

Avaliação periódica de desempenho do servidor público: ferramenta para concretude do princípio da eficiência ou instrumento de controle e dominação do servidor público?

Periodic performance evaluation of the public employee: a tool to concretize the principle of efficiency or instrument of control and domination of the public employee?

Evaluación periódica del desempeño del funcionario público: una herramienta para lograr el principio de eficiencia o ¿instrumento de control y dominación del servidor público?

Recebido: 02/08/2022 | Revisado: 15/08/2022 | Aceito: 17/08/2022 | Publicado: 25/08/2022

Rejane Paulo Batista de Medeiros

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3864-6571>

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil

E-mail: rejane.medeiros@ufvjm.edu.br

Ciro Meneses Santos

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8687-0987>

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil

E-mail: ciro.santos@ufvjm.edu.br

Anelisa de Carvalho Ferreira

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4498-9976>

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Brasil

E-mail: anelisa.ferreira@ufvjm.edu.br

Resumo

A emenda constitucional 19/1998 inseriu expressamente na Constituição Federal, tanto o Princípio da Eficiência, como a Avaliação Periódica de Desempenho, além de estabelecer que a União, os Estados e o Distrito Federal deverão manter escolas de governo para a formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, dentre outras medidas. O objetivo do presente artigo é analisar a Avaliação Periódica de Desempenho do Servidor Público, verificar se ela pode ser considerada uma ferramenta capaz de concretizar o Princípio da Eficiência na Administração Pública ou se pode ser utilizada como um instrumento de controle e dominação do servidor público. A metodologia utilizada será a pesquisa bibliográfica e qualitativa, por meio de um estudo exploratório de revisão da literatura em livros, revistas, legislação, textos científicos, buscando materiais que analisam o tema propondo uma reflexão analítica e crítica. Quanto aos resultados, verificou-se que apesar de a Avaliação Periódica de Desempenho ser criticada por alguns autores, por flexibilizar a estabilidade do servidor público, pode ser considerada uma ferramenta importante para o alcance da Eficiência, desde que seja realizada adequadamente, com critérios objetivos definidos em lei, obedecendo ao Princípio da Legalidade, levando-se em conta a cultura organizacional, com um método capaz de realizá-la, minimizando subjetivismo e tendenciosidades e utilizando-se as escolas de governo para aperfeiçoamento dos servidores. Por outro lado, se eivada de subjetividades, pode servir de instrumento de perseguições, controle e dominação dos servidores públicos por parte de seus superiores hierárquicos.

Palavras-chave: Princípio da eficiência; Avaliação periódica de desempenho; Servidor público.

Abstract

Constitutional Amendment 19/1998 expressly inserted in the Federal Constitution both the Principle of Efficiency and the Periodic Performance Evaluation, in addition to establishing that the Union, the States and the Federal District should maintain government schools for the training and improvement of public employees, among other measures. The objective of this article is to analyze the Periodic Performance Evaluation of the Public Employee, to verify if it can be considered a tool capable of concretizing the Principle of Efficiency in the Public Administration or if it can be used as an instrument of control and domination of the public employee. The methodology used will be bibliographic and qualitative research, through an exploratory study of literature review in books, magazines, legislation, scientific texts, searching for materials that analyze the theme proposing an analytical and critical reflection. As for the results, it was found that despite the Periodic Performance Evaluation being criticized by some authors, for making the stability of the public employee flexible, it can be considered an important tool for achieving Efficiency, as long as it is carried out properly, with objective criteria defined in law, obeying the Principle of Legality, taking into account the organizational culture, with a method capable of carrying it out, minimizing subjectivism and biases and using the schools of government for the improvement of the employees. On the other hand, if it is full of subjectivities, it can serve as an instrument of persecution, control and domination of public employees by their superiors.

Keywords: Efficiency principle; Periodic performance evaluation; Public employee.

Resumen

La Enmienda Constitucional 19/1998 insertó expresamente en la Constitución Federal, tanto el Principio de Eficiencia como la Evaluación Periódica del Desempeño, además de establecer que la Unión, los Estados y el Distrito Federal deben mantener escuelas de gobierno para la formación y perfeccionamiento de los servidores públicos, entre otras medidas. El objetivo de este artículo es analizar la Evaluación Periódica del Desempeño de los Funcionarios, para verificar si puede ser considerada una herramienta capaz de lograr el Principio de Eficiencia en la Administración Pública o si puede ser utilizada como un instrumento de control y dominación del funcionario. La metodología utilizada será la investigación bibliográfica y cualitativa, mediante un estudio exploratorio de revisión bibliográfica en libros, revistas, legislación, textos científicos, buscando materiales que analicen el tema proponiendo una reflexión analítica y crítica. En cuanto a los resultados, se encontró que a pesar de que la Evaluación Periódica del Desempeño es criticada por algunos autores, por relajar la estabilidad del servidor público, puede ser considerada como una herramienta importante para el logro de la Eficiencia, siempre y cuando se realice de manera adecuada, con criterios objetivos definidos en la ley, obedeciendo al Principio de Legalidad, tomando en cuenta la cultura organizacional, con un método capaz de realizarla, minimizando el subjetivismo y los sesgos y utilizando las escuelas de gobierno para la mejora de los servidores. Por otro lado, si está lleno de subjetividad, puede servir como instrumento de persecución, control y dominación de los funcionarios por parte de sus superiores.

Palabras clave: Principio de eficiencia; Evaluación periódica de resultados; Servidor público.

1. Introdução

O Princípio da Eficiência sempre esteve presente nas reformas administrativas implementadas pelo Estado no intuito de melhorar a qualidade do serviço público, inclusive questões do funcionalismo também foram tratadas por elas desde o início com a busca pelo combate ao nepotismo e a corrupção.

Com a aprovação da emenda constitucional 19/1998 foi inserida de forma expressa a Eficiência como Princípio da Administração Pública e a Avaliação Periódica de Desempenho, com a possibilidade de perda do cargo público caso o servidor seja avaliado como ineficiente. Vários são os métodos de avaliação que podem, a partir de então, ser utilizados. No entanto, é importante observar, também, o Princípio da Legalidade, com a definição de critérios objetivos que possibilitem uma avaliação adequada capaz de propiciar o aperfeiçoamento do servidor público e a entrega de serviços públicos de qualidade, concretizando o Princípio da Eficiência.

O tema da Avaliação Periódica de Desempenho vem ganhando cada vez mais relevância, vez que impacta diretamente os servidores públicos e sua estabilidade. Discute-se se haveria, ainda, algum reflexo de sua aplicação na qualidade do serviço público, ou se tal avaliação poderia ser utilizada como instrumento de controle, dominação ou perseguição ao servidor público.

