

A (IN)EFICÁCIA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL

Rebeca Poliana Guimarães Nascimento¹

RESUMO

Este estudo consistiu em dissertar sobre a (in)eficácia do princípio da eficiência na Avaliação de Desempenho do Servidor Público Federal, tendo sido analisada, especificamente, a avaliação aplicada aos servidores do Judiciário Federal, cujo processo de avaliação é o mesmo, o que facilitou o desenvolvimento deste trabalho. A Constituição Federal de 1988 elencou, no *caput* do art. 37, os princípios norteadores da Administração Pública: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, sendo este último uma inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1998. O referido princípio, base deste estudo, ensejou, quase 10 anos depois de sua inserção no mundo jurídico, a criação de métodos de avaliação de desempenho do servidor público. Fez-se, neste artigo, uma análise da essência do princípio em tela, da relação intrínseca existente entre ele e o processo de avaliação de desempenho, da metodologia utilizada para avaliar o servidor público, com os detalhes necessários para subsidiar a discussão quanto à (in)eficácia do mesmo no que diz respeito aos objetivos que se pretendeu alcançar com a criação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho – SIADES.

Palavras-chave: Administração Pública, (In)eficácia, Eficiência, Avaliação de Desempenho, Servidor Público Federal, Judiciário, SIADES.

¹ Bacharelada em Comunicação Social, com habilitação em Jornalismo, pela Universidade Estadual da Paraíba. Ocupante do cargo de Analista Judiciária (área administrativa) na Justiça Federal, exercendo, atualmente, a função comissionada de Supervisora da Seção de Legislação de Pessoal. E-mail: rebeca.nascimento@jfpb.jus.br

ABSTRACT

This paper consisted of writing about the (un) effectiveness of the principle of efficiency on the evaluation of the performance of federal public employees, especially of those serving in the federal judiciary, where the evaluation system is the same, what will make this work easier. The constitution of 1988 listed, on its article 37, the heading principles of the public administration: legality, impersonality, morality, publicity, and efficiency, and this last one was an innovation brought by the amendment 19/1998, which was correctly called “administrative reform”. The reported principle, base of this paper, started, 10 years after being raised to the juridical world, the creation of methods of performance evaluation of the civil servant. On this paper, we analyzed the essence of this principle, its direct relation with performance evaluation, the methodology of evaluating the civil servant, and discussed its inefficacy when it comes to the objectives which were desired with the creation of the Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho – SIADES.

Keywords: Public administration; (in) efficacy, efficiency, performance evaluation, federal civil servant, judiciary, SIADES.

1. INTRODUÇÃO

O princípio da eficiência passou a integrar expressamente o texto constitucional com a edição da Emenda Constitucional nº 19/98, sendo, pois, aplicável às atividades administrativas desempenhadas em todas as esferas de Poder.

Seu principal objetivo foi assegurar que os serviços públicos fossem prestados com qualidade e adequação às necessidades da sociedade que os custeava.

Como bem conceitua o art. 6º, § 1º da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a **prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários**, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º **Serviço adequado é o que satisfaz as condições de** regularidade, continuidade, **eficiência**, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas **(grifou-se)**.

Pretendeu-se, através deste trabalho, compartilhar informações colhidas a partir das experiências profissionais vivenciadas na Seção de Legislação de Pessoal do Núcleo de Gestão de Pessoas da Justiça Federal na Paraíba, que lida direta e rotineiramente com o processo de avaliação de desempenho e que influenciaram consideravelmente as conclusões aqui esboçadas.

Mas, para que se pudesse adentrar no cerne do que se propôs este trabalho – a (in)eficácia do princípio da eficiência na avaliação de desempenho – fez-se necessário, antes, apresentar o conceito de Administração Pública aqui utilizado, bem como tecer os comentários considerados relevantes acerca do princípio norteador da criação do processo de avaliação hoje aplicado aos servidores públicos.

Inicialmente, explicitou-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento deste trabalho e, na sequência, debruçou-se sobre todos os aspectos que nortearam as conclusões aqui apresentadas.

2. METODOLOGIA

A metodologia adotada para o desenvolvimento deste artigo teve por base o estudo da situação concretamente vivenciada pela Seção de Legislação de Pessoal da Justiça Federal na Paraíba – responsável, como já dito, pelo processo de avaliação de desempenho dos servidores lotados na Sede e nas Subseções Judiciárias do Estado, bem como os removidos e requisitados pertencentes aos quadros da Justiça Federal, desde a impressão e encaminhamento dos cadernos aos interessados (avaliadores e avaliados), até o recebimento destes, devidamente preenchidos (que são cuidadosamente analisados antes da elaboração das portarias de progressão e promoção funcional), culminando com o lançamento das informações no Sistema Administrativo de Recursos Humanos – SARH e gerando, assim, todos os seus efeitos.

Ademais, resultou de estudo bibliográfico amplo, pois fez-se necessário a leitura de material referente ao Direito Administrativo, aos princípios aqui dispostos, e - o mais dificultoso - no que tange especificamente à Avaliação de Desempenho, pois não havia diversidade de material doutrinário disponível para uma análise mais profunda, com a elaboração, por exemplo, de quadros comparativos.

