being achieved."*

Ao lado da avaliação institucional, e do monitoramento do desempenho das organizações, cresce a importância da avaliação do desempenho individual. No serviço público brasileiro, a Constituição Federal incorporou, em especial a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 19/98, múltiplas formas de avaliação de desempenho, a começar pela necessidade de que, para a aquisição da estabilidade no cargo, o servidor público ocupante de cargo efetivo seja submetido, obrigatoriamente, a avaliação de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. Em segundo lugar, como requisito para a própria manutenção no serviço público, uma vez que a estabilidade no cargo efetivo, adquirida após três anos de exercício, é relativa: o servidor estável poderá perder o cargo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

[2] Building Evaluation Capacity. World Bank, Lessons and Practices nº 4, jan 1994.

Além desses princípios norteadores da implantação em caráter permanente de sistemas de avaliação orientados para a efetivação do sistema do mérito, tem-se ainda como sucedâneo da concepção de *carreiras* no serviço público a necessidade de que o desenvolvimento nas mesmas, mediante progressão ou promoção, sejam associados a processos que permitam aferir o mérito relativo, ou seja, aquele que diferencia indivíduos pertencentes à mesma carreira, ocupantes de cargos iguais e, portanto, sujeitos às mesmas obrigações e deveres, e cuja diferenciação, para fins de recompensa, há de observar os princípios da legalidade e da impessoalidade.

Analisando a experiência internacional das últimas décadas, percebe-se que o propósito fundamental do processo de modernização do Estado é desenvolver nas instituições públicas um tipo de gestão com as competências e capacidades necessárias para mobilizar seus recursos da maneira mais eficiente possível para alcançar resultados concretos em benefício da comunidade. Trata-se, então, de buscar que o funcionamento regular dos serviços, além de respeitar os princípios da transparência, eqüidade e disciplina fiscal, considere de maneira prioritária a satisfação dos usuários, a distribuição eficiente dos recursos e a capacidade de responder às demandas do processo de crescimento da economia. A avaliação de desempenho é meio para que esses propósitos sejam atingidos, e não um fim em si mesma.

Conseguir uma gestão pública eficiente e comprometida com os resultados requer transformações em várias dimensões: surgimento de lideranças internas, incorporação de técnicas modernas de gestão que facilitem o processo de tomada de decisões, estabelecimento de metas de desempenho mensuráveis dentro de um quadro participativo, aperfeiçoamento de instrumentos e métodos de avaliação e comprometimento dos diversos níveis com uma gestão de melhor qualidade, de modo que os avanços obtidos tornem-se permanentes.

No terreno das organizações, uma das ferramentas mais utilizadas para o desenvolvimento desse tipo de gestão é a mensuração e a avaliação do desempenho institucional por meio de um conjunto de indicadores-chave[3]. Um sistema de informação regular sobre gestão e desempenho abre a possibilidade de maior eficiência na alocação de recursos físicos, humanos e financeiros, incrementa a autonomia e a responsabilidade dos dirigentes, pois estes contarão com bases sustentáveis de informação para a tomada de decisões e, do ponto de vista central, ajuda a melhorar os sistemas de controle sobre os serviços públicos.

Da perspectiva dos funcionários, a existência de indicadores, metas e avaliações de desempenho institucional permite vincular as tarefas que estes desenvolvem com o alcance de resultados tangíveis em benefício da comunidade, aumentando, assim, os níveis de satisfação e realização em seu trabalho.

Um sistema de indicadores de desempenho bem planejado e bem estruturado oferece a possibilidade de um grau maior de compromisso com resultados durante a discussão e a execução de programas mediante a determinação de metas de desempenho que expressem os sucessos esperados em termos da quantidade e qualidade dos serviços prestados à comunidade e da efetividade e eficiência com que são oferecidos.

Um fator fundamental para a qualidade da gestão de qualquer instituição é a capacidade de medir seus resultados. Para organizações públicas, esta é uma tarefa que encerra algumas complexidades específicas derivadas de suas características institucionais. Sem dúvida, as técnicas de avaliação de gestão encontram-se mais desenvolvidas no setor privado do que no público. As razões principais desse quadro derivam de uma certa dificuldade para medir os produtos oferecidos pelo setor público, devido à multiplicidade de objetivos que as instituições públicas perseguem e dos serviços que provêem e, principalmente, da ausência de mercados, de preços e transações, o que dificulta a mensuração de sucessos por meio de uma expressão monetária simplificada, principalmente quando se trata de monopólio natural ou não, como Segurança ou Relações Exteriores.

Isto significa que não existem para o setor público indicadores diretos e sintéticos de mensuração de desempenho tais como os que geralmente se aplicam na empresa privada. Muitas vezes o impacto de uma ação, no serviço público, depende de fatores exógenos à gestão, de condições econômicas globais ou de

[3] Por indicador, aqui, compreende-se uma construção teórica, um símbolo que deve conferir clareza e precisão à linguagem dos atores envolvidos no planejamento, na execução e na supervisão de um programa.

prioridades políticas, o que dificulta uma avaliação objetiva do valor que esta ação específica agrega.

No setor privado, os sistemas de avaliação de gestão orientam-se para a mensuração dos resultados financeiros da empresa. Esses resultados, em geral, têm uma base objetiva de medidas, que deriva da valoração de seus produtos e insumos no mercado, assim como de seu desempenho financeiro. Dessa forma, a participação no mercado, as utilidades e o custo unitário de produção, entre outros, constituem indicadores tradicionais de gestão empresarial.

Em que pese a importância de instrumentos de avaliação, ainda se vê em muitos países a dificuldade de instalar uma cultura de avaliação, como informa o Banco Mundial: a construção de sistemas de monitoramento e avaliação de desempenho requer o emprego maciço de recursos físicos, materiais, financeiros, tecnológicos e humanos (o que, por definição, não se encontra em abundância nesses países) e o uso dos resultados das avaliações de desempenho na formulação de políticas e na alocação de recursos, quando se logra construir tais sistemas, é ainda incipiente. O próprio receio quanto aos resultados da avaliação e a sensibilidade às críticas oriundas dos resultados desfavoráveis acaba por inibir a avaliação, impedindo que seja implantada a cultura da avaliação. Sobre esse aspecto do problema, diz David SHAND (1998:16-17):

> *"However the issue of incentives—demand and supply—calls into question the purposes of evaluation. Depending on how evaluation information is to be used, incentives may operate differently. Increasingly, the evaluation literature stresses evaluation as part of continuous learning for performance improvement - improving management's knowledge base. Evaluation is thus seen as a normal and valued part of the management cycle.*
>
> *This can be contrasted with the emphasis placed in countries, such as New Zealand and the United Kingdom, on evaluation for accountability or judgmental purposes. For example, in a typical contractual environment, did the ministry supply the required volume, quantity and quality of outputs and at the correct cost as specified in the purchase agreement between the minister and the ministry? Did the chief executive of the agency meet the terms of the performance agreement signed with the minister?*
>
> ***Evaluation may operate differently in such an environment—and be seen as a special and potentially threatening activity. It may elicit defensive responses which do not improve program performance. This has led some commentators to suggest that evaluation activity should be functionally separated from questions of audit or accountability.***
>
> *Those regimes which adopted a minimalist view of the role of the public sector, showed a distinct lack of interest in evaluation. However, if programs remain publicly funded but their delivery is contracted out, it is hard to see why evaluation would not be important in program design and implementation. (Note the recent comment of a senior official of the UK Treasury, "we are not against evaluation per se, but we do worry that it might lead to demands for additional spending.")"*

De fato, aponta o Banco Mundial para a ocorrência de alguns problemas comuns, especialmente nos países em desenvolvimento, tais como o reduzido interesse e comprometimento dos níveis políticos com a função de avaliação, que daí se espraia ao nível burocrático; a insuficiência de mecanismos para tornar operacionais os resultados das avaliações, especialmente a inexistência de vinculação institucional entre os responsáveis pela avaliação e os avaliados; a maior preocupação com a formulação e implementação de programas e projetos do que com seu desempenho ou conclusão; o baixo envolvimento dos órgãos de avaliação com projetos financiados com recursos externos; a reduzida atenção com a objetividade e independência da avaliação e com sua qualidade e tempestividade; o alto custo da avaliação e o pouco acesso a métodos de avaliação de menor custo; e a insuficiência de pessoal qualificado para a tarefa de avaliar.

O apoio político do Chefe do Governo é, também, importante para transmitir a idéia de relevância da avaliação para o conjunto do governo. Além disso, a continuidade do compromisso do governo é importante, pois um sistema de avaliação não pode ser desenvolvido no curto prazo – em geral, é preciso pelo menos uma década para instituir um sistema sólido, desenvolver as competências necessárias e montar estruturas e sistemas administrativos capazes de fazer uso pleno de resultados de avaliação. Por fim, em contrapartida ao apoio governamental é necessário o apoio contínuo de agências de desenvolvimento, como o próprio Banco Mundial.

O Banco Mundial, assim, tem procurado auxiliar os países tomadores de empréstimos no sentido de

ampliar a sua capacidade de avaliação, inclusive exigindo, como requisito para a concessão de financiamentos, que contribuam para a elaboração dos relatórios de desenvolvimento de seus projetos. Desde 1987, tem desenvolvido programas para apoiar o desenvolvimento da capacidade de avaliação de projetos em vários países, como Brasil, Chile, China, Colômbia, Indonésia, Marrocos, Venezuela e outros, e apoiado agências de desenvolvimento regionais por meio do *Evaluation Capacity Program – ECDP*. No âmbito da OECD, o *Public Management Service* tem também desenvolvido um trabalho de grande utilidade na identificação de diretrizes para a avaliação de desempenho, reconhecendo a necessidade de desmistificar a avaliação de programas e enfatizar a gestão do desempenho, indo além dos aspectos metodológicos. Entre as diretrizes, o PUMA enumera (SHAND, 1998:17):

a) a necessidade de gerar demanda efetiva por informações de avaliação, o que inclui a necessidade de apoio dos níveis superiores, políticos e gerenciais para requerer e usar a informação no processo decisório, por meio de incentivos e punições associadas à geração de informação, inclusive a flexibilidade na realocação de recursos de programas de baixa *performance* para outros em que os recursos sejam mais bem aproveitados;
b) a geração de expectativas realistas quanto à avaliação, reconhecendo seus limites e reduzindo o risco de desvalorização da avaliação;
c) a necessidade de institucionalizar a avaliação como parte do processo decisório, sem que degenere numa rotina ou mero exercício formal, superando também a visão de curto prazo do processo orçamentário e sua natural hostilidade ao uso da avaliação; além disso, a avaliação deve estar incorporada ao processo decisório em tempo hábil, ou seja, deve haver adequação entre os diferentes *timings* para que ela seja produzida em tempo útil;
d) a importância de planejar a avaliação, para que responda às questões corretas;
e) garantir a relevância da avaliação, aplicando os recursos destinados à avaliação em áreas de impacto relevante, especialmente avaliando novos programas, em lugar de programas já encerrados;
f) comunicar de maneira apropriada as conclusões da avaliação, de modo que os relatórios de avaliação incluam conclusões e recomendações, garantindo a transparência das melhorias no desempenho e impedindo o surgimento de um comportamento defensivo;
g) garantir envolvimento dos participantes do programa (tanto agentes públicos quanto usuários) no processo de geração de informações, através de consulta (medidas de satisfação dos usuários) e participação direta, sem ignorar as perspectivas dos contribuintes, cuja conceituação vai além dos usuários diretos;
h) assegurar a qualidade técnica das avaliações, o que requer metodologias próprias, objetividade, e o uso de técnicas como revisões internas e externas das avaliações, e até o uso de "códigos de ética" próprios para os avaliadores.