Estudar sobre os impactos e/ou reflexos da Avaliação Periódica de Desempenho do Servidor Público é de suma importância, já que os serviços públicos de modo geral são executados por servidores públicos sujeitos a tal avaliação. A depender do modo como for aplicada e analisada pode reverter em benefícios para os servidores, para os usuários, enfim para toda a sociedade ou pode gerar instabilidade na administração pública, prejudicando a qualidade dos serviços prestados.

Isso posto, a presente pesquisa foi elaborada com base na seguinte questão norteadora: a Avaliação Periódica de desempenho pode ser considerada uma ferramenta para concretizar o Princípio da Eficiência ou seria um instrumento de controle e dominação do servidor público?

Buscando responder à questão explicitada, o artigo foi estruturado, além da parte introdutória da seguinte forma: primeiramente, é apresentada uma revisão bibliográfica com um breve histórico sobre o tema da eficiência, onde é verificado que mesmo antes de ser inserido como Princípio expresso na Constituição Federal ele já era alvo do interesse do Estado. Foram implementadas várias reformas administrativas buscando alcançar a eficiência no serviço público. A questão do funcionalismo público também foi contemplada nas reformas, mostrando-se como tema relevante para obter a eficiência desejada. Posteriormente foi tratada a questão da Avaliação Periódica de Desempenho com a apresentação de artigos científicos selecionados sobre o tema, de abrangência nacional e internacional, com análise das avaliações de desempenho efetivadas e suas contradições, bem como, apresentação da legislação pertinente ao tema.

Em seguida, promoveu-se a discussão dos resultados, contrapondo as pesquisas selecionadas que ora se contrapunham, mas em sua grande maioria se complementaram, propiciando, assim uma visão mais crítica e ampliada dos problemas e falhas que existem ou podem vir a existir com uma inadequada aplicação da avaliação de desempenho. Por fim, apresentam-se as considerações finais com uma síntese dos principais resultados alcançados e limitações da pesquisa.

O presente artigo tem por objetivo, portanto, analisar a Avaliação Periódica de Desempenho do servidor público, verificando se poderia ser considerada uma ferramenta capaz de concretizar o Princípio da Eficiência ou se poderia se apresentar como forma de controle e dominação do servidor público por seus superiores hierárquicos.

2. Metodologia

A metodologia utilizada foi o estudo exploratório por meio da pesquisa bibliográfica, qualitativa e sistemática. Optou-se pela pesquisa exploratória, que possibilita o aprofundamento sobre o tema tratado.

Segundo Prodanov e Freitas (2013) a pesquisa exploratória propicia uma maior familiaridade do pesquisador com o problema a ser estudado, contribuindo para explicitá-lo ou para construir hipóteses sobre ele, além de favorecer um planejamento flexível, permitindo a análise do tema sob vários ângulos e aspectos.

A pesquisa exploratória se mostrou adequada para verificar as consequências e resultados da Avaliação Periódica de Desempenho, vez que segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 188), referida pesquisa tem o objetivo de formular questões ou problemas, cuja finalidade é “desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos”.

Quanto ao procedimento, foi escolhida a pesquisa bibliográfica que tem o intuito de identificar, por meio da revisão sistemática da literatura, se a avaliação periódica de desempenho pode ser considerada um instrumento para se alcançar a concretização do Princípio da Eficiência ou se configura como ferramenta de dominação e controle do servidor público. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 158), a pesquisa bibliográfica permite realizar um apanhado geral sobre as principais publicações sobre o tema tratado, além de fornecer dados atuais e relevantes, representa, ainda, “uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações”.

Proetti (2018) complementa: “A pesquisa bibliográfica, com leitura analítica, é de suma importância nas pesquisas qualitativas, pois sugerem conhecimentos prévios que servem de base para o entendimento do assunto e ajudam a entender os fatos analisados.”

E quanto à abordagem, a escolha foi a pesquisa qualitativa, pois propicia concretizar conceitos e objetivos, além de permitir sugestões sobre variantes a serem observadas com maior profundidade.

Neste sentido, Proetti (2018, p. 2) explica que a “pesquisa qualitativa não visa à quantificação, mas sim ao direcionamento para desenvolvimento de estudos que buscam respostas que possibilitam entender, descrever e interpretar fatos. Ela permite ao pesquisador manter contato direto e interativo com o objeto de estudo”.

Strauss e Corbin (2008) acrescentam que estudos sobre movimentos sociais, fenômenos culturais, interação entre nações e o funcionamento organizacional podem ser realizados por meio da pesquisa qualitativa. Adequada, portanto, para analisar a temática deste trabalho.

Denzin e Lincoln (2006, p. 367), enfatizam: “O domínio da investigação qualitativa proporciona algumas das mais ricas e compensadoras explorações disponíveis na ciência social contemporânea. Esse prêmio é resultado de um grande número de convergências históricas.”

O fenômeno da avaliação periódica de desempenho do servidor público é assunto complexo e a análise de sua função como ferramenta para concretude do princípio da eficiência ou a verificação de sua utilização como forma de controle e

dominação do servidor público demanda metodologia que propicie o aprofundamento do tema, levando-se em conta as variáveis possíveis, razão pela qual foi escolhido estudo exploratório, por meio de pesquisa bibliográfica, qualitativa e sistemática.

Galvão e Ricarte (2019) esclarecem que a revisão sistemática possui protocolos específicos e apresenta de maneira clara e objetiva as bases de dados bibliográficas consultadas na elaboração do estudo, explicitando, dentre outros, as estratégias de busca, o processo de análise dos trabalhos selecionados e os critérios de inclusão e exclusão.

A presente pesquisa foi realizada no primeiro semestre de 2022. Para elaboração deste artigo foram selecionados livros, legislação pertinente ao tema, como a Constituição Federal de 1988, em especial, a Emenda Constitucional 19/98, Decreto-lei nº 200/67 e artigos científicos pesquisados no Google Acadêmico e Plataforma de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), utilizando-se as seguintes expressões: “avaliação periódica de desempenho”, “servidor público”, “princípio da eficiência”.

Como critério de inclusão foram utilizados trabalhos disponibilizados para *download* gratuito, publicados entre 2002 e 2022, cujo tema central versava sobre a avaliação periódica de desempenho, o princípio da eficiência e/ou reformas administrativas realizadas no Estado brasileiro. Os trabalhos selecionados estão relacionados no Quadro 1 a seguir, com informações sobre: autores, título, periódico e ano de publicação.

Quadro 1 – Caracterização das principais publicações sobre a temática.