Procurou-se, desta feita, identificar - nos dados e informações colhidos - elementos que permitissem analisar o grau de eficácia do princípio da eficiência no processo de avaliação aplicado aos servidores públicos do judiciário federal, visto que foi ele a mola propulsora da criação dos sistemas de avaliação hoje existentes.

3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS

A Administração Pública, em sentido estrito, que foi o empregado neste trabalho, é o conjunto de órgãos, de pessoas jurídicas e seus agentes que, como regra, desempenham as funções administrativas do Estado.

Em sua acepção formal ou subjetiva ela compreende a totalidade do aparelhamento de que dispõe o Estado para a execução das atividades tidas

como administrativas. Como bem define a Prof^a Maria Sylvia Zanella Di Pietro em seu livro de Direito Administrativo:

Desse modo, pode-se definir Administração Pública, em sentido subjetivo, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

A nossa Carta Magna, ao conceituar a Administração Pública, estabelece as regras gerais aplicáveis aos servidores públicos em seus artigos 37 e 38:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios** de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - as **reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral**, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

III - a disciplina da **representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública**. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, **que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade**, cabendo à lei dispor sobre: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - o prazo de duração do contrato;

II - **os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;**

“III - a remuneração do pessoal.”

(...)

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) ([Vide ADIN nº 2.135-4](#))

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

II - os requisitos para a investidura; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

III - as peculiaridades dos cargos. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal **manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira**, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

(...)

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para **aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade**. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

(grifou-se)

Observa-se, com isso, que a Reforma Administrativa, ocorrida em 1998, com o advento da Emenda Constitucional nº 20, foi pautada nos princípios basilares da supremacia do interesse público e da indisponibilidade de seus bens, impondo a modificação de um sistema de administração pública burocrática em um sistema gerencial, apresentando, como características principais, a qualidade dos serviços prestados ao cidadão e a obtenção de resultados satisfatórios, outorgando aos agentes públicos, confiança, sob o controle legal e a consequente responsabilização pelos atos ilegais praticados.

[Digite texto]

Como ressalta Maria Sylvia Zanella Di Pietro, os princípios são primordiais no Direito Administrativo devido a sua elaboração pretoriana. Princípio, derivado do latim *principium*, em sentido vulgar significa o começo ou o primeiro instante em que as pessoas ou coisas começam a existir. Deve-se destacar que os princípios funcionam como base de um sistema, servindo como instrumentos orientadores, que levam a uma melhor compreensão do ordenamento jurídico.

Os princípios são normas dotadas de positividade, determinando condutas obrigatórias e impedindo a adoção de comportamentos com eles incompatíveis. Servem para orientar a correta interpretação das leis, indicar, dentre as interpretações possíveis diante do caso concreto, qual poderá ser adotada pelo aplicador das normas em face dos valores consagrados pelo sistema jurídico atualmente vigente.

Segundo o conceito de José Cretella Júnior, princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturações subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência.

Eis a importância de debruçar-se sobre os mesmos para compreender a interligação existente entre eles e a sua efetiva aplicação no mundo jurídico.

4. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E ECONOMICIDADE

A ideia de eficiência está intimamente relacionada a de economicidade, estando este último expresso no art. 70, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)
(grifou-se)

Busca-se, através do Princípio da economicidade, o atingimento de objetivos traduzidos por boa prestação dos serviços, de forma simples, rápida e econômica, melhorando, assim, a relação custo/benefício das atividades administrativas.

O constitucionalista Alexandre de Moraes define o princípio da eficiência com sendo o que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Nesse diapasão, conclui-se que a avaliação da eficiência é de difícil operacionalização, principalmente quando se faz necessário mensurá-la no serviço público, haja vista o fato de grande parte das atividades públicas não permitirem uma avaliação direta e objetiva dos resultados, atuando em sistemas abertos e complexos.

A grande dificuldade de mensurar e avaliar a eficiência no setor público, seja do ponto de vista da definição e medição dos resultados, das limitações burocráticas para redução de custos e aplicação das medidas necessárias, bem como as resistências à avaliação, pois não há como avaliar uma organização por apenas um critério, mas um conjunto deles.

A Eficiência tem, pois, como corolário a qualidade e foi a partir da positivação desse princípio como norteador da atividade administrativa que a sociedade passou a dispor da base jurídica necessária para exigir a sua efetividade.

5. O SIGNIFICADO DA EFICIÊNCIA

Eficiência é a capacidade de aptidão para obter um determinado efeito, força, eficácia, proveniente do latim *efficientia*.

De acordo com o Dicionário Aurélio, o termo eficiência significa ação, força, virtude de produzir um efeito. Já o vocábulo eficácia designa aquilo que produz o efeito desejado, que dá alcance ao fim almejado.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro o princípio constitucional em questão é dirigido a toda a Administração Pública, possuindo duas interpretações: A primeira, intrinsecamente ligada ao modo de atuação do agente público; Já a segunda, relacionada diretamente com a estrutura organizacional e disciplinar da Administração Pública - também com a finalidade de alcançar os melhores resultados na gestão pública, para que o bem comum seja alcançado da forma mais adequada.

Nesse contexto, a eficiência pressupõe a realização das atribuições com máxima presteza (rapidez e prontidão), com qualidade e de forma eficiente, tendo que ser compreendida tanto qualitativa como quantitativamente.