Informações qualificadas oriundas do processo de avaliação de desempenho, portanto, permitem que a sociedade participe do governo, influencie a formulação de políticas e exija o seu aperfeiçoamento, além de auxiliar a própria Administração Pública a perseguir de forma mais eficiente e eficaz seus objetivos de longo prazo. Além disso, conforme aponta Beach (apud Warlich, 1979:90-91) a avaliação de desempenho é parte essencial de uma eficaz administração de pessoal, sendo válida para subsidiar o estabelecimento e manutenção de níveis satisfatórios de desempenho, ressaltar as necessidades e oportunidades de aperfeiçoamento e desenvolvimento das pessoas, motivar o interesse dos chefes pelos seus subordinados e a compreensão entre supervisores e supervisionados, além de informar o processo decisório sobre promoções e oportunidades, melhorias remuneratórias e validação dos processos de seleção de pessoal.

É importante, porém, não perder de vista que a avaliação de desempenho é antes de tudo um instrumento, um meio, e não um fim em si mesmo; não pode, por exemplo, servir de pretexto, ou de "muleta", para a busca de outros objetivos, tais como a contenção de despesas, a punição de incompetentes ou desidiosos. Como alerta BERGAMINI (1983)

> *"adotar a avaliação e desempenho somente porque é moda, seria desvirtuar-lhe a seriedade que merece. Igualmente inoportuno seria usá-la para punir irresponsáveis, demitir incapazes, aumentar lucros, reduzir*

*gastos com pessoal e assim por diante. É preciso ter em mente que a avaliação em si caracteriza-se como um simples instrumento. O valor que possa vir a lhe ser creditado depende do uso que dela se faça. Como simples instrumento ela não tem o poder de chegar a objetivo algum, a não ser o de facilitar o diagnóstico daqueles fatores que estejam dificultando ou mesmo impedindo o curso dos acontecimentos até a chegada aos objetivos organizacionais. Somente as medidas administrativas posteriormente adotadas é que darão o verdadeiro sentido de sua utilidade."*

Por outro lado, o resgate da função planejamento é vital para que a avaliação de desempenho possa cumprir sua finalidade de promover a efetividade, eficácia e eficiência da ação governamental. Somente mediante um processo coordenado e consistente de definição de diretrizes e prioridades vincular-se-ão metas e objetivos a ações a serem implementadas, as quais, dessa forma, poderão ser objeto de avaliação quanto aos seus meios e resultados.

Quanto à avaliação individual, cujo objetivo é, essencialmente, julgar os indivíduos quanto ao desempenho de suas atribuições e permitir o desenvolvimento dos recursos humanos, vincula-se a esse processo à medida que instrumentos de avaliação centrada em resultados, expressos em unidades específicas e mensuráveis, refletindo a eficácia organizacional, podem contribuir para que o exame dos comportamentos relacionados com o trabalho, relativizados pelo grau de controle que os indivíduos tenham sobre os mesmos, se tornem reais insumos para o aprimoramento das organizações e dos indivíduos que nelas atuam. Com efeito, como lecionam Snape & McElwee (apud Guimarães, 1999), a avaliação pode beneficiar tanto os administradores quanto os funcionários, dando a esses o *feedback* sobre o seu desempenho e conhecimento sobre suas oportunidades de ascensão na carreira.

Há, no entanto, dificuldades a serem identificadas e superadas. A começar pela reação ambígua que rotineiramente acompanha a implementação de sistemas de avaliação: desconfiança, descrença, reduzido comprometimento e despreparo de avaliados e avaliadores contribuem para o seu esgotamento, muitas vezes em curto prazo. Insegurança, medo e boicote resultam do processo de implementação inadequada de mecanismos e processos de avaliação. *Feedback* confuso e irreal é o produto que gera uma crescente perda de credibilidade nos resultados da avaliação, redundando no seu abandono.

Múltiplos fatores devem ser considerados: clima e cultura da organização, qualidade e disponibilidade de meios materiais, humanos e financeiros, qualidade das comunicações e relações interpessoais, qualidade do gerenciamento do desempenho, características individuais dos avaliados e avaliadores condicionam o desempenho e, conseqüentemente, os resultados das avaliações. A metodologia a ser adotada para avaliar o desempenho de uma organização e seus integrantes deve considerar esses fatores, evitando a mera transposição de modelos externos, que podem resultar inadequados ao caso concreto.

## 3. Avaliação de Desempenho dos Servidores Públicos no Brasil

Do ponto de vista dos conceitos e técnicas aplicáveis, a avaliação de desempenho de servidores públicos, no Brasil, acompanhou, em sua evolução, em linhas gerais, o estado da arte. Em termos práticos, no entanto, há muito a se reparar em relação ao tema, o que demonstra a dificuldade em superar-se a ausência de uma cultura meritocrática no país.

A avaliação de desempenho dos servidores públicos surge, na experiência brasileira, de forma bastante distorcida, embora calcada nas melhores intenções. Com efeito, na década de 1930 a implementação da Lei do Reajustamento, de 1936, tentou, por meio de um regulamento de promoções, instituir a avaliação de desempenho dos servidores públicos federais; contudo, a experiência não logrou os resultados esperados, e, como destaca Grillo (1982), "com o correr do tempo as medidas perderam a sua consistência, principalmente em razão do despreparo dos avaliadores de desempenho dos funcionários". Embora outras tentativas tenham sido implementadas, as mesmas se revelaram, ao cabo, inócuas.

Em meados dos anos 60, com a implantação do Plano de Cargos da Lei nº 3.780, na Administração Federal, buscou-se instituir um sistema de avaliação de desempenho baseado no método da escala gráfica, fixando critérios de promoção por merecimento e antiguidade e notas mínimas, iguais à metade da nota

máxima prevista para promoção por merecimento. Com isso, visava-se reduzir o grau de arbítrio conferido aos dirigentes, extinguir o apadrinhamento e as influências políticas e evitar que os funcionários mais qualificados fossem preteridos em favor dos "apadrinhados". Por meio do "Boletim de Merecimento", chefias avaliavam seus subordinados semestralmente, observando **condições essenciais** como *qualidade do trabalho, quantidade do trabalho, auto-suficiência, iniciativa, tirocínio, colaboração, ética profissional, conhecimento do trabalho, aperfeiçoamento profissional e compreensão dos deveres,* e **condições complementares***,* tais como *assiduidade, pontualidade* e *disciplina,* cuja ocorrência negativa resultaria em diminuição dos pontos atribuídos a cada funcionário. Em cada semestre, o "Índice de Merecimento" resultante da soma algébrica dos pontos positivos e negativos indicaria o resultado da avaliação. A cada dois anos, a média aritmética dos resultados indicaria o "grau de merecimento" do servidor à promoção, cabendo o exame de recursos à Comissão de Promoção de cada órgão, composta de cinco servidores. Os resultados obtidos, porém, foram considerados ineficazes, suspendendo sua aplicação após cinco anos. Uma das razões foi a falta de seriedade com que tais avaliações eram efetuadas, resultando em avaliações superiores à média em 99% dos casos.

Após um período de mais de dez anos em que o tema esteve literalmente abandonado, retomaram-se, ao final dos anos 70, as tentativas de implementação de sistemas de avaliação de desempenho vinculados ao sistema remuneratório ou ao desenvolvimento nas Carreiras do serviço público, mas sem que se tenha conseguido grande sucesso nessa empreitada.

Em outubro de 1977, o desenvolvimento em carreira dos integrantes do Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645, de 1970, que à época abrangia a totalidade dos servidores federais da Administração Federal Direta, foi disciplinado por meio do Decreto nº 80.602, posteriormente derrogado e alterado pelo Decreto 84.669, de abril de 1980.

O Decreto nº 80.602/77 regulamentou a progressão funcional, definindo-a como a "elevação do servidor à classe imediatamente superior". Definiu o "aumento por mérito" como a movimentação do servidor da referência em que estivesse posicionado para a imediatamente superior, dentro da mesma classe. O Decreto nº 84.669, de 1980, alterou estes conceitos, passando a definir a progressão como *progressão vertical* e o aumento por mérito como *progressão horizontal.*

De início, a avaliação de desempenho não seria procedida por meio de instrumento específico: seria suficiente o exclusivo julgamento da chefia, em função do desempenho da unidade administrativa ou do comportamento do servidor, o qual teria caráter irrecorrível. Em 1980, foi instituído novo procedimento, a partir de uma ficha de avaliação de desempenho.

Foi fixado como interstício básico para progressão e aumento por mérito o prazo de 18 meses, podendo ser reduzido para doze ou aumentado para até 36 meses, conforme o **resultado da avaliação de desempenho** do servidor a ser realizada a cada doze meses, sendo requisito básico para a concessão da progressão ou aumento. A partir de 1980, a sistemática foi simplificada, passando a vigorar apenas dois conceitos: o Conceito 1, dando direito a interstício de 12 meses para quem obtivesse mais de 75 pontos na avaliação de desempenho, e o Conceito 2, acarretando interstício de 18 meses, para os demais casos.

O interstício para a progressão ou aumento dependeria, assim, de fatores extremamente subjetivos, em função dos quais o servidor poderia ter seu interstício aumentado. Caso em avaliação posterior o conceito obtido fosse superior ou inferior, poderia haver redução ou acréscimo do tempo exigido para a progressão ou aumento: por exemplo, um conceito B (Bom) obtido logo após outro, confirmaria o interstício de 18 meses. Somente o servidor com conceito MB (Muito Bom) teria direito a aumento a cada doze meses; um conceito R (Regular), obtido após um conceito B, acarretaria interstício de 36 meses, sendo necessário um conceito MB para que o interstício fosse reduzido para 24 meses.

O Decreto fixou, ainda, um sistema de quotas, para efeito de avaliação em grupo: não mais de 20% do total de servidores em exercício no órgão poderiam ter conceito MB; 70 % poderiam ter conceito B; e 10%, o conceito R. Sistema semelhante prevaleceria em relação à avaliação individual, observadas, no entanto, as quotas que fossem distribuídas para cada unidade. Além disso, poderiam ser reduzidos os quantitativos relativos aos conceitos MB (para menos) e R (para mais). Quanto aos servidores ocupantes de

cargos comissionados e funções de confiança, não se lhes aplicaria o sistema de quotas, para efeito da avaliação de desempenho. Posteriormente, também este sistema foi modificado: passou-se a distribuir os servidores avaliados, conforme o conceito, em apenas duas faixas (Conceito 1 e Conceito 2), cada qual podendo abranger 50% do total de cada categoria funcional, em cada órgão.