Cód.	Autor(es)	Título	Revista/Livro	Ano de Publicação
01	Vilhena & Martins	Percepções sobre gestão do desempenho no setor público	<i>Revista do Serviço Público</i>	2022
02	Bravo & Mello	A Avaliação de Desempenho no Setor Público: o caso de uma Universidade Pública no Sul do Brasil	<i>Research, Society and Development</i>	2020
03	Guesser; Ensslin & Petri	Avaliação de Desempenho de Gestão de Recursos Humanos no Setor Público	<i>Sociedade, Contabilidade e Gestão</i>	2020
04	Mariano & Sousa	Estabilidade no serviço público: privilégio ou garantia ao próprio serviço público? Entre o direito à boa Administração Pública e a vedação ao retrocesso social	<i>A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional</i>	2020
05	Souza, <i>et. al.</i>	Contribuições das avaliações de desempenho humano para o alcance dos objetivos no setor público	<i>Research, Society and Development</i>	2020
06	Bezerra & Duarte	Avaliação de Desempenho Profissional no Serviço Público: Um Estudo Bibliométrico de 2008 a 2017	<i>EnAPG</i>	2019
07	Lopes, <i>et. al.</i>	Avaliação Periódica de Desempenho: uma análise da proposta do Senado Federal	<i>EnAPG</i>	2019
08	Amaral; Ensslin; Valmorbidá & Dutra	AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE SERVIDORES PÚBLICOS: o que a literatura nos ensina?	<i>Caderno de Administração</i>	2018
09	Ensslin, <i>et. al.</i>	Construção de Conhecimento sobre o Tema Avaliação de Desempenho da Comunicação em Órgãos Públicos: Uma Análise da Literatura Internacional	<i>Revista Ibero-Americana de Estratégia</i>	2017
10	Aguiar; Santos; Rodrigues; Ferraz & Silva	Avaliação de desempenho, ferramenta de apoio ao desenvolvimento profissional dos colaboradores nas empresas	UNIFIA. <i>Revista Gestão em Foco</i>	2016
11	Pinto & Behr	Contradições na avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação na universidade pública	<i>Cadernos EBAPE.BR - FGV</i>	2015
12	Rosa & Vacovski	Gestão de pessoas no setor público: avaliação de desempenho	<i>Caderno Gestão Pública</i>	2015
13	Sá	Princípio da eficiência na gestão pública: proposta para maximizar a eficiência no NECAP-AGU/PB.	<i>TCC Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba</i>	2015
14	Aires; Salgado; Ayres & Araújo.	Escolas de governo: o panorama brasileiro	<i>Revista de administração pública</i>	2014
15	Silveira; Pinheiro & Antunes	Crítérios de Avaliação no Setor Público: Um Comparativo entre União x Seis Estados.	<i>Revista Pensamento Contemporâneo em Administração</i>	2012
16	Caldas	A avaliação periódica de desempenho do servidor público estável: efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor público	<i>Âmbito Jurídico</i>	2011
17	Oliveira	O sistema de avaliação de resultados organizacionais e o princípio da eficiência no serviço público	<i>Trabalho de Conclusão de Curso Universidade do Legislativo Brasileiro e da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul</i>	2009
18	Pereira	Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública	<i>FGV Editora</i>	2009
19	Costa	História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações	<i>Revista do Serviço Público</i>	2008
20	Abrucio	Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas	<i>Revista de Administração Pública</i>	2007
21	Madureira & Rodrigues	Os desafios da avaliação de desempenho na Administração Pública do século XXI	<i>Revista Sociedade e Trabalho</i>	2007
22	Rosa	Direito Administrativo	Coleção sinopses jurídicas. Editora Saraiva	2007
23	Marcelino	Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil	<i>Revista de Administração Pública</i>	2003
24	Pereira	Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto...	<i>Revista do Serviço Público</i>	2002

Fonte: Autores (2022).

Importante esclarecer que os trabalhos relacionados no Quadro 1 foram organizados por ano de publicação. Das 24 publicações selecionados 09 foram publicados há no máximo 5 anos, 7 foram publicadas de 6 a 10 anos, 7 foram publicadas de 11 a 15 anos e apenas duas foram publicadas de 15 a 20 anos.

A maioria dos artigos selecionados tratam de forma central a avaliação periódica de desempenho do servidor público, alguns tratam da referida avaliação em conjunto com o princípio da eficiência, outros tratam das reformas na gestão pública administrativa, portanto, também contemplam aspectos relacionados à gestão de servidores públicos e ao princípio da eficiência e para complementação e aprofundamento do tema foi escolhido um artigo sobre a estabilidade do servidor público e sua flexibilização, consequência do sistema de avaliação periódica de desempenho e outro estudo relacionado às escolas de governo que também contribuem para análise do desempenho do servidor e do princípio da eficiência.

3. Revisão Bibliográfica

Esta seção foi dividida em duas partes para melhor explanação do tema. A primeira parte será abordada a questão do princípio da Eficiência, com um breve levantamento histórico sobre seu percurso mesmo que implícito nas reformas administrativas. A segunda parte será tratado o tema da avaliação periódica de desempenho do servidor público, com a apresentação dos artigos selecionados para o estudo, artigos com abordagem bibliométrica e com estudos de caso de avaliações aplicadas, bem como análise da legislação.

3.1 Princípio da Eficiência

O Princípio da Eficiência foi inserido expressamente na Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, com a alteração do art. 37.

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:
[...] (Brasil,1988)

Antes da Emenda Constitucional 19/98 os Princípios da Administração Pública expressos no art. 37 eram apenas os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

As mudanças trazidas pela Emenda Constitucional 19/98 “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências” (ementa da emenda constitucional 19/98). Por essa razão ficou conhecida como a emenda que promoveu a reforma administrativa do Estado.

No entanto, essa não foi a primeira reforma realizada com a finalidade de buscar mais eficiência nas atividades estatais. Segundo Matias-Pereira (2009 como citado em Sá, 2015 e em Marcelino, 2003), a primeira reforma administrativa ocorreu em 1936 e ficou conhecida como Reforma Burocrática por ter como característica a ênfase na reforma dos meios em detrimento dos fins, ou seja, o foco da reforma ficou nas atividades de administração geral e não contemplou as atividades substantivas.

Conforme Pereira (2009), apesar da implantação de um modelo burocrático, para o momento histórico era a melhor forma de superar o modelo anterior, patrimonialista (onde os patrimônios público e privado se confundiam) e aumentar a eficiência do Estado. O mercado, as economias capitalistas e liberais necessitavam de um novo modelo de administração, onde houvesse maior segurança ao direito de propriedade e aos contratos.

Ocorre que à medida que o Estado vai mudando sua estrutura, ou seja, à medida que vai deixando de ser o Estado liberal do Século XIX para se tornar o Estado Social Democrático do século XX essa forma de administração vai se tornando inadequada, lenta, dispendiosa e não preocupada em atender às demandas dos cidadãos (Pereira, 2009).