O princípio em tela tem, em sua essência, o condão de gerar mudanças no comportamento funcional da Administração, transformando, conseqüentemente, o serviço público de um modo geral.

Isto posto, conclui-se que a eficiência diz respeito, não só à otimização dos meios utilizados, mas principalmente a qualidade com que o fim é alcançado. Como bem afirma o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, "O administrador público está compelido a agir tendo como parâmetro o melhor resultado, atrelado ao princípio da proporcionalidade, o qual estará sempre sujeito à aferição do controle jurisdicional".

Existem, então, duas dimensões que se confere ao princípio da eficiência, sendo elas a exigência da economicidade e a avaliação de resultados, as quais devem respeitar, em última instância, o princípio da legalidade, sob pena de sofrerem o controle jurisdicional já mencionado.

6. SERVIÇO PÚBLICO DE QUALIDADE

O Estado, para alcançar os fins que justificam sua existência e satisfazer as necessidades manifestadas pela sociedade, desenvolve uma gama de atividades de conteúdo e natureza bastante diferentes. Para cumprir tais tarefas é imprescindível a existência de um conjunto de órgãos ou entidades dotadas de competências e faculdades específicas. Por sua vez, esses órgãos ou entidades, sendo pessoas jurídicas sem personalidade,

necessitam de pessoas qualificadas para cumprir o seu papel – servir à sociedade.

Juridicamente, entretanto, são reconhecidos ao ente estatal um querer e um agir que se refletem nas atitudes daqueles que o representam - seus agentes, confundindo-se como se um só fossem. Surge, então, o conceito e a relação de função pública em seu sentido macro, abarcando tanto o órgão como os seus agentes.

Distinção há de ser feita, como bem observado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, visto que os servidores públicos se diferenciam dos demais agentes públicos pelo vínculo permanente com o quadro funcional dos órgão aos quais estão vinculados, equiparando aos empregados da esfera privada, apenas no que diz respeito a contraprestação pecuniária pelos serviços prestados.

A **intenção da Reforma Administrativa** foi transformar a Administração Pública numa **Administração de resultados**, exigindo qualificação de seus servidores, produtividade e a eficiência tão discutida neste trabalho.

O servidor que se busca incessantemente para esse novo modelo de Administração é aquele que prima, não só pelos seus direitos, mas também pelos seus deveres constitucionais. É aquele que tem a consciência cidadã de obrigação com a sociedade, de dedicação e zelo pelo patrimônio público e de motivação para desenvolver um trabalho eficiente e eficaz, culminando com a prestação de serviços de qualidade à população que o custeia.

As reclamações referentes às atuações com má-qualidade no atendimento e na prestação dos serviços sempre foram a tônica quando surgem discussões referentes aos servidores públicos. Muitos dos que já necessitaram de atendimento tem seus relatos negativos sobre as experiências vivenciadas. E é nesse contexto que a avaliação de desempenho deve ser inserida como preocupação permanente dos gestores.

De acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou o artigo 41 da Constituição, os servidores públicos, nomeados em virtude de concurso público, somente adquirirão estabilidade após 03 (três) anos de efetivo exercício e mediante avaliação de desempenho por comissão especialmente instituída para essa finalidade, relacionando as hipóteses para a perda do cargo por parte do servidor estável:

[Digite texto]

Art. 41. **São estáveis após três anos de efetivo exercício** os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

(...)

III - **mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.** ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

(...)

§ 4º **Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.** ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

(grifou-se)

A estabilidade deverá, pois, ser mérito dos servidores nomeados através de concurso público, qualificados para o cargo, eficientes e produtivos, já que a Administração Pública objetiva mantê-los proativos e motivados, oferecendo, desta feita, serviços de qualidade à sociedade. Essa estabilidade torna-se nociva no momento em que deixa de ser tratada como garantia da Administração para ser entendida como privilégio do servidor, pois - para que se tenha uma gestão de qualidade, em qualquer organização, seja pública ou privada - todos devem ser cobrados pelo seu desempenho e comprometimento com o trabalho.

Não é suficiente usar com economia, zelo e dedicação os bens e os recursos públicos, mas faz-se necessário, também, alcançar a finalidade que se pretende com comprometimento político e institucional, com um planejamento eficaz, ocasionando, assim, a obtenção dos resultados sociais aspirados pela sociedade.

Compete ao cidadão acompanhar os atos administrativos praticados pelos seus representantes sob a ótica da eficiência, se convencendo da exigência de prestação de serviços públicos de forma satisfatória, a exemplo do que ocorre na iniciativa privada, onde os prestadores dos serviços se submetem a competitividade do mercado e o cliente funciona como termômetro, que mede a capacidade dos empregados através da qualidade dos serviços prestados.

Há de ocorrer uma mudança de mentalidade dos administradores

públicos, pautada na evolução de uma administração pública antes burocrática para um modelo de administração pública efetivamente gerencial, movida pela interação entre Sociedade e Estado, como já dito.

Vê-se que, até aqui, tratamos dos princípios da eficiência, da eficácia e da economicidade, em seu sentido mais amplo, e, conclui-se que todos estão interligados, fazendo-se necessário, agora, discutir a sua aplicabilidade no que diz respeito, especificamente, ao processo de avaliação de desempenho dos servidores públicos.