Estabeleceu o Decreto nº 80.602/77, ainda, a distribuição quantitativa de cargos por classes em cada categoria funcional, conforme o número de classes que as compusessem. Para as categorias compostas de 3 classes, foi prevista a distribuição de 10% das vagas para a classe Especial, 35% para a classe B (intermediária) e 55% para cada a classe inicial. Nas categorias compostas de 4 classes, fixou-se o percentual de 10% para a última classe (Especial), 40% para a inicial (A), 30% para a segunda (B) e 20% para a terceira (C), numa estrutura piramidal. As categorias com 5 classes teriam, a contar da classe final, 5% (Especial), 20% (D), 15% (C), 30% (B) e 40% (A). A distribuição das vagas por classe condicionaria a progressão, uma vez que esta se subordinaria à existência de vaga na classe seguinte.

No que se refere ao Aumento por Mérito, satisfeito o interstício a que se sujeitasse o servidor em função do seu desempenho, seria concedido automaticamente.

Como critérios para a aferição do desempenho, foram escolhidas a *qualidade e quantidade do trabalho; a iniciativa e cooperação; a pontualidade e disciplina;* e a *antiguidade*, valendo cada ano de exercício um ponto, até o máximo de 30 pontos. Cada fator poderia ser ponderado pela chefia, escolhendo, para cada caso o fator preponderante, e a ser pontuado com maior importância, dentro de certos limites.

Esse sistema de avaliação pelo método de distribuição forçada, baseado na idéia de comparar os funcionários uns com os outros e distribuí-los em "grupos" de desempenho tampouco logrou êxito. Apesar de inovador, a excessiva preocupação em vincular o desenvolvimento do servidor na Carreira à avaliação de desempenho tornou-se, ao longo do tempo, um sério obstáculo à sua efetividade. Ademais, a não institucionalização do sistema de avaliação e a sua incapacidade de produzir subsídios válidos para o aperfeiçoamento da ação administrativa acabou por neutralizar o sistema, fazendo dele letra morta e mais um "formalismo" a ser cumprido de maneira ritualista. Além disso, brechas criadas pela legislação acabaram por compensar o "represamento" do curso de carreira produzido pelo critério de curva de Gauss forçada, de que é exemplo a concessão, em 1985, a todos os servidores, sem qualquer requisito vinculado ao mérito, de progressão automática de doze referências, fenômeno repetido em 1993 com a concessão de três referências adicionais, pela Lei nº 8.627, a todos os servidores, sem qualquer vinculação com o curso regular da carreira.

Não obstante tais vícios históricos, persiste a necessidade, inclusive por determinação da Constituição Federal brasileira, de instituir, para cada carreira, mecanismos próprios e adequados de avaliação de desempenho e de capacitação, de modo que haja uma retro-alimentação permanente, colhendo-se insumos para o sistema de promoções e o constante aperfeiçoamento, atualização e capacitação dos seus integrantes, e a fim de que seja instituído um efetivo sistema de mérito no serviço público.

Esta necessidade deriva, a partir do novo texto constitucional, de dois comandos específicos, o primeiro deles inserido na nova redação dada ao § 2º do art. 39 da CF, segundo o qual a participação em cursos de aperfeiçoamento ministrados por escolas de governo passa a ser requisito obrigatório para a promoção na carreira.

Sob a perspectiva de uma carreira, a avaliação de desempenho deve estar ligada às espécies de desenvolvimento horizontal e vertical (progressão e promoção). O aumento de salário dentro da mesma classe deve ser sempre dependente de rendimento satisfatório, e não como uma mera conseqüência do tempo de serviço. É esse o método capaz de assegurar, por meio de estímulos positivos e negativos, motivação à manutenção e crescimento do desempenho. A progressão, no entanto, deve ter critérios de avaliação menos rigorosos, dado que se trata de mecanismo mais flexível para o desenvolvimento na carreira. Já a promoção, que implica mudança de classe e a assunção de responsabilidades mais elevadas, dentro da mesma carreira, deve ser acompanhada, além da avaliação do mérito, por outros requisitos, de que são exemplos a existência de vaga, a sujeição a cursos de aperfeiçoamento ou formação, e, em determinados casos, o tempo de serviço na carreira, reduzindo-se, por esses requisitos, a influência da subjetividade da atribuição das promoções.

Quanto ao segundo comando constitucional, a partir da vigência da nova redação dada ao art. 41 da

Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/98, a avaliação de desempenho surge como instrumento necessário até mesm

A adoção de um sistema de avaliação de desempenho, característico da burocracia weberiana, é apontado, inclusive, como capaz de contribuir para a adoção de um modelo gerencial de gestão pública, pois se trata de pré-condição para que a Administração Pública possa atuar de forma impessoal e com a competência necessária às flexibilidades inerentes a esse modelo (ABRUCIO, 1993:35). A avaliação de desempenho, evidentemente, não é capaz de superar problemas de ordem sistêmica ou cultural que freqüentemente são entraves ao alcance de melhores resultados, mas é sem dúvida um importante instrumento para ajudar a superar esses obstáculos.

Segundo a Organização das Nações Unidas[4], um sistema baseado no mérito significa confiança na capacidade de decidir sobre o mérito relativo. O instrumento principal para formular as decisões é a avaliação do pessoal, e a validade desse sistema de avaliação depende da validade do sistema do mérito. Este é, sem dúvida, o principal desafio a ser vencido, uma vez que *não há inimigos declarados à avaliação de desempenho,* mas sempre que um sistema desta natureza é implementado, surgem obstáculos "inesperados" que, via de regra, acabam por reduzir sua eficácia ou mesmo reduzi-los à inutilidade.

O grande problema está, portanto, em *como* apurar o desempenho, sem produzir as disfunções apontadas por DEMING (apud BARBOSA, 1996:63): gerar um sistema arbitrário e injusto, que desmoralize os funcionários, alimente o espírito imediatista, aniquile o trabalho em equipe, estimule o medo e a mobilidade administrativa.

Na grande maioria dos países que aplicam o sistema do mérito, a avaliação de desempenho se efetua periodicamente, em geral uma vez por ano, embora seja recomendável periodicidade menor (seis meses). O tipo de instrumento de avaliação varia muito, mas é freqüente que a avaliação se processe mediante um formulário padronizado, ou mediante um relatório, atribuindo-se uma pontuação a diversos fatores que medem o merecimento para a promoção. Um fator que tem sido sempre discutido é a quem cabe a avaliação: na maioria dos casos, a avaliação é feita pelo superior imediato, sujeita a reexame ou ratificação em nível superior. Este tipo de avaliação tem sido objeto de questionamentos, uma vez que, muitas vezes, o julgamento do superior imediato parece carecer da fidedignidade necessária sobre os verdadeiros conhecimentos e capacidades do funcionário. Outro aspecto diz respeito ao grau de participação do funcionário na própria avaliação: em muitos países, especialmente no Reino Unido, se dá conhecimento ao funcionário das avaliações desfavoráveis, possibilitando-se o recurso; em outros casos, não apenas se dá o conhecimento, como se assegura a representantes dos funcionários a participação no processo de avaliação, como é o caso da França. Sistemas de auto-avaliação, em geral, servem apenas como suplementares à avaliação conjunta, ou hierárquica.

Um sistema consistente e eficiente de avaliação de desempenho poderá constituir não apenas um instrumento de gestão da força de trabalho sob o ponto de vista do sistema do mérito, como também será capaz de viabilizar a implementação de mecanismos remuneratórios baseados na desempenho, qualidade e produtividade das atividades desenvolvidas, individual e coletivamente.

A implementação de carreiras, ou de um novo sistema classificatório, requer medidas simultâneas no sentido de que seja dotado de condições para a atração e retenção de quadros qualificados, notadamente por meio de sistema remuneratório adequado e programas de treinamento e desenvolvimento (gerencial, administrativo e operacional). Essas medidas, que requerem aprovação legislativa, devem ser concatenadas, pois não será viável implementar um sistema baseado no mérito, na qualificação e no desempenho, se paralelamente não for viabilizado um sistema de recompensas que indique as verdadeiras perspectivas de valorização profissional vinculadas à nova situação.

Contudo, no Brasil, até hoje a avaliação de desempenho na Administração Federal não obteve êxito

[4]Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública: Manual de legislación y prácticas de administración pública. Apud Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública: Manual de legislación y prácticas de administración pública. Apud OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Problemas de Carrera en el Servicio Público. Comision Paritaria del Servicio Público - Primera Reunión, Ginebra, 1970. Informe III. 2ª ed. (1ª ed. 1970), Ginebra (Suiza), 1974, 67 p. p. 47.

nas tentativas de libertar-se da discricionariedade, da tolerância, do paternalismo, da condescendência e mesmo da displicência que sempre condenaram os instrumentos de avaliação dos servidores ao desuso, em pouco tempo. A experiência mais recente tem repetido as distorções verificadas no passado, especialmente a falta de uniformidade na aplicação dos critérios de aferição de desempenho, decorrente da diversidade de chefias responsáveis pela avaliação.

Para solucionar esse obstáculo, a *seriedade* da avaliação passou a ser encarada como mito, a ponto de serem instituídas por meio de diversas leis e regulamentos regras de "curva forçada" que visam obrigar os avaliadores a discriminar o desempenho dos funcionários, enquadrando-os numa pretensa curva normal. Essa espécie de regra foi instituída, originalmente, para o serviço público federal, para fins de promoção, pelo Decreto nº 80.602, de 1977, e logo a seguir foi abandonada. A partir de 1994, foi reiterada, de forma mais drástica, na esfera federal, pelos regulamentos de avaliação de desempenho individual vinculados ao pagamento das diversas gratificações de desempenho já existentes, e a tendência é a sua generalização, à medida que sejam implementados, para o conjunto dos servidores federais, "bônus de desempenho" ou gratificações de produtividade. Com esse propósito, o Governo Federal tem promovido alterações no sistema de remuneração de várias carreiras do serviço público.

Desde 1995, a progressiva implantação de Gratificações de Desempenho e Produtividade, ou de Gratificações de Desempenho de Atividade ou função, tornou-se instrumento prioritário da política de remuneração do Governo Federal, substituindo, inclusive, a concessão de reajustes em caráter geral e uniforme, determinados pela Constituição Federal em seu art. 37, X. Propôs, ainda, permitir a implantação de tratamento diferenciado entre servidores em atividade, aposentados e pensionistas, rompendo-se, na prática, a obrigatoriedade de extensão, aos aposentados, dos mesmos reajustes concedidos aos ativos.

De fato, desde janeiro de 1995 até dezembro de 2002, enquanto a inflação acumulada atingiu índices entre 77% e 99%[5], os valores dos vencimentos foram corrigidos em apenas 3,5%. No entanto, a totalidade dos cargos e carreiras do serviço público federal civil e militar foi contemplada, no período, com reajustes diferenciados, e somente um setor da Administração Pública Federal – os servidores técnico-administrativos das Universidades Federais – não recebeu reajuste por esse mecanismo. As demais carreiras e cargos, totalizando cerca de 64% dos servidores públicos federais ativos, têm parte de sua remuneração vinculada a sistemas de avaliação de desempenho individual, coletivo e institucional, diferenciados em razão das atribuições exercidas, dos cargos ocupados e dos órgãos ou entidades a que prestam serviços.