Pereira (2009) explica que enquanto o Estado era pequeno com papel apenas de proteger direitos civis ou garantir os direitos de propriedade e os contratos o problema da eficiência não era central. Mas quando o Estado se torna grande, assumindo novos papéis, a questão da eficiência torna-se fundamental e surge a necessidade de um novo modelo de administração que atenda as novas exigências.

Neste contexto, num segundo momento importante nas tentativas de reforma administrativa e com base em estudos anteriores, foi editado o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Estabeleceu uma nova abertura conceitual, permitindo acelerar um processo de adaptação da máquina administrativa ao momento atual para torná-la mais eficaz, principalmente através da expansão da administração indireta (Marcelino, 2003).

No próprio texto do referido Decreto pode-se perceber a preocupação com a questão da eficiência:

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

[...]

III - A eficiência administrativa.

Art. 116. Ao Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) incumbe:

I - Cuidar dos assuntos referentes ao pessoal civil da União, adotando medidas visando ao seu aprimoramento e maior eficiência. (Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967)

Sá (2015, p. 21) que afirma “Posteriormente, com o Golpe Militar de 1964, o ‘modelo clássico’ foi substituído pelo modelo de ‘administração para o desenvolvimento’, que visava essencialmente a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público”.

Segundo Pereira (2009), com o exaurimento das possibilidades da administração pública burocrática, inicia-se nos anos 1980 a reforma da gestão pública tendo como pressuposto a reforma do serviço público. Tal reforma foi motivada pela pressão dos eleitores que pretendiam menos impostos e serviços públicos de melhor qualidade.

Sá (2015) reforça que o Estado contemporâneo, no final do século XX, teve que abandonar a burocracia, vez que esta prejudicava o pleno exercício da atividade administrativa. Assim, neste contexto surge a concepção do modelo de Administração Pública Gerencial que busca uma atuação mais eficiente do Estado.

Percebe-se, que cada vez mais a questão da eficiência vem ganhando força, destaque, na forma de gestão do Estado. Sá (2015) entende que a administração pública gerencial pode ser caracterizada por ser orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados, no entanto, deve combater também o nepotismo e a corrupção, mas não com procedimentos rígidos como no modelo burocrático.

Em 1995, conforme Pereira (2002), inicia-se nova reforma gerencial com o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” e com a apresentação ao Congresso de uma emenda constitucional ao capítulo sobre a administração pública, onde esteve envolvido pessoalmente como ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Enfatiza que o objetivo “era melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, orientando ações ao cidadão-cliente em vez de ao próprio Estado, como acontece geralmente na administração pública burocrática.” (Pereira, 2002, pp. 19-20).

Segundo Abrucio (2007), a Constituição de 1988 trouxe três conjuntos de mudança referentes à administração pública: a democratização do Estado com o reforço dos princípios da legalidade e da publicidade; a descentralização que abriu oportunidade para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública e a reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia. No entanto, apesar de terem trazido ganhos à administração pública brasileira, não se concretizaram completamente por uma série de problemas.

3.2 Avaliação Periódica de Desempenho do Servidor Público

Nesta seção serão apresentados os artigos selecionados para o estudo. Alguns artigos promoveram o levantamento das pesquisas bibliográficas, através de um levantamento bibliométrico, algumas com abrangência internacional, outras com abrangência nacional. Foram encontradas, ainda, pesquisas que abordaram estudos de critérios de avaliação aplicados em alguns setores, outras que debateram a flexibilização da estabilidade em detrimento da avaliação de desempenho.

Amaral *et al.* (2018) realizaram uma análise bibliométrica do período de 2000 a 2017 no portal da CAPES, com o objetivo de analisar pesquisas científicas sobre Avaliação de Desempenho do Servidor Público, elaboradas em língua inglesa, buscando lacunas e oportunidades de pesquisas futuras. Neste levantamento, identificaram-se os Estados Unidos como país que mais fez publicações, que na maioria das pesquisas a coleta de dados se deu por questionários e entrevistas, e os autores se basearam em um arcabouço teórico.

No entanto, segundo Amaral *et al.* (2018), apesar de alguns estudiosos admitirem que a Avaliação de Desempenho necessita levar em conta as várias partes interessadas, em suas pesquisas questionam somente o servidor público, não evidenciam, por exemplo, a necessidade de se ampliar o conhecimento do decisor, se limitando a replicações da literatura. Destacam que a avaliação de desempenho é composta por vários elementos, dos quais apresenta alguns, conforme Figura 1 a seguir:

Figura 1 - Componentes principais do Sistema de Avaliação de Desempenho de Servidores Públicos



Fonte: Amaral *et al.* (2018, p. 154)

A Figura 1 demonstra que a Avaliação de Desempenho contém vários elementos, não há uma definição única de seus componentes. No entanto, merece destaque a confiança que o servidor deve ter na avaliação para que ela conduza a um aperfeiçoamento de seu desempenho, aliada à satisfação e ao sentimento de Justiça no processo avaliativo, a Avaliação de Desempenho configura-se como instrumento válido, capaz de motivar o servidor a perseguir as metas da organização, desde que haja uma boa comunicação dos resultados da avaliação, proporcionando *feedbacks* e a participação efetiva do servidor no processo avaliativo.

Guesser, Ensslin e Petri (2020) analisam 21 publicações científicas, também em língua inglesa, procuram lacunas e contribuições para futuras pesquisas. O período pesquisado está compreendido de 2000 a 2017 e base utilizada foi o portal CAPES. Como resultado verificou-se a motivação como função principal da Avaliação de Desempenho no Setor Público e identificam-se várias falhas, dentre elas, falta de vinculação com as estratégias da organização e com o ambiente, concentração das pesquisas na etapa de *design*, que seleciona as medidas de desempenho, deixando de lado as outras etapas que possibilitariam

o *feedback* e o aprimoramento da avaliação. Sugerem que as pesquisas visem o processo e o funcionamento do Sistema de Avaliação de Desempenho no setor público, no sentido de atingir os estágios seguintes, de implementação, uso e revisão, devendo incluir todos os envolvidos.

Ensslin *et. al.* (2017) pesquisam as características de estudos científicos internacionais que investigam a Avaliação de Desempenho da Comunicação em órgãos públicos. Os autores verificaram a utilização de modelos de avaliação obtidos de forma genérica, sem considerar os contextos avaliados e os atores decisórios. A partir da identificação destas lacunas apontam a promoção de avanços com a utilização de metodologias construtivistas, que levem em conta as particularidades de cada contexto, as preferências e os valores dos gestores, bem como a incorporação de indicadores estratégicos e a implementação de modelos que atendam os sistemas de gestão de desempenho.