7. A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A avaliação de desempenho foi criada, como já dito, com o intuito de dar efetividade ao princípio da eficiência e tinha como objetivo primordial ser um instrumento de mensuração da qualidade do trabalho na administração pública, através de seus agentes, merecendo, assim, uma reflexão sobre os limites e os benefícios de sua efetiva aplicação no serviço público brasileiro.

Conceitos antes restritos a iniciativa privada, como por exemplo, qualidade total, atendimento ao cliente e remuneração por desempenho começam a fazer parte da gestão estatal, objetivando, precipuamente, oferecer serviços de qualidade aos seus usuários.

Interessante observar que os conceitos de eficácia e eficiência encontram-se presentes no texto constitucional indicando que o Estado não deve ser apenas mero cumpridor de normas legais, mais que isso, deve ter os seus serviços prestados com qualidade, alcançando a satisfação que a sociedade anseia.

Nesse diapasão, o gestor público, ao introduzir a avaliação de desempenho dos servidores como forma de mensuração dos resultados do trabalho, buscou proporcionar maior qualidade no atendimento das demandas da sociedade, objetivando o cumprimento do dever constitucional de servir efetivamente à população.

É possível afirmar que os servidores públicos são os instrumentos mais importantes para que o Estado cumpra com qualidade o seu papel. Por isso a avaliação de desempenho deveria ser uma ferramenta de orientação,

acompanhamento, correção e incentivo.

Como muito bem colocado por Idalberto Chiavenato, em sua obra “Administração: teoria, processo e prática”:

“A gestão de pessoas no serviço público tem importantes instrumentos para a melhoria da qualidade de seus serviços, destarte, se o processo de avaliação utilizado não conseguir diagnosticar as deficiências existentes, corre-se o risco de produzir resultados meramente formais”.

E é o que na prática ocorre – resultados meramente formais, sem que efetivamente haja mudanças, o que reflete, direta ou indiretamente, na qualidade do serviço oferecido ao usuário, seja ele interno ou externo.

Conclui-se que a avaliação hoje utilizada perde eficácia, visto que não permite mensurar efetivamente os resultados apresentados, tendo sido utilizado apenas como forma de beneficiar os servidores com incentivos financeiros, sem que se tenha estabelecido, em contrapartida, metas a serem alcançadas - o que tornaria o processo efetivamente eficaz do ponto de vista qualitativo.

A reforma administrativa, em suma, condicionou os gestores públicos a desenvolverem o processo de avaliação de desempenho no serviço público, haja vista a previsão expressa da Emenda Constitucional nº 19/1998, que determinou a aplicação dos princípios basilares da Administração Pública, com a finalidade precípua de alcançar a eficiência e a eficácia na gestão pública. Nessa linha de raciocínio, o processo de avaliação de desempenho não é apenas um ato volitivo do gestor público, mais do que isso, trata-se de uma imposição legal que tem como objetivo qualificar o atendimento das demandas da sociedade pelo poder público.

Vale aqui mencionar o conceito de avaliação de desempenho trazido pelo professor e administrador Idalberto Chiavenato:

“É um método que visa, continuamente, estabelecer um contrato com os funcionários, referentes aos resultados desejados pela organização, acompanhar os desafios propostos, corrigindo os rumos, quando necessário, e avaliar os resultados conseguidos”.

Em outras palavras, a avaliação de desempenho tem como objetivo principal os resultados a serem alcançados, sendo necessário, para isso, o acompanhamento diuturno do processo de trabalho realizado e o fornecimento

[Digite texto]

constante de *feedback* sobre o desempenho dos avaliados para, a partir daí, adquirir subsídios para o estabelecimento de novas ações, pois, só assim, haverá efetiva melhoria nos resultados.

Os grandes administradores acreditam que uma das ferramentas mais efetivas para a melhoria do desempenho e desenvolvimento de novas competências é o *feedback*, que deve ser entendido como um processo de ajuda e estímulo para a mudança de comportamento e/ou para a aquisição e desenvolvimento de competências, contribuindo para o aprimoramento do desempenho individual.

Fornecer *Feedback* consiste em revelar a sua percepção sobre “como o comportamento do outro está afetando a você mesmo, as outras pessoas, a equipe, ao bom andamento dos trabalhos, a organização”.

Receber *Feedback* consiste em “reconhecer como os seus comportamentos estão sendo percebidos ou como estão afetando as outras pessoas, as equipes de trabalho e os resultados”. Assim, o processo é uma via de mão dupla, tanto a pessoa que transmite como a que recebe o *feedback* precisam estar abertos e flexíveis à mudança, para que os resultados sejam alcançados.

Na visão de Benedito Rodrigues Pontes, o processo de avaliação de desempenho precisa, antes de tudo, ser bem elaborado e efetivamente aplicado para que possa alcançar os resultados desejados, pois, como já dito anteriormente, este instrumento é, atualmente, mera formalidade, tanto para avaliadores como para avaliados:

“A Avaliação para ser real e com significado precisa ser coerente com seus referenciais e com as propostas apresentadas, pressupõe avaliação sistemática, criteriosa dentro de uma linha onde acontece o sentido verdadeiro de articular uma ação, para eliminar problemas e propor soluções dentro de uma perspectiva de retroalimentação (ação-reflexão-ação)”.