Embora orientada por propósitos meritórios, a implementação desses sistemas de avaliação de desempenho não se vem dando de forma pacífica, tranqüila ou transparente para o conjunto dos servidores públicos a eles submetidos. Além da desconfiança de que fatores subjetivos venham a inviabilizar a realização e avaliações justas, destaca-se o fato de que, em muitos casos, inexistem garantias de que as metas de desempenho institucionais estabelecidas possam ser atingidas em face da ausência de recursos materiais, financeiros e institucionais, uma vez que o sistema de avaliação de desempenho não se encontra articulado com as demais políticas governamentais.

Ademais, tais espécies remuneratórias, na forma como vêm sendo implementadas, demandam, via de regra, volumes de informação proibitivos, tendendo a se distanciar da razão de sua criação.

Por fim, freqüentemente tais incentivos constituem apenas formas de salário indireto e discricionário, merecendo, por isso, críticas e resistências dos trabalhadores. Na verdade, a crítica mais freqüente encontra eco na visão de LEGGE (1995) sobre as implicações da flexibilização trazida pela administração gerencial, segundo a qual tais iniciativas mais parecem fruto do pragmatismo e oportunismo patronais, como parte de uma estratégia mais ampla de controle do trabalhador e obtenção de melhores índices de "lucratividade" (apud GUIMARÃES: 135).

A experiência recente de implantação da Gratificação de Desempenho e Produtividade para as Carreiras de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Planejamento e Orçamento e

[5] O Índice Nacional de Preços ao Consumidor atingiu 77,01%, e o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, atingiu 99,54%.

Finanças e Controle, no âmbito das Secretarias Federal de Controle e do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, são ilustrativas da escassa validade desses sistemas de avaliação individual e institucional como instrumentos capazes de refletir o desempenho efetivo quer das instituições, quer dos seus quadros de pessoal. Um dos aspectos mais visíveis dessa ineficiência resultou da excessiva sujeição dos servidores aos critérios discricionários das chefias, em função da adoção de mecanismos de distribuição ou "curva forçada" que limitavam a avaliação individual dos servidores.

Essa solução, longe de gerar um processo de avaliação mais eficiente, acabou por levar à concentração de distribuição de pontos nos limites superiores de cada faixa (dividindo-se, portanto, a distribuição das avaliações em apenas três valores, via de regra: 100%, 90% e 75%) e à criação de mecanismos informais de "rodízio" entre os avaliados, a cada período semestral, de modo que, a cada 18 meses, qualquer membro do grupo avaliado tivesse obtido a avaliação média do grupo, eliminando-se qualquer efeito diferenciador da avaliação.

As razões para o fracasso da "curva forçada" são, na verdade, históricas, e o sistema instituído nada fez para superar as falhas verificadas nas experiências anteriores. Veja-se o que, em 1979, Beatriz WAHRLICH (1979) ponderava, quanto à sistemática então instituída:

> *"A hierarquização é um jogo de soma-zero, porque os indivíduos estão sendo comparados uns com os outros. Numa soma-zero, há um perdedor para cada vencedor. Ninguém pode melhorar sua posição sem que alguém desça da que ocupava. Isso só pode ser deletério para a moral do grupo e para sua motivação, como comumente acontece em qualquer organização que usa tal método de avaliação. Entretanto, se o objetivo principal da avaliação é mais o de julgar e comparar, do que de desenvolver os recursos humanos disponíveis, o sistema de hierarquização é uma atraente opção."*

Alertava ainda a Profa. Wahrlich para a necessidade de que as instituições estivessem preparadas para administrar o conflito organizacional decorrente desse sistema em que a moral poderia ser deteriorada pela competição entre os membros das equipes. A ausência desse tipo de cuidado produziu, na verdade, tantos descontentamentos e tão poucas soluções para as situações ocorridas que, ao final, o sistema de avaliação individual era visto por avaliados e avaliadores como um "fardo", e não como um mecanismo de aperfeiçoamento da Administração.

Com o propósito de enfrentar esses problemas, foi criada em julho de 2000 a Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão – GCG, cuja sistemática de avaliação foi regulamentada em Decreto Presidencial (Dec. Nº 3.762/2001) e Portaria Ministerial (Portaria nº 171/2001), que estabeleceram como limite máximo para a média das avaliações individual o percentual de 95% dos pontos atribuídos à avaliação individual, e a obrigatoriedade da observância de um desvio padrão, em torno da média, de 5 pontos percentuais. A pontuação média individual não pode, ainda, ser superior ao resultado da avaliação de desempenho institucional, que depende do alcance de metas a ser observadas pelos órgãos em que atuam os servidores, fixadas de acordo com o Plano Plurianual.

A racionalidade dessas medidas, que visam reduzir a possibilidade de avaliações excessivamente homogêneas (tornando indiferenciadas as avaliações), condescendentes (impedido que todos os avaliados recebam a avaliação máxima) ou irreais (impedindo que, caso as metas não sejam atingidas, isso não se reflita no pagamento da Gratificação) esbarra, na verdade, na inexistência de uma cultura de avaliação nos órgãos da Administração Pública, e, pior ainda, entre as chefias que irão avaliar os servidores.

De fato, sequer existe a garantia de que os *avaliadores* serão integrantes das carreiras dos avaliados, ou servidores permanentes dos órgãos, já que cabe à chefia imediata, via de regra exercida por ocupantes de cargos comissionados de livre provimento, avaliar os servidores, ocorrendo a situação apontada por PINHEIRO (1996):

> *"Também muito criticado na administração pública brasileira é o flagrante despreparo das chefias para avaliar o desempenho de seus subordinados. Tal despreparo resulta, pelo menos em parte, da falta de profissionalização dos gerentes do setor público. Sendo poucas as carreiras estruturadas, comumente as pessoas chegam a funções de chefia por meio da simples nomeação para cargos de confiança. Além de provocar uma excessiva rotatividade das gerências, esta situação aumenta o risco de serem designados para postos de chefia indivíduos sem o adequado perfil".*

Embora os regulamentos prevejam instâncias recursais, como os Comitês de Avaliação de Desempenho, com competências para apreciar recursos contra avaliações de desempenho, acompanhar as avaliações para identificar distorções na sua aplicação e avocar casos em que o servidor receba pontuação com desvio superior a quarenta por cento em relação à média das avaliações individuais, e de cuja composição farão parte representantes dos servidores, eleitos para esse fim, e que deverão manifestar-se sobre os recursos em até vinte dias do seu recebimento, trata-se de um sistema excessivamente dependente da capacidade dos avaliadores e que, ademais, não confere ao Comitê instrumentos para "moldar" a realidade aos padrões estabelecidos sem produzir novas distorções. Veja-se que, caso as chefias não observem os critérios fixados, aplicar-se-á um "ajuste" geral sobre todas as avaliações de desempenho individual, penalizando de maneira **desproporcional** os servidores situados na faixa inferior de pontuação. A título exemplificativo, num universo de 100 servidores avaliados, em que 98% desses servidores tenham percebido pontuação igual a 95% e 2% pontuação igual a 94%, a aplicação da fórmula acarreta como resultado a elevação da pontuação dos 98% situados na média 95% e a redução para 60% dos dois servidores situados abaixo dela.

Portanto, num grupo, qualquer que seja, o servidor que receber a menor pontuação carregará quase todo o peso da perda; quem tiver a pontuação maior e conseguir manter a mesma na "reavaliação" da chefia, será beneficiado. Em qualquer caso, é preciso que alguns avaliados obtenham 100% e alguns obtenham menos de 95% para que os prejuízos sejam menores. Quanto maior a concentração numa faixa estreita no decil superior da amostra, maior a perda acarretada aos situados nos decis e quartis inferiores pela aplicação da fórmula. Se num grupo de 14 avaliados apenas um tiver 100% e todos os demais 95%, a aplicação da fórmula reduz para 93,6% a avaliação dos que receberam 95%. Se três tiverem 100%, a redução é de 95% para 92,4%.

Há, portanto, um incentivo implícito à utilização de regras de rodízio, posto que não há como, *a priori*, assegurar que os avaliadores poderão valer-se de uma distribuição normal com desvio de cinco quando houver diversos avaliadores; mesmo uma instância revisora superior – o Secretário Executivo, por exemplo – não teria meios para "comparar" os avaliados e definir quais deles deveriam ser posicionados em cada ponto da curva "normal" com desvio de 5 pontos.

Dessa forma, as normas fixadas com objetivo moralizador, especialmente o desvio padrão, tendem a gerar distorções e tensões que poderão comprometer irremediavelmente não apenas o ambiente de trabalho nas unidades de avaliação, como a própria validade do sistema de avaliação.

Tão grave quanto essa situação seria a aplicação, pura e simples, do art. 4º da Portaria 917, que prevê que, em caso de envio das avaliações fora do prazo ou na sua ausência, ou quando não atendidas as "condições legais" de que trata o art. 5º do Decreto nº 3.762, será atribuída a pontuação individual a todos os avaliados ou sujeitos à avaliação, de 50% da média apurada pela Unidade de Avaliação, que poderá ser um ministério com 20, 30 ou 50 gestores. Segundo a CGRH do MP, caso a Unidade de Avaliação encaminhe um Relatório Consolidado de avaliações individuais fora dos requisitos legais, será atribuído 50% do limite possível para a avaliação individual.

Ademais, o art. 8º, IV da Portaria 171 previu que o descumprimento dos prazos gera pena de responsabilidade aos avaliadores e demais encarregados de processar as avaliações, não sendo lícito penalizar, também, o servidor avaliado.

Situações como essa, de fato, tendem a gerar descontentamento e a própria deslegitimação do sistema de avaliação, impedindo que produza os insumos necessários para a sua aplicação como instrumento do processo de desenvolvimento organizacional e institucional.

A esse respeito, registra PINHEIRO (1996) o fato de que vários estudiosos criticam o fato de vincular a concessão de promoções ou de vantagens salariais aos resultados de avaliação de desempenho. Segundo esses estudiosos, essa prática, além de gerar uma perniciosa competição entre os avaliados, e com isso comprometendo o espírito de equipe, tende a produzir resultados pouco confiáveis, uma vez que coloca em jogo o futuro financeiro dos avaliados. Essa abordagem coloca em segundo plano a importância da

identificação de habilidades e valor do desempenho, impedindo que o funcionário se concentre na qualidade de seu desempenho e na possibilidade de seu autodesenvolvimento.

Essas circunstâncias têm-se se refletido na inconsistência da associação entre avaliação de desempenho e gratificações de produtividade. O fato de o desempenho aferido ter efeitos imediatos na remuneração individual, não estando superados os entraves culturais e técnicos para uma avaliação consistente, e mesmo a inadequação dos mecanismos de aferição ao perfil dos servidores avaliados, acaba por prejudicar o próprio sistema de avaliação empregado, servindo o resultado da avaliação mais como instrumento de punição de servidores insubmissos ou premiação aleatória do que como mecanismo eficaz de gestão da força de trabalho.