Souza *et. al.* (2020), através de uma pesquisa bibliográfica e revisão integrativa, buscaram identificar nas publicações científicas brasileiras contribuições das avaliações de desempenho para se atingir metas estratégicas no setor público. A pesquisa foi realizada entre 2000 e 2019 no portal CAPES. Verificou-se neste estudo que a avaliação de desempenho é importante e pode trazer benefícios para o setor público. No entanto, constatou-se que a mera importação do modelo da iniciativa privada para o setor público, sem as devidas adequações, não trouxe muitos resultados.

Os autores apresentaram a avaliação como ferramenta de motivação e de desenvolvimento, desde que alinhada às metas da organização e ser utilizada para corrigir falhas, sugerir melhorias de cunho pessoal e de equipe, propiciando que o funcionário entenda o seu papel na organização, aumentando seu sentimento de confiança e valorização. Ressaltam, que quando a avaliação é utilizada simplesmente para promoção salarial, como, por exemplo, como requisito para progressão funcional, perde credibilidade e não cumpre seu papel. Assim, não traz ganhos efetivos para o setor público, além de aumentar a individualidade em detrimento da coletividade. Concluem, indicando que a avaliação de desempenho deve subsidiar ações que promovam o desenvolvimento do servidor e da organização, devendo ser construída com a contribuição do servidor no estabelecimento de metas individuais, setoriais e gerais da organização.

Lopes *et. al.* (2019 p. 1) analisaram “as vertentes de interpretação da política de avaliação de desempenho no Setor Público a partir da abordagem do Projeto de Lei do Senado nº 116/2017, que dispõe sobre a perda do cargo do servidor estável por insuficiência de desempenho”. Observaram que há baixa participação dos atores envolvidos na tramitação da proposição: servidores, gestores e sociedade civil, além de apresentar possibilidade de lacunas à subjetividade avaliativa na metodologia de cálculo. Perceberam, ainda, que a proposta possui enfoque mais punitivo do que motivador ao aperfeiçoamento do servidor com vista à obtenção da eficiência. A avaliação de desempenho com a finalidade de premiação ou recompensa também apareceu como debate da proposta.

Silveira, Pinheiro e Antunes (2012) realizaram um estudo comparativo entre os critérios de avaliação no setor público da União e seis Estados quanto sua clareza e objetividade, para tanto, analisaram os Planos de Cargos e Carreiras estaduais do Poder Executivo e o Decreto Federal nº 7.133/2010. Os estados estudados foram o Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Piauí, Roraima e Tocantins, perceberam que os critérios estabelecidos na norma federal estão presentes nas normas estaduais.

No entanto, Silveira, Pinheiro e Antunes (2012) verificaram que quanto a clareza e objetividade os critérios não estão alinhados com a consecução de metas individuais e institucionais, além de apresentarem dubiedade e imprecisões que permitem a presença de interferência subjetiva do avaliador, com o estabelecimento de critérios como perspicácia, visão sistêmica e comunicação.

Os autores admitem a importância da avaliação de desempenho como necessárias ao alcance de objetivos e metas, no entanto, ponderam quanto à sua aplicação no setor público, sobretudo no âmbito individual. Reconhecem que há avanços, mas

também retrocessos em iniciativas isoladas, mas que geram prejuízos, insegurança ou descontentamento entre os envolvidos no processo de avaliação.

Pinto e Behr (2015) apresentam estudo que analisa as contradições na avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação na universidade pública federal do Espírito Santo (UFES), a partir da percepção dos próprios servidores e suas chefias imediatas. Foi utilizada uma abordagem qualitativa, cujos dados empíricos foram colhidos através de entrevistas semiestruturadas a 28 técnicos-administrativos e 11 chefias imediatas, sendo empregada a análise de conteúdo para o tratamento dos dados obtidos nas entrevistas.

Segundo os autores verificou-se uma insatisfação com a avaliação de desempenho, em parte porque os servidores não visualizaram mudanças a partir de sua realização, tendo em vista consideraram que não possuem estrutura para realização do trabalho. Ademais, os resultados da avaliação de desempenho não são conhecidos pelos servidores que não conseguem visualizar melhorias em sua aplicação, o que é reforçado pela falta de interesse, na concepção dos técnicos-administrativos, da UFES na capacitação dos servidores. Observou-se, ainda, insatisfação com a falta de consideração dos conhecimentos e habilidades dos servidores, por parte da instituição.

Apesar da insatisfação dos servidores com a avaliação de desempenho, Pinto e Behr (2015, p. 805) observaram que “os TAE defendem este instrumento e acreditam ser uma ferramenta importante para a melhoria do trabalho.” Defendem que deve continuar a ser utilizada. Há, contudo, segundo a pesquisa, receio, por parte dos servidores de avaliar a chefia imediata, “existe o medo de sofrer punições” (Pinto & Behr, 2015, p. 806)

A subjetividade na avaliação também aparece na pesquisa como percebida pelos técnicos entrevistados que acreditam que a nota na avaliação de desempenho pode ser fruto de avaliação da relação interpessoal com a chefia imediata, situação que pode gerar competição e disputa entre os próprios servidores.

Pinto e Behr (2015, pp. 808-809) analisaram a avaliação como sistema de progressão e perceberam que a importância da avaliação está em seu aspecto financeiro para os técnicos entrevistados, tanto que os servidores que já “atingiram o vencimento máximo da carreira não se importam com a avaliação de desempenho”.

Segundo os autores, tanto os técnicos quanto as chefias imediatas consideram ser a avaliação de desempenho instrumento importante para melhoria da produtividade e um avanço para a administração pública, no entanto, as chefias relataram dificuldade em atender o requisito da objetividade, além de ficarem indecisos quanto a atender as normas da instituição ou aos objetivos individualistas dos técnicos, já que uma nota ruim tende a não ser aceita e pode prejudicar a progressão na carreira, afetando financeiramente o servidor. Destacam, ainda, as chefias, a necessidade de maior participação da instituição na política de gestão de pessoas, devendo haver um retorno após a avaliação de desempenho, no sentido de adotar medidas para promover as melhorias necessárias.

Pinto e Behr (2015, p. 817) concluem, portanto, que há várias contradições no modelo e aplicação de avaliação de desempenho adotada na UFES, dentre outras, uma avaliação baseada numa legislação gerencialista, que visa alcance de metas institucionais, mas, na prática, são adotados critérios subjetivos. Outro aspecto de contradição é a defesa de manutenção da avaliação mesmo sem a percepção de melhorias com sua aplicação, visando especialmente obtenção de progressões que geram impactos salariais.