A avaliação de desempenho deve ser vista como instrumento de planejamento institucional e, como tal, deve estar associada ao estabelecimento de objetivos e metas setoriais, em consonância com o planejamento institucional, além de fornecer indicadores para este último. Mas, na prática, infelizmente, não é isso que acontece. Trata-se de mero

[Digite texto]

procedimento para fins de atender o estabelecido pela norma e, principalmente, para a aquisição das vantagens financeiras a ela atreladas.

Este artigo buscou encontrar elementos que auxiliem a compreensão dos limites existentes no processo de avaliação de desempenho aplicado atualmente no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de 1º Grau, e principalmente, apontar os desafios e possíveis soluções para uma avaliação eficiente.

8. A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO ÂMBITO DO CONSELHO E DA JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO E SEGUNDO GRAUS

Em decorrência de expressa exigência legal, foram implantados no âmbito do Conselho da Justiça Federal e na Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus, a partir de 29 de abril de 2003, o Sistema Unificado de Acompanhamento e Avaliação de Desempenho dos Servidores da Justiça Federal em Estágio Probatório – SUADES e o Processo de Gestão de Desempenho - PROGED, que permitiam, em tese, o acompanhamento contínuo dos servidores e a identificação daqueles aptos à progressão funcional ou à promoção, respectivamente.

Ao longo dos anos esses institutos foram objeto de sucessivas revisões, considerando as sugestões apresentadas por representantes do Conselho e da Justiça Federal, com vistas a atualizar e otimizar os procedimentos de avaliação.

Assim, com o advento da Lei n.º 11.416, de 15 de dezembro de 2006, que estabelece em seu art. 9º, que a progressão funcional e a promoção ordinária nas carreiras dos servidores do Poder Judiciário ocorrem em função do resultado de avaliação formal do desempenho, e, uma vez que não se observava vedação à progressão funcional já ao final do primeiro interstício cumprido pelo servidor ainda em estágio probatório, vislumbrou-se a possibilidade de unificar os dois institutos, o que resultou, no ano de 2008, na criação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho Funcional – SIADES, por intermédio da Resolução nº 43, de 30 de dezembro de 2008, sendo o sistema atualmente adotado para os servidores do Judiciário Federal.

O SIADES tem como objetivo, em tese, possibilitar o planejamento, o acompanhamento e a avaliação contínua dos servidores que se encontram em estágio probatório e os que estejam aptos à progressão funcional e à promoção, visando à condução eficaz do desempenho para resultados positivos e ao aprimoramento da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

As mudanças mais significativas trazidas pelo SIADES foram as seguintes:

- A Lei nº 11.416/2006 estabeleceu, em seu art. 9º, que, a cada interstício de um ano, o servidor poderia movimentar-se do padrão em que se encontrava para o seguinte, desde que observado o resultado da avaliação formal de desempenho. Assim, já ao final do primeiro interstício cumprido imediatamente após seu ingresso na carreira ele poderia obter progressão funcional, isto é, durante o período de estágio probatório. Por esse motivo, ficou estabelecido que ao final do primeiro intervalo de doze meses o servidor faria jus à movimentação de padrão. Constatou-se, então, que no período de estágio probatório o servidor poderia obter tanto a aprovação no cargo quanto a progressão para o 3º padrão, utilizando-se os resultados da mesma Avaliação Formal de Desempenho.

- Foi definido o prazo de 365 dias como interstício de avaliação do servidor, com o objetivo de não causar prejuízo ao mesmo, considerando que a Lei nº 8.112/90 prevê em seu art. 20 o tempo total de estágio probatório e não períodos de avaliação dentro deste.

- Foi dado poder de decisão à Comissão de Avaliação de Desempenho para emitir parecer conclusivo sobre o resultado da avaliação. Esse poder decisório concedido à comissão tinha o intuito de evitar que recursos fossem interpostos contra a homologação do resultado pela autoridade máxima do órgão, o que acarretaria a necessidade de encaminhamento da matéria ao Conselho de Administração dos Tribunais ou ao Conselho da Justiça Federal.

- Foi estabelecido que, para que fosse considerado apto, tanto à aprovação no estágio probatório, quanto à progressão funcional e/ou promoção, o resultado da avaliação do servidor deveria ser igual ou superior a 70% (setenta por cento) em cada um dos fatores definidos nos artigos 17 e 20, além de atender ao requisito do art. 21, qual seja, a participação do servidor em ações de treinamento que perfizessem, no mínimo, oitenta horas, devendo ter sido

realizadas tais ações durante os quatro anos em que o servidor permaneça na classe respectiva.

- Os fatores estabelecidos para o SUADES permanecem os mesmos para o SIADES – quais sejam: produtividade, assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa e responsabilidade.

A Resolução prevê também a informatização do SIADES, de modo a permitir maior agilidade no processo de gestão do desempenho. E aqui abrimos um parêntese: a referida Resolução é de 2008, e, em 2014, não se tem, ainda, um sistema informatizado, como previu a norma. Sendo tal mudança imprescindível para tornar o processo eficiente, eficaz e econômico.