De resto, a avaliação de desempenho assim implementada não constituiu um mecanismo de valorização do sistema do mérito ou de melhoria de desempenho, mas mera fórmula para justificar melhorias salariais setoriais, uma vez que as gratificações criadas desde 1994 para satisfazer necessidades inadiáveis de valorização salarial de diversos segmentos do funcionalismo têm sido atreladas, em geral, à instituição de sistemas de avaliação de metas institucionais e de desempenho individual que, contudo, continuam a esbarrar no dueto *formalidade-informalidade,* que acaba por contaminar todo o processo.

## 4. A Carreira de Gestores Governamentais e a Gratificação de Desempenho de Atividade do Ciclo de Gestão

A abordagem da adequação de um Sistema de Avaliação de Desempenho e da fixação de remunerações baseadas em desempenho exige que se leve em consideração, em primeiro lugar, o universo, ou segmento, ao qual o mesmo será aplicado.

A Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, integrante do Núcleo Estratégico da Administração Pública Federal no Brasil, já foi objeto de abordagem detalhada por meio de estudos diversos na esfera acadêmica, entre os quais o mais recente foi realizado por CHEIBUB (2001). Em três ocasiões anteriores, no II, no V e no VI Congressos Internacionais do CLAD, a Carreira foi objeto de abordagem em perspectiva comparada com as adotadas em outros países, notadamente Argentina, Uruguai e Estados Unidos.

Trata-se, com efeito, de uma das únicas carreiras instituídas exclusivamente a partir do sistema do mérito no Brasil, e cujo potencial de contribuição para o aumento da eficiência, eficácia e transparência da gestão governamental vem sendo destacado em sucessivas oportunidades, motivando o Governo Federal a investir na sua implantação, notadamente a partir de 1995, mediante a realização de novos concursos de ingresso. Em face dessa política de provimento de cargos vagos na Carreira, o número de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental elevou-se de cerca de 70 membros em julho de 1995 para 486 membros em julho de 2002; outros 80 Especialistas acham-se em fase de conclusão de curso de formação na Escola Nacional de Administração Pública, devendo iniciar seu exercício profissional em outubro de 2002. Ainda no ano de 2003 realizar-se-á um novo concurso de ingresso, destinado a prover 110 novos cargos na Carreira.

A criação da carreira de Gestores Governamentais no Brasil foi resultado da intenção do Governo Federal de prover a Administração Pública de quadros altamente qualificados com missão de implementar uma reforma de Estado que garantisse maior transparência e melhoria da qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade. Essa intenção fundava-se no diagnóstico de que a administração pública federal, notadamente a administração direta, carecia de quadros qualificados tanto para a formulação de políticas públicas quanto para sua implementação e avaliação. Segundo SOUZA (1999), os Gestores Governamentais foram concebidos como

> *"elementos estratégicos de um amplo processo de reforma administrativa que visava a corrigir inúmeras disfunções do aparelho estatal, como: a rigidez do aparato público que não se adaptou aos tempos de crise e incertezas; as deficiências relacionadas à capacidade de gestão e capacidade técnica para a elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas; o baixo nível de articulação governamental; a distância entre*

> *o aparato burocrático e a sociedade, principalmente por falta de mecanismos de participação do cidadão, exigência básica dos processo democráticos; a falta de uma política de pessoal que proporcionasse a valorização, o incentivo e a qualificação do servidor públicos. (1999:152)*

A concepção, portanto, achava-se bastante próxima do que seria necessário para, rapidamente, constituir-se um "núcleo duro" na administração direta e autárquica, totalmente novo, capaz de oferecer respostas imediatas às demandas e dotar o Estado de um corpo profissional qualificado para o exercício das funções de governo. Assim, o Congresso Nacional aprovou, em outubro de 1989, a Lei nº 7.834, criando a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, cujas atribuições legais envolvem o exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração Federal direta, autárquica e fundacional.

A Lei criava a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental juntamente com 960 cargos, cujo preenchimento mediante sucessivos concursos possibilitaria uma rápida consolidação da carreira e impactos imediatos nos padrões de gestão do Estado brasileiro[6].

A configuração da carreira observa alguns requisitos essenciais do modelo burocrático weberiano. Trata-se de uma das poucas estruturas profissionais do serviço público federal brasileiro constituída com base exclusivamente no sistema do mérito, com atribuições específicas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e direção e assessoramento nos escalões superiores da Administração Federal, com estrutura remuneratória diferenciada, ingresso por concursos públicos periódicos e formação específica, ministrada por escola de governo (Escola Nacional de Administração Pública) e uma forte identidade ou espírito de corpo entre seus integrantes[7].

O Gestor Governamental, como analista simbólico, é essencialmente um profissional que administra informações e conflitos. Estes conflitos refletem os choques de interesses de grupos sociais diferenciados, que podem apresentar-se pela ação direta dos grupos de pressão ou pela mediação das organizações político-partidárias. Muitas vezes, tais interesses se expressam de forma implícita, nos meandros da estrutura burocrática do Estado.

Esta característica fundamental do ambiente em que atua o Gestor Governamental exige do profissional um perfil muito próprio e característico, o que lhe demanda e permite ir além dos limites do arquétipo do burocrata. Entre as características principais deste profissional podem-se elencar as seguintes:

- **Deve ser um especialista em políticas públicas**, e não um administrador de meios. Como tal, deve ser possuidor de formação generalista, diversificada, com ênfase no conhecimento das ciências sociais, econômicas, ciência política e dominar as metodologias próprias destas ciências.
- **Deve ter profundo conhecimento sobre o Estado**, tanto teórico quanto prático, e suas instituições, sua história e cultura, dominando amplamente as normas de funcionamento das organizações públicas, as corporações que atuam neste espaço e seus anseios;
- **Deve ser negociador e articulador**, entre as diversas esferas e níveis que compõem a arquitetura institucional do Estado. Isso equivale a dizer que deve atuar tanto no Poder Executivo quanto no Poder Legislativo, pois a política pública está em permanente negociação, desde a formulação das

[6] Embora a proposta inicial previsse um prazo de 4 anos para o provimento dos cargos totais da Carreira, essa medida não foi preservada no curso da tramitação da matéria, que foi bastante tumultuada. A implementação da concepção original tampouco se deu de forma tranqüila. Ao longo da tramitação da Lei nº 7.834/89 e sua regulamentação, o plano inicial foi sucessivas vezes adaptado e alterado, chegando, em certos momentos, a ameaçar o êxito da iniciativa quando já se achava próxima a nomeação da primeira turma de gestores, recrutada em concurso público realizado em 1988. Os 960 cargos criados foram objeto de provimento inicial em fevereiro de 1990, quando foram nomeados os 103 alunos que concluíram o 1º Curso de Políticas Públicas e Gestão Governamental, dos quais 91 tomaram posse em cargos da Carreira.

[7] Além disso, segundo alguns membros da Carreira, os pontos básicos que distinguiriam a "ideologia" desta carreira seriam, basicamente: o repúdio ao formalismo burocrático, ao patrimonialismo e ao clientelismo, ao corporativismo deletério; a valorização do profissionalismo e da ação concreta pública, o respeito intransigente à democracia e ao estado de Direito, à ética na ação pública; a prioridade para formação de generalistas com mobilidade total, o respeito à pluralidade de opiniões, o respeito às minorias e o comprimento das decisões proferidas pela maioria.

diretrizes até o último detalhe da execução. Esta articulação passa não só pelos diversos órgãos do Executivo, como pelo Congresso Nacional, o Judiciário, os partidos políticos e os grupos sociais afetados;

- **Deve ter ampla formação e compromisso com a ética**, a fim de que possa arbitrar interesses conflitantes de maneira isenta e imune às pressões dos diversos grupos envolvidos na negociação e implementação de políticas setoriais, para que sua ação seja determinada em prol do interesse público expresso no programa do governo eleito democraticamente como expressão da vontade nacional;
- **Deve ser servidor estável**, sem o que estará vulnerável aos interesses específicos dos grupos de pressão, *lobbies* de todas as naturezas e até mesmo à corrupção;
- **Deve ter formação teórica e prática em Estado e Governo**, cujas características somente podem ser ministradas em Escola de Governo. Esta formação deve realçar o caráter generalista do seu perfil: longe de ser um especialista em generalidades, ou um teórico que saiba cada vez mais sobre cada vez menos, deve conciliar, à formação em sua área de interesse profissional original, a agregação de um conjunto de conhecimentos que lhe permita visualizar o conjunto sem deixar de ter presente a soma das partes, num ambiente altamente diferenciado como é o Estado. Para formar este profissional em ciências de governo, em problemas próprios do setor público, a experiência profissional por meio de um curso de formação teórico e prático específico ministrado intra-máquina é requisito fundamental, mediado pelo compromisso do Estado no aproveitamento deste profissional especialmente preparado;
- **Deve ser um especialista em comando**, apto a buscar, onde necessário, o conhecimento técnico especializado necessário ao detalhamento e execução das políticas públicas, durante o seu processo de formulação, implementação e avaliação. Aliado à capacidade e domínio das técnicas de negociação, deve ter a capacidade de motivar e agregar equipes de trabalho, planejando e coordenando a sua ação.

Pode-se afirmar, sem exagero, que a esmagadora maioria dos Especialistas em Políticas Públicas selecionados e em exercício da função atende ou tem potencial para atender a esse perfil. Evidentemente, somente o trabalho no dia-a-dia é capaz de submeter à prova os indivíduos selecionados em concurso público, cujas trajetórias acadêmicas ou profissionais dificilmente se deram nas mesmas condições em que irão atuar na Administração Pública. Mas a forma pela qual a seleção se processa e os conteúdos ministrados no curso de formação devem ser ajustados a esse perfil, evitando, por um lado, o excessivo academicismo, e, por outro, o despreparo intelectual ou a inadequação do perfil psicológico para o exercício de tantas e tão complexas habilidades. A formação e o próprio *esprit de corps* da carreira enfatizam o comportamento dos seus integrantes segundo padrões éticos de conduta, entre os quais sobressai a preocupação com os princípios da legalidade, publicidade e impessoalidade, além da própria moralidade, sem prejuízo ao princípio da eficiência. No entanto, trata-se de um corpo altamente identificado com o propósito de modernização da Administração Pública, constituindo *agentes de mudança* identificados com praticas gerenciais e técnicas modernas de gestão, bem assim orientados para a implementação, em sua prática profissional, de valores democráticos e de valorização da cidadania.

Apesar dessas características – ou talvez em decorrência delas mesmas – a implementação da Carreira enfrentou os mesmos obstáculos que as demais tentativas de implementação de um Estado meritocrático no Brasil. Tais dificuldades são notórias e têm origens políticas, culturais e também econômicas. Podem ser apontados, como exemplo, o reduzido comprometimento dos dirigentes políticos com o sistema do mérito; as sucessivas e reiteradas campanhas voltadas para a justificação de medidas de ajuste que acabam por transmitir à sociedade uma idéia distorcida de que todo servidor é desnecessário, desidioso ou despreparado; a corrosão do poder aquisitivo dos salários percebidos por esses servidores; e a inconsistência do regulamento de carreiras. Todos esses fatores, em conjunto, têm desestimulado a permanência de quadros qualificados no serviço público e a continuidade dos programas desenvolvidos. Esse

problema tem também criado obstáculos à implementação da Carreira de Gestores Governamentais, de que é exemplo a redução da atratividade remuneratória da Carreira, o que acarretou evasão de seus quadros, desde 1990, da ordem de mais de trinta por cento.