Caldas (2011) promove uma discussão acerca da avaliação periódica de desempenho como efeito do princípio da eficiência no setor público, critica o legislador, por acreditar que, do ponto de vista prático, a avaliação periódica de desempenho não tem razão de ser, questiona a objetividade da avaliação e sua forma de regulamentação. Admite que seria uma ferramenta importante para o aprimoramento dos servidores, não fosse os interesses obscuros e subjetividade a que está propensa, que poderá ensinar a prática de injustiças e exonerações por perseguições políticas-partidárias. Aponta que “A eficiência do servidor público

passa pelo seu aperfeiçoamento em escolas de governo, realizando-se cursos para a melhoria da sua intelectualidade e capacidade de executar as suas atribuições.” (Caldas, 2011, p. 17).

Mariano e Sousa (2020), fazem uma análise acerca da estabilidade no serviço público, questionam se seria um privilégio do servidor ou uma garantia do próprio serviço público. Apontam que o programa neoliberal vem restringindo o regime jurídico-administrativo em sucessivas reformas constitucionais, sob o pretexto de uma eficiência de mercado que não se concretiza. Segundo os autores este discurso influencia a opinião pública propagando a ideia de que a estabilidade do servidor público é a responsável pela suposta ineficiência, morosidade e má qualidade do serviço público.

Afirmam, Mariano e Sousa (2020, p. 128), que a boa Administração Pública é um direito fundamental e possui “núcleo duro intangível e, por conseguinte, imune a supressões ou restrições legislativas que o afetem em sua essência, ainda que oriundas do poder constituinte derivado”. Apontam que a estabilidade no serviço público faz parte deste núcleo e não pode ser desconfigurada, “sob pena de se admitir um inconcebível retrocesso social”. (Mariano & Sousa, 2020, p. 128). Destacam, ainda, que a estabilidade é mais benéfica à boa Administração do que ao servidor e sua flexibilização pode implicar um retorno ao Estado patrimonial. Reforçam “A estabilidade é a garantia de que o servidor protegerá a *res publica* e velará pelo Estado de Direito, não direcionando sua atuação para atender a interesses dos dirigentes de plantão” (Mariano & Sousa, 2020, p. 147).

3. Resultados e Discussão

Percebe-se pelo estudo das reformas administrativas que o princípio da eficiência esteve presente, implícita ou explicitamente em todas as reformas, surgindo com relevância o tema do servidor público. Importante compreender que cada reforma se deu num contexto histórico diferente e com propósitos diferentes. Que este é um processo gradativo e que ainda se encontra em construção.

Costa (2008) ao fazer uma análise dos insucessos das reformas explica que grande número de autores concorda que as reformas administrativas dificilmente atingem os resultados pretendidos. Citando Flávio Rezende (2004) apresenta hipóteses para as baixas performances das reformas administrativas:

Sua hipótese é que esses objetivos são conflitantes, pois o ajuste fiscal impõe maior controle sobre o sistema burocrático, enquanto a mudança institucional demanda maior autonomia para as partes desse mesmo sistema. Os atores comprometidos com um desses objetivos tendem a não cooperar para a consecução do outro. (Costa, 2008, p. 283)

Importante destacar que a busca pela eficiência da Administração Pública está presente em todas as reformas, inclusive com medidas que visam melhorar a qualidade da prestação do serviço público.

Alguns autores avaliam que as reformas realizadas não conseguiram alcançar a tão buscada eficiência. Marcelino (2003, p. 654) afirma “A avaliação das tentativas de reformas administrativas planejadas realizadas até hoje demonstra a insuficiência desses processos, pelo menos em termos de melhoria da eficácia e eficiência da ação pública.” Segundo Costa (2008, p. 272) “Na literatura internacional é apontado um amplo leque de causas para o insucesso de processos de reforma. Grande número de autores concorda que as reformas administrativas dificilmente atingem os resultados pretendidos”.

Segundo Oliveira (2009), apesar de muitas reformas administrativas já terem sido implantadas no Brasil com o intuito de melhorar o funcionamento operacional ou gerencial, ou seja, aumentar a eficiência, das organizações públicas, não se demonstraram suficientes para mudar a cultura de destrato da coisa pública e também de descaso com práticas administrativas voltadas ao atendimento do cidadão-usuário.

De todo modo, Pereira (2009, p. 215) esclarece que “a reforma da gestão pública está em andamento. É uma reforma gradual, que levará anos para ser razoavelmente concluída”. Acrescenta que a busca de qualidade e eficiência na gestão é um processo diário e permanente.

Vilhena e Martins (2022) enfatizam que é tema central em modelos de gestão a avaliação de desempenho, mas destacam a necessidade de uma reflexão mais ampla sobre o tema e a importância dos *feedbacks*, além de se evitar a burocratização no momento da avaliação, que, segundo os autores, deve abranger não só os indivíduos, mas também as equipes.

É preciso frisar que a emenda constitucional 19/1998, inclui entre os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade a eficiência como princípio da Administração Pública. A questão da eficiência agora ganha status de princípio, portanto, deve nortear toda atuação da Administração Pública. Estabelece diversas alterações com relação ao funcionalismo público, inclusive com inserção da avaliação de desempenho como requisito para aquisição da estabilidade e a avaliação periódica de desempenho, objeto deste estudo, como condição para permanência no cargo público.

Neste sentido, Bockmann (2000 como citado em Sá, 2015) considera o Princípio da Eficiência como verdadeira diretriz da Administração Pública.

Sá (2015, p. 29) afirma que “a eficiência sempre se mostrou necessária, mesmo antes de entrar no rol dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública”. Segundo ele este princípio foi inserido na Constituição com o objetivo de transformar o modelo de administração burocrática em administração gerencial. Assim, deixou de ser um princípio implícito para se tornar explícito, ganhando força e vinculando a Administração Pública de forma um pouco mais rígida.

Propõe-se, agora, entender se a avaliação periódica de desempenho do servidor público tem alguma relação com o Princípio da Eficiência ou se poderia se configurar como uma ferramenta de controle e dominação do servidor público.

Importante esclarecer que a emenda constitucional 19/98 institui duas categorias de avaliação de desempenho. Uma necessária para aquisição da estabilidade e outra que flexibiliza a estabilidade.

A avaliação especial de desempenho instituída pelo art. 41, § 4º da Constituição Federal (com nova redação dada pela emenda constitucional 19/98) é condição para aquisição da estabilidade:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

[...]