Os gargalos que a falta de informatização desse processo apresentam são os mais diversos. Podemos mencionar aqui a falta de economia na impressão de inúmeros cadernos para um mesmo servidor que necessita ser avaliado por mais de um avaliador ao longo do seu período de gestão; a necessidade de encaminhamento desses instrumentos, fisicamente, para outras Seções Judiciárias, haja vista as constantes mudanças de lotação tanto do avaliador, como do avaliado; a falta de espaço físico para arquivar os volumosos processos que se formam ao longo da vida funcional dos servidores; enfim, são algumas das dificuldades encontradas no dia-a-dia para operacionalizar o processo, sem a implantação de um sistema informatizado.

O Manual do CJF colocou à disposição dos técnicos de RH, avaliadores e avaliados as instruções necessárias à execução do SIADES, mas, na prática, o mesmo não é analisado na sua integralidade para assegurar condições propícias ao desenvolvimento das ações propostas para o adequado aproveitamento do potencial dos servidores e para uma política de recursos humanos com total clareza de ações.

O SIADES visa, primordialmente, atingir os seguintes objetivos:

- Possibilitar a Avaliação Formal de Desempenho – AFD, referente:
 - a) ao estágio probatório
 - b) à progressão funcional e
 - c) à promoção
- Normatizar o acompanhamento do desempenho;

- Subsidiar o desenvolvimento de planos de ação para a melhoria do desempenho e o planejamento de programas de desenvolvimento de recursos humanos, o que, na prática, não é feito.

São responsáveis pelo processo de avaliação, dentre outros, o avaliado e o avaliador.

Ao avaliado compete:

- Conhecer as normas e procedimentos do SIADES;
- Observar seu desempenho e comunicar à chefia imediata a ocorrência de problemas ou dificuldades no cumprimento de suas tarefas, solicitando-lhe retorno sobre sua atuação e/ou suporte;
- Realizar sua autoavaliação;
- Assinar juntamente com o avaliador, ainda que com ressalvas, os formulários referentes às etapas inicial e conclusiva de seu processo de avaliação formal de desempenho.

Aqui, pontuamos alguns problemas no que diz respeito às competências do avaliado:

1. A maioria não conhece as normas e procedimentos do Sistema de Avaliação, recorrendo sempre ao RH a fim de orientá-los no preenchimento dos cadernos, a fim de atender apenas aos prazos estabelecidos para o preenchimento dos mesmos;
2. Não observa seu desempenho, nem tampouco comunica a chefia os problemas enfrentados, solicitando-lhe *feedback*;
3. Realiza a autoavaliação utilizando, quase sempre, a nota máxima, o que não reflete a realidade do seu desempenho, não sendo feita, posteriormente, uma análise pela chefia, para os ajustes que julgar necessários;

É de se observar que a autoavaliação realizada pelo servidor não conta para o cálculo da média da avaliação, o que a torna absolutamente inócua no processo.

O avaliador é o titular do cargo em comissão ou da função comissionada ao qual o servidor esteja diretamente subordinado ou, no caso de impedimento

ou ausência regulamentar, o substituto designado, quando houver, e caberá a ele:

- Observar continuamente o desempenho do servidor;
- Participar de eventos de capacitação referentes ao SIADES;
- Cumprir as etapas da avaliação formal de desempenho previstas no art. 12 da Resolução;
- Fazer cumprir, sob a coordenação e orientação da unidade que executa as atividades de recursos humanos, o disposto no artigo 22 referente às ações de treinamento;
- Observar prazo de conclusão para preenchimento do formulário a que se refere o art. 15 desta resolução;
- Assinar, juntamente com o avaliado, os formulários referentes às etapas inicial e conclusiva de seu processo de avaliação formal de desempenho;
- Encaminhar à área de recursos humanos os formulários de avaliação conforme prevê o art. 25 da Resolução, estando o servidor apto ou não à progressão ou promoção, bem como, se for o caso, os formulários de levantamento e resolução.

Vale ressaltar que, na ocorrência de impedimento e falta de substituto designado, a responsabilidade recairá sobre a chefia imediatamente superior e que o magistrado titular ou o dirigente da unidade de lotação ocupante de cargo em comissão ou de função comissionada poderá avocar para si a responsabilidade, caso em que a chefia deverá participar, auxiliando no fornecimento de subsídios necessários ao acompanhamento e à avaliação do servidor.

Durante o período de avaliação, o avaliador deve acompanhar o desempenho do servidor fornecendo-lhe as condições necessárias ao seu desenvolvimento.

Ocorre que, na prática, não há esse acompanhamento e a sua ausência causa no servidor comprometido com o trabalho desmotivação, queda dos níveis de produtividade e sentimento de injustiça durante a avaliação de desempenho.

Vamos, igualmente ao que foi feito em relação às competências do avaliado, pontuar os problemas no que diz respeito às competências do avaliador:

[Digite texto]

1. Não há observância contínua do desempenho do servidor, isso está claro na realização das avaliações, que são encaradas, na realidade, como mero procedimento administrativo, a fim de cumprir as etapas previstas no art. 12 da Resolução;
2. Não houve realização de eventos de capacitação referentes ao SIADES, quando da sua implantação, nem tampouco há cursos nesse sentido no âmbito das Seções e Subseções Judiciárias;
3. O disposto no artigo 22, referente às ações de treinamento, não é cumprido, havendo sempre a necessidade de exigência, por parte do RH, de apresentação de cursos às vésperas do término do prazo para realizar as promoções funcionais - cursos esses, muitas vezes, procurados na internet, apenas para cumprimento da carga horária exigida;
4. A observância ao prazo de conclusão para preenchimento do formulário a que se refere o art. 15 da Resolução, que deveria ser de responsabilidade dos avaliadores, na prática é feita pelo setor responsável pelo recebimento dos cadernos, haja vista a necessidade de elaboração das portarias e os respectivos lançamentos no sistema para que surtam os efeitos financeiros – único ponto que interessa aos avaliados.