Assim, a estrutura remuneratória dessas carreiras e seus sistemas de avaliação de desempenho e de desenvolvimento, por não estarem fundados nos princípios essenciais que devem sustentar uma burocracia do tipo weberiano acabam, por falta de legitimidade, tornando-se incapazes de assegurar, mesmo nas poucas situações em que se encontram as características essenciais da burocracia, a retenção dos seus melhores quadros ou atrair os quadros com a qualificação necessária, ou mesmo de recompensar o mérito relativo, no âmbito dessas mesmas carreiras.

Além disso, a própria conceituação e implementação de carreiras profissionais no serviço público federal tem-se dado de maneira ora casuísta, ora incompleta, negligenciada e contaminada pela concepção paternalista que busca, paradoxalmente, sobre os escombros de um serviço público constituído após décadas de clientelismo e fisiologismo, criar carreiras, inclusive em áreas estratégicas, por meio do aproveitamento de servidores de cargos análogos, fusões e confusões que nada mais fazem do que tornar a situação ainda mais difícil de ser solucionada. Assim, surgem tentativas de estruturação de "carreiras" com conteúdo atributivo análogo, em setores da Administração Federal, que não se orientam pelo mesmo compromisso com o sistema do mérito, numa tentativa de impedir o alastramento da atuação dos Gestores Governamentais pela Administração Pública e a consolidação de seu espaço de atuação.

Nesse contexto, também os Especialistas em Políticas Públicas têm tido, muitas vezes, que dispender grande energia na defesa da própria carreira, atuando como corporação profissional. Esse esforço, nem sempre bem-sucedido, levando em consideração as dificuldades enfrentadas para a retomada do processo de inserção da carreira em bases mínimas de racionalidade, mostra que, embora sejam agentes de mudanças e o embrião de um novo serviço público no Brasil, fundado nos princípios da democracia e do mérito, defrontam-se com um desafio de difícil superação, para a qual muitas vezes faltam aliados na esfera de decisão política.

Embora a concepção teórica da Carreira e sua configuração legal possam ser consideradas capazes de atender às necessidades que lhe deram origem, ao longo da trajetória da carreira o modelo original foi bastante modificado, perdendo algumas de suas características essenciais, devido à influência de grupos de pressão, como outras carreiras e instituições do governo federal. A interrupção no processo de inserção da Carreira, superada apenas a partir de 1995, acarretou significativas diferenças entre os concursos realizados, com impactos sobre o perfil atual dos integrantes da Carreira e o seu nível de expectativa. A maior parte dessas diferenças reside nas mudanças de projeto e na heterogeneidade dos processos de seleção.

A falta de priorização clara das carreiras do Núcleo Estratégico e de uma identidade institucional que ultrapasse os limites da atuação corporativa têm levado os Gestores Governamentais a priorizar sua inserção individual, o que vulnera a coesão da carreira e a sua capacidade multiplicadora[8]. Com efeito, na avaliação de parte significativa dos Gestores, a "fraqueza institucional" da carreira, ou seja, a falta de aliados claros na esfera política, é o principal ponto negativo da carreira, seguido pela insuficiência da remuneração assegurada aos que nela ingressam, pontos esses que carecem de solução suficiente (MARIA, 1999).

Em vista de tal situação, em muitos momentos a coesão da carreira é fragilizada pela inserção individual de seus membros, que buscam ocupar espaços e construir trajetórias profissionais individuais, de acordo com o seu talento e aspirações pessoais e não pelo fato de pertencerem a uma carreira de Estado voltada para finalidades estratégicas.

Essa busca tem tanto o sentido de melhoria salarial – uma vez que, para um servidor em início de carreira, a designação para um cargo em comissão pode implicar um aumento de remuneração de até 50% - quando o de legitimar-se, individualmente, num contexto que, apesar da imagem positiva da Carreira, não é exatamente favorável à sua inserção, justamente porque não há regras claras que assegurem ao Gestor

[8] Essa última, por sua vez, somente se viabiliza pelo esforço cooperativo interinstitucional e pela construção de redes de informação e apoio profissional.

Governamental o aproveitamento que a sua situação como carreira de executivos públicos deveria garantir.

Os compromissos dos Gestores Governamentais com os valores da democracia, o perfil da carreira e suas atribuições permitem antever qual o papel que lhes está reservado se esse processo for levado a cabo. Além disso, um pressuposto fundamental para a implementação da administração gerencial, atualmente na agenda do governo Fernando Henrique Cardoso, é a existência de dirigentes públicos qualificados e comprometidos com o interesse público, além de um alto grau de profissionalização da administração pública (SHEPHERD & VALENCIA,1996:111), o que ainda está ausente na maior parte dos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil. Na inexistência desses gerentes, ou na impossibilidade de que sejam atraídos de outros setores, agrava-se a tendência a que a administração se torne descoordenada[9].

A missão dos Gestores, portanto, como executivos públicos ou como formuladores de políticas públicas, reveste-se de excepcional importância, que transcende o mérito dos seus integrantes para inserir-se entre os temas que devem ser priorizados por qualquer governo que queira, simultaneamente, ser eficiente, eficaz e efetivo e ao mesmo tempo pautar a sua gestão pelos valores da democracia e da cidadania.

A Carreira tem, atualmente, 485 integrantes em atividade, e mais 84, que deverão entrar em atividade em outubro de 2002, quando serão alocados aos diversos ministérios, conforme as prioridades definidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão responsável pela supervisão da Carreira.

A distribuição atual revela um forte predomínio dos Ministérios da Saúde (15,23%), Planejamento, Orçamento e Gestão (13,17%), Fazenda (10,91%), Educação (10,7%), Justiça (8,02%), Previdência e Assistência Social (5,76%) e Trabalho e Emprego (5,14%), que juntos totalizam 68,93% do total de membros ativos. Os demais 31% estão distribuídos por outros 18 órgãos, inclusive a Presidência da República (Tabela I).

Essa distribuição revela que o aproveitamento dos Especialistas em Políticas Públicas atende ao perfil generalista da Carreira, com presença tanto em órgãos de formulação e implementação de políticas sociais quando na área econômica do governo. A versatilidade dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental faz com que esses profissionais sejam bastante disputados, podendo, em função de ofertas de trabalho em outros órgãos, movimentar-se horizontalmente, desde que autorizados pelo órgão supervisor da carreira, o que contribui para a otimização, no médio prazo, do seu aproveitamento. Não obstante, a mobilidade pode, eventualmente, comprometer um dos propósitos da inserção da Carreira – a continuidade das políticas públicas – razão pela qual as movimentações têm sido precedidas de análise criteriosa por parte do órgão supervisor da Carreira.

Assim, o Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental é, freqüentemente, um *outsider,* mas ao mesmo tempo um servidor de carreira, cuja permanência num determinado órgão poderá estar vinculada ao exercício temporário de determinada função, mas poderá permanecer indefinidamente naquele órgão, mas sem necessidade de estabelecer uma conexão com grupos de interesse já estabelecidos para garantir sua permanência ou amenizar eventuais conflitos que surjam em decorrência de sua atuação. Nesse sentido, produz-se uma forma de *insulamento* burocrático, em relação aos EPPGG, que os torna diferentes das demais carreiras vinculadas a um único ministério, ou com exercício privativo nesse órgão, em que a vinculação opera como um inibidor da conduta do servidor como contrapeso às pressões externas ou oriundas dos escalões superiores da hierarquia.

O perfil dos integrantes da Carreira é, ainda, favorável ao seu aproveitamento como gerentes de programas, projetos ou atividades, o que se dá, via de regra, face à forma como ainda hoje se estrutura o serviço público federal, por meio do exercício de cargos de confiança. Do seu total de membros efetivos, um percentual significativo exerce cargos em comissão de direção ou assessoramento (Tabela II). Esse percentual é superior a sessenta por cento do total, relativamente às turmas ingressadas até 1997, e cujos

[9] A esse respeito, é relevante verificar que o Banco Mundial identifica na qualidade da tecnocracia/burocracia estatal e na inserção institucional dos aparatos administrativos de formulação e implementação de políticas públicas um dos pilares do sucesso dos chamados "tigres asiáticos", classificados como experiências modelares de "desenvolvimento com alto desempenho".

membros já ultrapassaram a fase de introdução no *locus* de atuação da Carreira –e mesmo considerando-se o pouco tempo de serviço na Carreira dos ingressados em 1998, 2000 e 2001, a média é de 40%, tendendo a rápida elevação. Em regra, num período de 2 a 3 anos, há uma expressiva possibilidade de que os servidores recém-ingressados sejam alçados a postos importantes na hierarquia de ministérios e agências, assumindo a gestão de programas, projetos ou atividades, ou assessorando diretamente dirigentes da Administração Federal nos seus escalões superiores, o que se considera uma expressão da vocação da carreira como *carreira de Executivos Públicos*.

Essas características da Carreira identificam algumas dificuldades, no que tange à aplicação de Sistemas de Avaliação de Desempenho e de parcela da remuneração atrelada a esses sistemas.

Em primeiro lugar, é de se ressaltar que, em regra, e particularmente no caso das Carreiras do Ciclo de Gestão, entre as quais os Gestores Governamentais, não são submetidos a avaliação de desempenho individual os servidores investidos em cargos comissionados. Dessa forma, já se tem um percentual, no caso dos Gestores, expressivo, que ou percebe a parcela de retribuição vinculada ao desempenho em seu valor máximo, como é o caso dos ocupantes de cargos em comissão de níveis mais elevados, ou que percebem essa vantagem com base no resultado da avaliação *institucional,* ou seja, dependente exclusivamente do percentual de alcance das metas fixadas para o órgão. Nesse caso, inexiste a aplicação de limites ou de regras de ajuste ou de curva forçada, embora seja também verdadeiro que o servidor provavelmente jamais receberá a Gratificação em sua totalidade, posto que os percentuais máximos de alcance de metas têm-se fixado entre 85% e 95% do valor máximo.