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. (BRASIL, 1988)

A outra avaliação de desempenho instituída pelo art. 41, § 1º, III da Constituição Federal (com nova redação dada pela emenda constitucional 19/1998), objeto deste estudo, estabelece que o servidor público estável poderá perder o cargo em três hipóteses, sendo uma delas, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Rosa e Vacovski (2015) entendem que o procedimento de Avaliação de desempenho se tornou obrigatória para todas as esferas da administração pública com a aprovação da emenda constitucional 19/98, oportunidade em que se inseriu um novo critério de demissão: o desempenho do servidor.

É importante observar que todas as reformas da administração pública tratadas neste trabalho se preocuparam em tornar a Administração Pública mais eficiente, tendo ênfase central a questão do funcionalismo público.

Segundo Madureira e Rodrigues (2007) o fato de a introdução dos sistemas de avaliação ter sempre sido associada a processos meio complexos de reforma administrativa e organizacional dificultou sua efetiva implementação. Segundo eles “a prática de avaliação de desempenho na Administração Pública, nos últimos 27 anos, não pode ser considerada como positiva” (Madureira & Rodrigues, 2007, p. 19)

Para Sá (2015) a busca por um maior desempenho dos agentes públicos é uma segunda vertente que a eficiência passa a assumir:

Nesse contexto, a eficiência passa a assumir suas vertentes, sendo que a primeira é organizar e estruturar a máquina estatal a fim de torna-la mais racional para que as necessidades da sociedade sejam alcançadas de forma satisfatória, porém, a segunda vertente é regular a atuação dos agentes públicos buscando que esses tenham um maior desempenho possível a fim de que atinjam os melhores resultados. (Sá, 2015, p. 37)

Segundo Rosa (2007) a avaliação periódica de desempenho, dentre outros, consagra a exigência de eficiência no próprio texto constitucional:

Com relação à exigência de eficiência, há duas normas expressas que a consagram no próprio texto constitucional: a avaliação periódica de desempenho a que está submetido o servidor; a possibilidade de formalização de contratos de gestão, as organizações sociais e as agências executivas e outras formas de modernização instituídas a partir da Emenda Constitucional n. 19/98. (Rosa, 2007, p. 17)

Aguiar, *et. al.* (2016), enfatizam a importância da avaliação de desempenho para identificar e trabalhar de forma sistêmica as diferenças de desempenho entre os funcionários, para identificar novos talentos, por meio da análise do comportamento e das qualidades de cada um, além de possibilitar um feedback ao avaliado. Sendo que com este feedback poderá o servidor investir em seu desenvolvimento, aperfeiçoar e corrigir erros, melhorando seu desempenho.

Caldas (2011), admite que a avaliação periódica de desempenho do servidor público representa a concretização do Princípio da Eficiência. “O princípio da eficiência é o principal elemento de fundamentação da existência da avaliação periódica de desempenho. Caracteriza-se, pois, tal avaliação, como uma representação da concretização do princípio em questão” (Caldas, 2011, p. 8).

No entanto, o autor questiona, o servidor reprovado na avaliação periódica de desempenho seria mesmo ineficiente? Apresenta como possibilidades para a ineficiência dos serviços prestados medidas dos administradores que, por vezes, aumentam e criam cargos comissionados, ao invés de investir no aperfeiçoamento e qualificação do servidor público estável. Acrescenta que tal situação gera instabilidade dos órgãos públicos e, por consequência, uma grande instabilidade na realização dos serviços públicos.

Neste viés, outras pesquisas também apontam problemas ou falhas na avaliação de desempenho. O modelo de avaliação de desempenho foi importado do setor privado para o setor público de forma acrítica e sem as devidas adequações, gerando distorções e não trazendo nenhum ganho para o serviço público (Amaral, *et. al.*, 2018; Pinto & Behr, 2015; Souza, *et. al.*, 2020)

Com a redação dada ao art. 41, § 1º, III pela emenda constitucional 19/98 que determina que o servidor público poderá perder o cargo, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho há a flexibilização da estabilidade.

A avaliação periódica de desempenho surgiu como uma opção para evitar que o servidor após superado o período do estágio probatório de três anos, previstos no caput do art. 41, da Constituição Federal, sinta-se em pleno conforto por ter certeza de que não será demitido, caso negligencie suas funções, acobertado pela estabilidade, havendo, pois, que atender ao requisito imposto pelo inciso III, §1º do mesmo artigo. (Caldas, 2011, p. 11)

Deste modo, Caldas (2011) entende que há um nítido choque entre a estabilidade (garantia do servidor) e o Princípio da Eficiência (exigência da sociedade em relação ao Estado) e que neste conflito prevalecerá o Princípio da Eficiência em conjunto com princípio da supremacia do interesse público.

Neste ponto, diverge de outros autores afirmando que “o servidor instável passaria a partir de então, a ser um servidor ineficiente”. Explica, segundo Edimur Ferreira de Faria, que a estabilidade do servidor público garante que este servidor possa decidir não cumprir ordem superior ilegal ou contrário a moralidade administrativa. Ao passo que o servidor instável pode ser levado à prática de atos ilegais, mesmo contrário à sua consciência, por medo de perder o cargo. E neste aspecto a instabilidade do servidor poderia fragilizar a própria Administração, resultando em prejuízo para a sociedade. Reforça dizendo que a estabilidade do servidor público é garantia do cidadão e não privilégio daquele (Faria, 2007 como citado em Caldas, 2011).

Indica como efeitos negativos da avaliação periódica de desempenho, nos moldes em que foi implantada, a possibilidade de desligamentos em massa de servidores que por ventura forem declarados ineficientes o que poderia prejudicar a garantia de outro princípio: o da continuidade do serviço público. Explica, ainda, que ocorrendo tal fato, haveria necessidade de periodicamente realizar concursos públicos, aumentando a rotatividade de servidores, provocando a desestabilização da própria máquina estatal com a instabilidade do serviço público.

Neste sentido, Mariano e Sousa (2020), entendem que flexibilização ou a extinção da estabilidade do servidor não trará mais eficiência, nem elevará o Estado a níveis de excelência na prestação do serviço público, mas ao contrário, defendem que o servidor estável é protetor das *res publica*, vez que não ficará sujeito ao cumprimento de ordem que afetem o serviço público por receio de perder o cargo. Acrescentam que admitir a instabilidade do servidor público reflete um retrocesso social no sentido de que afeta substancialmente o direito fundamental à boa Administração.

Caldas (2011) traz à luz outra alteração da emenda constitucional 19/98, a do § 2º do art. 39 da Constituição Federal de 1988:

Art. 39. [...]

§ 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. (BRASIL, 1988)

Afirma que esta previsão coaduna com o Princípio da Eficiência, vez que pretende o aperfeiçoamento dos servidores públicos, sendo que as escolas de governo podem ser concebidas como institutos responsáveis por reaparelhar e modernizar o serviço público e que esta medida é totalmente contrária a flexibilização da estabilidade do servidor público.