9 – O INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO

Os instrumentos do Sistema de Avaliação de Desempenho são:

- o Caderno de Avaliação, com 6 (seis) formulários, e
- o Manual de Instrução.

Esses instrumentos, quando de sua criação eram considerados eficazes, na medida em que não havia a tecnologia hoje existente, o que hoje é predominante em todos os meios. Criando, deste modo, a necessidade urgente de regulamentar o que já estava previsto na Resolução:

“A nova Resolução prevê também a informatização do SIADES, de modo a permitir maior agilidade no processo de gestão do desempenho, o que se

torna essencial como parte dessa mudança para tornar o processo eficiente e eficaz”.

O servidor, como já dito, precisa alcançar, no mínimo, 70 pontos na avaliação realizada pelo seu superior para conseguir a progressão e ter os seus vencimentos reajustados de acordo com a tabela constante na Lei nº 12.774/2012, que alterou a 11.416/2003.

Não há, pois, uma avaliação de desempenho articulada com metas propostas para os setores, mas, tão-somente, um processo individualizado de mensuração do “desempenho” do servidor.

Outra questão importante que se observou ao longo deste estudo é o fato de que o superior imediato é o único responsável pela avaliação, pois a Comissão Interna composta de servidores e gestores para avaliar, propor, mensurar e assessorar os responsáveis pelo processo de avaliação não o fazem na prática.

O Acompanhamento do servidor é ação que deveria ser praticada diuturnamente, assim, todos os comportamentos do servidor relativos aos fatores de avaliação, tanto os positivos, quanto os negativos, e as ações propostas pela chefia no sentido de aprimorar o seu desempenho poderiam ser registrados, facilitando o processo de avaliação e acompanhamento do mesmo.

O que vivenciamos é a realização de um processo avaliatório, repita-se, para mero cumprimento do normativo legal, sem observância ao princípio da economicidade, haja vista a utilização de cadernos impressos e muitas vezes reimpressos inúmeras vezes, por ter o avaliado mudado de lotação e, conseqüentemente, de chefia; a falta de espaço físico para arquivamento de tais documentos; a falta de pessoal qualificado para realizar uma revisão mais criteriosa das avaliações, pelo menos no que diz respeito ao cumprimento de todas as etapas da avaliação, assinaturas, etc. já que não há como adentrar no mérito da avaliação, o que só poderia ser feito quando da insatisfação do servidor com o resultado da sua avaliação, o que, na prática, nunca ocorreu.

10. CONCLUSÃO

O princípio da eficiência ficou implícito na Constituição Federal de 1988 por quase 10 anos. Apenas em 1998, com a EC nº 19, o legislador o incluiu como princípio explícito daquela Carta Magna e, desde então, doutrina e jurisprudência se debruçam no estudo do mesmo, discorrendo sobre o seu grau de interferência no âmbito da Administração Pública.

Muitas são as conclusões acerca do princípio da eficiência, mas o que nos interessou para o desenvolvimento deste trabalho, foram os reflexos da sua aplicação para um serviço público eficaz, através da Avaliação Formal de Desempenho.

E, para alcançar esse ideal, que aproximaria a Administração Pública do modelo gerencial, tão bem sucedido na iniciativa privada, é que se tem buscado incessantemente servidores públicos qualificados e eficientes, como se pode observar no nível das provas de concurso público atualmente aplicadas, com editais que apresentam número cada vez maior de exigências para a assunção de um cargo.

Destarte, não só o servidor público deve ser eficiente, a máquina administrativa também o deve ser, oferecendo ambiente adequado para que o trabalho seja desenvolvido, com praticidade, com ferramentas essenciais a sua melhor execução e, é claro, com um programa de treinamento e desenvolvimento constante para o servidor, com premiações que o motivem a melhorar sempre.

Por obvio, se o servidor não for eficiente, na essência, de nada valerá a estrutura física oferecida, as ferramentas disponíveis, por isso imprescindível se faz a aplicação de um processo de avaliação realmente eficaz, que analise o cumprimento de metas, que premie, que possa, de fato, destacar os melhores profissionais em cada área.

Mas o que se vê – e foi amplamente explicitado no desenvolvimento deste trabalho – é um processo de avaliação formal, burocrático, engessado e ineficaz. Pois não se alcançou efetivamente os objetivos almejados pelo

[Digite texto]

administrador, quando da sua criação, tendo ele se tornado mero procedimento administrativo que sobrecarrega o setor responsável com um grande volume de cadernos físicos, que tramitam, na maioria das vezes, por várias seções judiciárias e até entre Tribunais – naquelas situações em que o servidor é removido, seja em processo interno, pelo SINAR ou por qualquer outro motivo previsto em lei, o que também se considera um problema a ser analisado, mas o assunto mereceria um estudo a parte.