Em segundo lugar, a dispersão dos Especialistas em Políticas Públicas e sua diferenciação atributiva colocam obstáculos sérios à realização de uma avaliação de desempenho baseada em critérios de ordem quantitativa, e até mesmo qualitativa, em horizontes temporais fixados, geralmente, em um semestre. A cada seis meses, realiza-se nova avaliação, sendo considerados como critérios para aferição do desempenho, nos termos da regulamentação vigente, os seguintes:

a) QUALIDADE E PRODUTIVIDADE: Apresentar o trabalho com planejamento e organização, de acordo com a sua complexidade, metas, prioridades e prazos estabelecidos, evitando deixar pendências ou abster-se de acompanhá-las

b) TEMPESTIVIDADE DO TRABALHO: Ser capaz de identificar circunstâncias favoráveis e momentos oportunos para agir, consumando em tempo hábil as tarefas de interesse da unidade

c) DEDICAÇÃO E COMPROMISSO: Aplicar-se com responsabilidade, contínua e assiduamente, nas atividades desenvolvidas por seu setor, além de possuir visão global da Instituição, cooperando para o cumprimento de sua missão institucional e a conseqüente realização dos trabalhos planejados e a consecução dos objetivos esperados, buscando sempre a utilização racional dos recursos técnicos e materiais disponíveis.

d) CRIATIVIDADE E INICIATIVA: Encontrar alternativas ou novos paradigmas para resolver situações cuja solução excede os procedimentos de rotina ou cooperar para inovação demonstrando espírito crítico ou senso para a investigação e a pesquisa. Ainda, tomar decisões, apresentar propostas e assumir, de forma independente, desafios, responsabilidades e liderança de trabalhos.

e) RELACIONAMENTO e COMUNICAÇÃO: Proceder com respeito em relação a colegas e chefias; ser flexível para com críticas, valores e percepções diferentes e idéias divergentes ou inovadoras, de modo a favorecer a integração e o espírito de equipe; demonstrar maturidade e inteligência emocional, visando superar pressões e facilitar a negociação ou sua aceitação pelo grupo.

f) CONHECIMENTO DO TRABALHO E AUTODESENVOLVIMENTO: Executar corretamente as atividades pelas quais é responsável, demonstrando percepção do impacto de seu trabalho sobre as demais atividades e sobre a imagem da Instituição. Ainda, manter-se atualizado, por iniciativa própria ou aproveitando oportunidades oferecidas pela Instituição, buscando ampliar os conhecimentos em sua área de atuação.

Embora não haja maiores dificuldades quanto à natureza dos critérios, a sua ponderação é fixa – não permitindo ajustes necessários em função da natureza das atividades exercidas, ou do seu contexto – e tampouco o sistema é flexível o suficiente para permitir que tarefas de conteúdo simbólico, abstrato ou

intelectual, inerentes ao processo de formulação de políticas públicas, sejam adequadamente consideradas. Assim, a avaliação de desempenho tende a se distanciar da realidade do dia a dia do trabalho realizado, e supostamente avaliado, convertendo-se em um processo formal de mensuração que, todavia, tem resultados diretos na remuneração do servidor.

Em caso de não atendimento das regras e prazos estabelecidos, prevêem-se penalizações que atingem diretamente o servidor avaliado. Segundo a Portaria nº 917, de 9 de agosto de 2001, o envio fora do prazo das avaliações de desempenho, ou o descumprimento dos limites fixados pelo Decreto nº 3.672, relativos a desvio padrão e média máxima, implicarão o pagamento da GCG em percentual equivalente a 50% da média das avaliações individuais, acrescidos da parcela correspondente à avaliação institucional.

A responsabilidade pelas avaliações é da chefia imediata, dando-se ciência ao servidor avaliado que, contudo, não tem garantia efetiva de participar do processo mediante *auto-avaliação.* Na verdade, cabe à chefia imediata utilizar o bom senso, permitindo ao avaliado oportunidade de interagir previamente, evitando-se o conflito resultante de uma avaliação unilateral e arbitrária. Na hipótese de insatisfação ou inconformidade, resta o direito de recurso a um Comitê de Avaliação de Desempenho externo ao órgão, que por não dispor de elementos suficientes para uma reavaliação, tende a ratificar as avaliações recebidas, exceto quando há evidentes desvios ou erros de avaliação. Confere-se, assim, enorme margem de manobra ao avaliador, capaz de utilizar critérios discricionários de difícil reversão, o que torna o processo pouco produtivo, no sentido de gerar incentivos ao melhor desempenho do servidor que, por não estar em exercício de cargo comissionado, é submetido à avaliação.

Pesquisa realizada pela Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental em junho de 2002, com uma amostra de 81 integrantes da Carreira, produziu conclusões que podem ser consideradas no mínimo instigantes, quanto à adequação do Sistema de Avaliação de Desempenho aplicado aos Gestores Governamentais.

Dos 81 participantes da pesquisa, 79% já haviam sido submetidos a avaliação de desempenho para fins de pagamento da Gratificação de Desempenho. Desses, 75% tiveram participação nos respectivos processos de avaliação, revelando que, informalmente, vigora, na maioria dos casos, processo de auto-avaliação, ou avaliação compartilhada entre chefia e superior imediato.

Entre os que foram submetidos a avaliação, 67% revelaram terem sido avaliados em conjunto com outros integrantes de suas equipes de trabalho. Por outro lado, 33% foram os únicos integrantes de suas equipes de trabalho sujeitos a avaliação, o que demonstra a heterogeneidade de critérios aplicados na Administração Pública em termos de avaliações de desempenho.

Para 73% dos que foram avaliados, os resultados das avaliações efetuadas pelas chefias imediatas foi considerado justo. No entanto, apenas 45% dos que foram avaliados consideraram que as chefias efetuaram adequadamente as avaliações. Se considerarmos o julgamento dos que, por exercerem cargos em comissão, não foram avaliados, constata-se que 59,3% consideram que as chefias avaliadoras não efetuam adequadamente as avaliações. Tal resultado evidencia o reduzido grau de legitimidade que se confere às chefias avaliadoras - muitas das quais não estão devidamente habilitadas para proceder à avaliação.

Os mecanismos de recurso e revisão dos resultados das avaliações foram considerados inadequados e insuficientes por 39,5% dos participantes da pesquisa. No entanto, 56,8% afirmaram não ter meios para avaliar, o que deriva do pouco uso, até o momento, dos mecanismos de recurso e revisão.

Quanto aos impactos do Sistema de Avaliação sobre a Carreira, 74,1% consideraram que o processo de avaliação de desempenho não contribuiu de nenhuma forma para o aperfeiçoamento profissional do servidor, o que revela que, na prática, o sistema está exclusivamente orientado para o resultado imediato, que é o pagamento de uma parcela da remuneração do servidor que pode corresponder a cerca de 30% de sua remuneração total.

Além disso, para 58% dos participantes o sistema de fixação de metas de desempenho institucional, no âmbito do Sistema de Avaliação de Desempenho, não atende aos seus pressupostos (integração como Plano Plurianual, melhoria da eficiência, alcance de metas ou objetivos relevantes). Dessa forma, pouco contribui, também, para a melhoria do desempenho institucional, conforme a opinião de 65,4% dos

participantes, para os quais o processo de avaliação institucional não contribuiu, de nenhuma forma, para o aumento da eficiência do órgão ou unidade de exercício.

Quanto à parcela de remuneração vinculada aos resultados da avaliação de desempenho, 49,4% a consideraram excessivamente elevada, e 32% a consideraram adequada. Ainda que essa parcela tenha sido substancialmente reduzida a partir de junho de 2000, com a instituição da GCG em substituição à Gratificação de Desempenho e Produtividade, é ainda necessário reavaliar esse percentual, notadamente em função de outras situações já instituídas para Carreiras da Administração Federal em que as gratificações de desempenho têm percentuais menores, mas as remunerações resultantes são superiores às fixadas para as Carreiras do Ciclo de Gestão.

Quanto à viabilidade de Sistemas de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal, apenas 9,9% consideram que a Administração Pública Federal tem plenas condições de responder satisfatoriamente ao sistema de avaliação de desempenho com efeitos na remuneração dos servidores. Para 30,9% dos participantes, a Administração Pública Federal tem condições de responder satisfatoriamente ao sistema de avaliação de desempenho com efeitos na remuneração dos servidores apenas em alguns setores de maior qualificação profissional, como é o caso das Carreiras do Ciclo de Gestão. No entanto, para 54,3% a Administração Pública Federal não tem condições de responder satisfatoriamente ao sistema de avaliação de desempenho com efeitos na remuneração dos servidores. Tais respostas evidenciam elevado grau de ceticismo quanto à eficácia e efetividade dos Sistemas de Avaliação de Desempenho, derivada, em parte da própria experiência com a aplicação de tais sistemas, onde as distorções têm-se verificado em grau além do razoável, reduzindo a credibilidade dos mesmos.

Tais distorções se evidenciam quando analisadas as regras fixadas para "moralizar" o Sistema. Para 63% dos participantes da pesquisa, a aplicação dos critérios de ajuste (desvio padrão mínimo de cinco pontos percentuais e média máxima de 95% do valor máximo) é abusiva e prejudica o resultado do processo de avaliação. Para 27,2%, critérios moralizadores ou racionalizadores são necessários, mas os critérios ora em uso são inadequados ou insuficientes para atingir seus propósitos. A seu turno, o Sistema de Avaliação de Desempenho utilizado para o pagamento da GCG é considerado benéfico e de caráter moralizador e motivador da atuação dos EPPGG para apenas 6,2% dos participantes; 42% o consideram mais prejudicial do que benéfico, e 12,3% o consideram inteiramente prejudicial. Para 35,8%, contudo, ele não afeta a atuação dos EPPGG.

Quanto à sua manutenção, para 23,5% o Sistema de Avaliação de Desempenho e o pagamento da GCG com base nos seus resultados devem ser extintos; para 42%, devem ser mantidos e aperfeiçoados. E para 30,9%, tanto faz serem mantidos ou extintos, uma vez que o desempenho dos EPPGG depende de outros fatores (exercício de cargos em comissão "DAS", autonomia, responsabilidade, etc). Assim, não se verifica uma aversão intrínseca dos Gestores Governamentais ao sistema de avaliação, mas uma aspiração a que o mesmo seja adequado e aperfeiçoado à situação da Carreira e suas características, uma vez que o mesmo é parte integrante de um sistema de mérito que, em essência, é compatível com a natureza da Carreira.

É possível, assim, concluir no sentido de que uma sistemática de avaliação de desempenho, adequada, justa, transparente e democrática, é tão necessária quanto bem-vinda. No entanto, ainda se está longe de atingir tal objetivo, e a vinculação de um sistema de avaliação de desempenho a resultados de curto prazo, notadamente com efeitos remuneratórios sobre a Carreira de EPPGG, não contribui para esse objetivo.

A melhoria dos níveis de eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública passa por muitos caminhos. A fixação de parcelas remuneratórias vinculadas ao atingimento de metas pode ser um deles; mas não será, jamais, o mais importante meio para tanto. A experiência da Carreira de Gestores Governamentais mostra, por si só, que o desempenho dos EPPGG não depende de gratificações de desempenho ou bônus de resultados para ser otimizado, embora possa ser prejudicado por tais instrumentos. É preciso, assim, identificar soluções adequadas para a política remuneratória do Ciclo de Gestão, mas sem que se abandone a idéia de uma sistemática de avaliação de desempenho que, atendendo aos princípios da Constituição Federal e coerente com o sistema do mérito, sirva como mecanismo de aperfeiçoamento da gestão de recursos

humanos, e não mero instrumento para a contenção de gastos ou punição de servidores pretensamente faltosos ou desidiosos.