Vale ressaltar que a intenção do administrador, quando da regulamentação da matéria, não foi apenas avaliar o servidor e premiá-lo, mas também de punir aqueles que não atingem o nível de satisfação desejado - o que gerou grande dessoro por parte do servidor público, haja vista a subjetividade que o processo avaliatório traz em sua essência, podendo, muitas vezes, ser aplicado com parcialidade, ferindo diretamente o princípio constitucional da finalidade, e trazendo uma série de prejuízos ao avaliado que, mesmo com a previsão constitucional de direito ao contraditório e a ampla defesa, teria que enfrentar um processo administrativo e, até mesmo, judicial, a fim de resguardar o seu direito. Mas, vale destacar, que não há registro, até o momento, de demissão por reprovação no processo em tela, o que reforçou ainda mais a conclusão da inocuidade do processo atual.

De fato, a eficácia da avaliação de desempenho restou prejudicada, comprometendo diretamente o princípio motor da sua criação e gerando uma problemática com necessidade urgente de reavaliação, visto que, a máquina administrativa dispense força de trabalho para desempenhar as atribuições inerentes à avaliação de desempenho, material físico em grande volume e a consequente disponibilização de espaço físico para acomodá-lo, tempo dos avaliadores e avaliados quando do preenchimento dos formulários, que muitas vezes são reimpressos e encaminhados novamente para preenchimento por conter erros passíveis de questionamentos futuros.

Enfim, são muitas as dificuldades e merecida a análise cuidadosa do que se expos, a fim de criar uma ferramenta eficaz, que possa, de fato, avaliar o servidor público quando no exercício do cargo, servidor este que se aperfeiçoará, não para cumprir as exigências para a promoção funcional,

[Digite texto]

fazendo, muitas vezes, cursos relâmpago na *internet* a fim de apresentar os certificados exigidos pela norma, com a preocupação única de não sofrer prejuízo financeiro, pois a maioria não está interessada unicamente na mudança de classe/padrão, mas, principalmente, no valor a ser acrescido ao seu contracheque. É essa mentalidade que necessita mudar, pois não reflete o servidor público que o legislador busca, tampouco o serviço público que se deseja alcançar.

Talvez o cerne do problema seja algo ainda mais complexo, uma questão de educação, ou mais que isso, de cultura, de como se vê o serviço público. Não haveria necessidade de um controle rigoroso do trabalho desenvolvido pelo servidor, se esse, ao ingressar no serviço público, não trouxesse consigo a mentalidade de que estudou muito para passar e que agora quer ser apenas um servidor como os que tantas vezes criticarem quando atendidos numa repartição pública: cumpridor de horário, sempre preocupado com os seus direitos, mas nunca com os seus deveres, atento a todos os lançamentos discriminados em seu contracheque, mas pouco preocupado com os critérios que devem ser observados quando da execução do seu trabalho.

Os órgãos públicos federais têm investido, não há dúvida, em cursos de capacitação para os seus servidores, têm, como já dito, inserido cada vez mais exigências para o ingresso no serviço público, mas têm aplicado de forma ineficaz o processo de avaliação de desempenho, criado com o objetivo de manter os melhores profissionais em cada área de atuação.

Só com essa reavaliação e mudanças urgentes é que o serviço público poderá ser caracterizado como eficaz, fazendo valer a inclusão expressa do princípio da eficiência no rol dos princípios constitucionais do direito administrativo, de maneira a fortalecer os pilares que sustentam a máquina estatal, que são, em verdade, os servidores públicos.

12. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição de 1988 compilada. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Site Planalto.
- BRASIL. **Emendas Constitucionais nº 19, de 04 de junho de 1998 e nº 41, de 19 de dezembro de 2003**.
- Lei nº 11.415, de 15 de dezembro de 2006, com as alterações da Lei nº 12.773, de 28 de dezembro de 2012.
- Resolução nº 43, de 19 de dezembro de 2008, publicada em 30 de dezembro de 2008.
- CRETELLA JUNIOR, J. **Primeiras lições de direito**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 26ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.
- Dicionário Aurélio**. 5ª edição revista e atualiza. São Paulo: Positivo, 2002.
- MEIRELLES, H.L. **Direito administrativo brasileiro**: Malheiros, 2008.
- MELLO, C.A.B. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 29ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.
- AQUINO, Cléber Pinheiro. **Administração de Recursos Humanos: Uma Introdução**. São Paulo: Atlas, 1988.
- CHIAVENATO. Idalberto. **Gestão de Pessoas**. 3ª edição. São Paulo: Campus, 2006.
- CHIAVENATO. Idalberto. **Iniciação a Administração de Recursos Humanos**. 4ª edição. São Paulo: Manole, 2010.
- PONTES, B. R. **Avaliação de Desempenho: Nova Abordagem**. 9ª edição. São Paulo: LTr, 1999.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.
- Paulo, Vicente; Alexandrino, Marcelo; **Direito Administrativo Descomplicado**. 21ª edição. São Paulo: Método, 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**, São Paulo: Atlas, 2007.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Servidores Públicos**, 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.
- CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, Home Page: www.cjf.jus.br