## BIBLIOGRAFIA UTILIZADA


ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**. Cadernos ENAP n.º 10, Brasília: ENAP, 1997, 52 p.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente in **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink, Rio de Janeiro : FGV, 2a. ed, 1998.

BAIRD, Mark. **The Role of Evaluation. In Public Sector - The Critical Role of Evaluation - Selected Proceedings from a World Bank Seminar**. The World Bank: Washington: The World Bank, 1998, p. 7-12.

BARBOSA, Lívia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público** ano 47, Vol. 120, nº 3, set-dez 1996, p. 59-101.

BERGAMINI, Cecília Withaker. Novo exame preocupado da avaliação de desempenho. FGV, **Revista de Administração**, vol. 18, nº2, abril-junho 1983, p. 5-11.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado**, nº 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília: MARE, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público** ano 48, nº 1, jan-abr 1997, p. 5-24.

CATALÁ, Joan Prats I. Direito e gerenciamento nas administrações públicas – Notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigma. **Revista do Serviço Público** ano 47, vol. 120, nº 2, mai-ago 1996, p. 23-44.

CATALÁ, Joan Prats I. **Gobernabilidad democratica en la America Latina Finisecular - instituciones, gobiernos y liderazgos. PNUD, Seminário para a elaboração de uma Agenda Nacional de Governabilidade**, setembro de 1996.

CHEIBUB, Zairo B e MESQUITA, Wania Amélia Belchior. **Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. Textos para Discussão ENAP** nº 43, agosto de 2001, 71p.

FREITAS, Juarez. Emenda Constitucional nº 19/98 e a avaliação especial do desempenho de servidor público em estágio probatório. **Revista Interesse Público**, nº 5, 2000, p. 43-50.

GRILLO, Antoino Nicollo. Avaliação de Desempenho: a experiência brasileira na Administração Pública. **Revista de Administração**, São Paulo: USP, vol. 17, nº 1, jan-mar 1982, p. 24-38.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino, Leitão, Jacqueline Silveira de Sá & Lourenço, Regina Lúcia Ramos. Avaliação de desempenho baseada em resultados em organização de pesquisas e desenvolvimento: a percepção de pesquisadores sobre sua finalidade, objetivos e limitações. **Revista de Administração**, São Paulo: USP, vo. 34, nº 3, p. 83-94, jul-set. 1999.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência**. Revista de Administração Pública**, ano 34, nº 3, p. 125-140, maio-junho 2000.

KLIKSBERG, Bernardo. **Como transformar e Estado: para além de mitos e dogmas**. Brasília: ENAP, 1992, 88 p.

LANGDON, Ken & OSBORNE, Christina. Como avaliar sua equipe. **Publifolha**, 2001, 72p.

MARIA, Carmen et alii. **Pesquisa – Gestores 1999**. mimeo, 1999, 18 p.

**Measuring the Performance of Government Departments**. Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office. London: The Stationery Office, march 2001.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Problemas de Carrera en el Servicio Público**. Comision Paritaria del Servicio Público - Primera Reunión, Ginebra, 1970. Informe III. 2ª ed. (1ª ed. 1970), Ginebra (Suiza), 1974, 67 p.

PICCIOTTO, Robert. **Why Bother ECD? In Public Sector - The Critical Role of Evaluation - Selected Proceedings from a World Bank Seminar**. Washington: The World BankThe World Bank: Washington, 1998.

PINHEIRO, Maria Lúcia de Moraes. **Avaliação de Desempenho no Setor Público: problemas e perspectivas**. Brasília: ENAP, mímeo, nov. 1996.

QUIRK, Barry. Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers. **Public Administration** vol. 75, Autumn 1997, 569-586.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Reforma administrativa no contexto da democracia – A PEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro**. Brasília: DIAP/ARKO Advice, 1997, 297 p.

SANTOS, Luiz Alberto & CARDOSO, Regina Luna Santos. **Avaliação de Desempenho da Ação Governamental no Brasil – problemas e perspectivas**. Monografia vencedora do XV Concurso de Ensayos Y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública Del CLAD, 2001.

SHAND, David. **Evaluation Capacity and the Public Sector. In Public Sector - The Critical Role of Evaluation - Selected Proceedings from a World Bank Seminar**. Washington: The World Bank, 1998.

SHEPHERD, Geoffrey & VALÊNCIA, Sofia. Modernizando a Administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. **Revista do Serviço Público** ano 47, vol 120, nº 3, set-dez 1996, p. 103-128.

SOUZA, Eda Castro Lucas de. "Políticas Públicas: formação de gestores governamentais em tempos de mudança". **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, vol. 79, jan-abr 1998, p. 42-51.

USA, General Accounting Office. **Performance measurement and evaluation. Definitions and relationships**. GAO/GGD 98-26, April 1998.

WAHRLICH, Beatriz. Contribuição ao estudo da avaliação de desempenho. **Revista de Administração Pública**, vol. 13, nº. 01, jan-mar 1979, p. 89-104.

WORLD BANK. **Building Evaluation Capacity**. Washington: The World Bank, Lessons and Practices nº 4, jan 1994.

WORLD BANK. **Public Sector - The Critical Role of Evaluation - Selected Proceedings from a World Bank Seminar**. Washington: The World Bank, 1998, p. 7-12.

## Resenha Biográfica dos Autores

**Luiz Alberto dos Santos**, 40 anos, brasileiro, é bacharel em Direito (UFGRS) e Comunicação Social (PUCRS) e mestre em Administração pela Universidade de Brasília. É integrante da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1990. Exerceu, no serviço público federal brasileiro, funções na Subsecretaria de Planejamento e Modernização Institucional da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República (SEPLAN/PR), no Departamento de Modernização Administrativa da Secretaria da Administração Federal, na Assessoria do Programa Federal de Desregulamentação, na Diretoria de Relações do Trabalho do Instituto Nacional do Seguro Social e na Assessoria da Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e da Administração. Exerce, desde 1992, o cargo em comissão de Assessor Técnico da Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados. É autor do livro "Reforma Administrativa no Contexto da Democracia", editado em 1997 pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP e pela Arko Advice Editorial, e do livro "Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social - Possibilidades no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado", publicado em 2000 pelo DIAP. Tem participado, como conferencista e palestrante, de debates, simpósios e seminários sobre as reformas administrativa e da previdência social em curso no Brasil. É ex-Presidente, ex-Diretor de Articulação Institucional e ex-Diretor de Estudos e Pesquisas da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e ex-integrante da Coordenação do Fórum de Entidades de Carreiras e Categorias Típicas de Estado. E-mail para contatos: **Luiz.alb.santos@uol.com.br**

**Regina Luna Santos Cardoso,** 33 anos, brasileira, é bacharel em Relações Internacionais e Ciência Política (REL/UnB) e mestra em Ciência Política (Instituições Políticas e Políticas Públicas) pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília. É integrante da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1996 e atual Diretora-Executiva da Anesp. Exerceu, no serviço público federal brasileiro, funções no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, na Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, na Escola Nacional de Administração Pública e no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Atualmente, encontra-se em exercício no Ministério da Educação, estruturando o sistema de acompanhamento e avaliação do Programa Nacional de Informática na Educação. É autora do ensaio "Instrumentos para a implementação do modelo gerencial na administração pública: observações iniciais sobre a implementação de contratos de gestão no Brasil", premiado no XI Concurso de Ensaios e Monografias do Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e publicado em *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública – perspectivas, posibilidades y limitaciones*, Caracas, Venezuela, Unesco/CLAD, 1998 e do livro "Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional e Organizacional no Setor Público: Técnicas e Ferramentas", publicado pela Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), São Paulo, 1999. **Email para contatos**: luna_regina@uol.com.br

Os Autores foram vencedores, em 2001, do XV Concurso de Ensayos Y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, com o trabalho "Avaliação de Desempenho da Ação Governamental no Brasil – Problemas e Perspectivas".

# ANEXOS

## Tabela I – Distribuição de Especialistas em Gestão Governamental por Órgãos – Julho de 2002

| ÓRGÃO | QUANT | % DO TOTAL | % ACUMULADO. |
|---|---|---|---|
| MIN. DA SAÚDE/ANVISA/ANS/FUNASA | 74 | 15,23% | 15,23% |
| MIN. DO PLAN., ORÇAMENTO E GESTÃO/ENAP/IPEA | 64 | 13,17% | 28,40% |
| MIN. DA FAZENDA | 53 | 10,91% | 39,30% |
| MIN. DA EDUCAÇÃO/FNDE/INEP | 52 | 10,70% | 50,00% |
| MIN. DA JUSTIÇA/CADE | 39 | 8,02% | 58,02% |
| MIN. DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL/INSS | 28 | 5,76% | 63,79% |
| MIN. DO TRABALHO E EMPREGO | 25 | 5,14% | 68,93% |
| MIN. DO MEIO AMBIENTE/IBAMA | 23 | 4,73% | 73,66% |
| MIN. DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/INCRA | 18 | 3,70% | 77,37% |
| MIN. DAS MINAS E ENERGIA/ANEEL/ANP | 15 | 3,09% | 80,45% |
| MIN. DA CULTURA | 13 | 2,67% | 83,13% |
| PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA | 13 | 2,67% | 85,80% |
| MIN. DA DEFESA | 12 | 2,47% | 88,27% |
| MIN. DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO | 11 | 2,26% | 90,53% |
| MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL | 11 | 2,26% | 92,80% |
| NÃO INFORMADO | 10 | 2,06% | 94,86% |
| MIN. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA | 6 | 1,23% | 96,09% |
| CAMARA DOS DEPUTADOS | 5 | 1,03% | 97,12% |
| MIN. DOS TRANSPORTES | 5 | 1,03% | 98,15% |
| MIN. DAS COMUNICAÇÕES | 2 | 0,41% | 98,56% |
| MIN. DO ESPORTE E TURISMO | 2 | 0,41% | 98,97% |
| PREF. SÃO PAULO | 2 | 0,41% | 99,38% |
| ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO | 1 | 0,21% | 99,59% |
| MIN. ESPORTE E TURISMO | 1 | 0,21% | 99,79% |
| MIN. PÚBLICO FEDERAL | 1 | 0,21% | 100,00% |
| TOTAL ATIVOS | 486 | 100,00% | |
| LICENCIADOS | 11 | | |

Fonte: ANESP – Cadastro Geral - Elaboração: Autores

**Tabela II - Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - Distribuição por Exercício de Cargos em Comissão – Julho de 2002**

| ANO DE INGRESSO NA CARRREIRA | TOTAL DE MEMBROS ATIVOS | TOTAL DE MEMBROS EM CARGOS EM COMISSÃO | % DE COMISSIONADOS SOBRE % TOTAL DE ATIVOS |
|---|---|---|---|
| 1990 | 52 | 38 | 73,1% |
| 1996 | 43 | 31 | 72,1% |
| 1997 | 77 | 49 | 63,6% |
| 1998 | 98 | 34 | 34,7% |
| 2000 | 127 | 40 | 31,5% |
| 2001 | 89 | 3 | 3,4% |
| **TOTAL** | **486** | **195** | **40,1%** |

Fonte: ANESP – Cadastro Geral - Elaboração: Autores