Segundo Nascimento e Esper (2009 como citado em Aires, *et. al*, 2014, p. 1008) as Escolas de Governo promovem a “valorização do servidor público e seu reconhecimento como cidadão, contribuindo para que este apresente um desempenho de qualidade e construa uma nova imagem do serviço público.”

Para Caldas (2011), o legislador pecou em não vincular a avaliação periódica de desempenho a este aperfeiçoamento. Entende que se assim tivesse feito tornaria mais justa, a avaliação periódica de desempenho e diminuiria em grandes proporções hipóteses de insuficiência.

Neste norte, Caldas (2011, p. 17) conclui:

A estabilidade dos servidores públicos representa uma forma de preservação do funcionamento da máquina administrativa contra a descontinuidade do serviço público, ao dispor das mudanças de grupos políticos, além de representar a independência dos mesmos, em respeito ao dever servir bem aos administrados.

[...]

A eficiência do servidor público passa pelo seu aperfeiçoamento em escolas de governo, realizando-se cursos para a melhoria da sua intelectualidade e capacidade de executar as suas atribuições.

De todo o exposto, percebe-se que a crítica de Caldas (2011) é muito mais à flexibilização da estabilidade do servidor público que acompanha a instituição da Avaliação Periódica de Desempenho, do que da avaliação em si. Importante a observação que ele faz com relação a vincular a avaliação periódica de desempenho à participação do servidor em cursos ofertados pelas escolas de governo. Esta medida motivaria o servidor à participação nos cursos ofertados nas escolas de governo e incentivaria o Estado a aperfeiçoar e expandir tais escolas.

Já Pinto e Behr (2015) apontam contradições na avaliação desempenho dos servidores técnicos-administrativos e chefias imediatas na universidade pública do Espírito Santo (UFES), não resultando sua aplicação em melhorias efetivas no serviço público, já que para os técnicos sua importância está ligada ao aspecto financeiro, como condição para se obter um aumento salarial, provendo um aumento da individualidade.

Bravo e Mello (2020, p. 7), num estudo sobre a avaliação de desempenho em uma Universidade Pública no Sul do Brasil, destacam que “Grande parte das instituições tem utilizado a avaliação de desempenho apenas para assegurar que os servidores possam progredir na carreira. Outras, em estágio mais avançado, usam somente com a função de cumprir formalidades e imposições legais”.

Percebe-se, contudo, que a avaliação periódica de desempenho do servidor público é um tema que possui várias nuances que precisam ser analisadas com muito cuidado, vez que cada aspecto pode ter repercussões tanto positivas quanto negativas.

Para que a avaliação de desempenho surta o efeito desejado e possa se tornar uma ferramenta de concretude do princípio da eficiência deve ser realizada de forma adequada, levando em conta a cultura organizacional da instituição, a participação dos servidores, o estabelecimento de metas individuais, setoriais e gerais da organização, além de promover o aperfeiçoamento e capacitação dos servidores. É necessário, ainda que os avaliados confiem na avaliação, participem de sua construção e estejam engajados na construção de um serviço público mais eficiente.

Vilhena e Martins (2022, p. 19) acrescentam que “A avaliação de desempenho deve ser encarada como um poderoso meio de resolver os problemas de desempenho e melhorar a qualidade do trabalho e a qualidade de vida nas organizações e não como um método burocrático e rotineiro de preenchimento de fichas e relatórios de avaliação.”

Importante ressaltar que a flexibilização da estabilidade que acompanha a instituição da avaliação periódica de desempenho, bem como, a presença de subjetividades e falta de critérios adequados em sua aplicação podem levar a um controle e dominação do servidor público, podendo resultar em perseguições e demissões injustas como aponta Caldas (2011), situação que iria no sentido contrário a concretude do Princípio da Eficiência. Bravo e Mello (2020, p. 5) citando Sindsep-PE (2019) reforçam que o Projeto de Lei Complementar 116/2017 que tramita no Senado Federal “tem como gênese o fim da estabilidade no serviço público e a avaliação de desempenho passa a ser essencial nesse processo, pois é a partir dela que o servidor poderá ser demitido.” Para os autores o projeto traz “um efeito de sanção, punição mais do que capacitação, desenvolvimento como em outros governos” (Brava & Mello, 2020, p.6)

Percebe-se, portanto, a necessidade de maiores estudos sobre o tema para ampliar o debate na busca de soluções e uma melhor compreensão da eficácia da avaliação periódica de desempenho.

Bezerra e Duarte (2019), mapearam publicações acadêmicas sobre avaliação de desempenho do setor público, referente ao período de 2008 a 2017, na base *Scopus*. A pesquisa se baseou em 363 publicações, das quais apenas 8 tinham algum autor vinculado a instituição brasileira. Verifica-se, portanto, a importância da realização de mais pesquisa nesta área para possibilitar a melhoria da aplicação das avaliações e propiciar que se torne um instrumento que possa viabilizar a concretude do princípio da eficiência.

Amaral *et al.* (2018, p. 165) evidenciam oportunidades de pesquisas futuras e aplicações práticas e sugerem estudos que demonstrem “formas de mensurar a confiança, equidade e credibilidade na Avaliação de Desempenho (...)”, que incentivem a “construção de Sistemas integrados de Avaliação (...)”, que incluam a “participação dos servidores públicos na elaboração (...)”, que contemplem “aspectos psicológicos, sociológicos, financeiros e motivacionais dos servidores na avaliação”, dentre outras pesquisas.

4. Considerações Finais

O Princípio da Eficiência, hoje, inserto expressamente na Constituição Federal de 1988 pela emenda constitucional 19/98, vincula todos os atos da Administração Pública, ou seja, sua atuação deve sempre buscar os melhores resultados com o menor custo possível, deve alcançar os resultados pretendidos e satisfazer as necessidades da comunidade. Assim, o Princípio da Eficiência abrange também a eficácia e a efetividade.

O próprio legislador derivado cuidou de inserir também na Constituição Federal, por meio da emenda 19/98 instrumentos que possibilitam o alcance da eficiência, dentre eles a avaliação de desempenho, objeto deste estudo.

De certa forma, a Avaliação Periódica de Desempenho flexibilizou a estabilidade do servidor público. Flexibilização esta, criticada por alguns autores que entendem que tal medida torna o servidor vulnerável ante a imposição de ordens ilegais por superiores hierárquicos, por medo de perder o cargo numa Avaliação Periódica de Desempenho, o que poderá gerar, por consequência, entrave ao alcance da eficiência.

Ocorre que a emenda constitucional 19/98 estabeleceu que a Avaliação Periódica de Desempenho deve ser feita na forma da lei complementar. Assim, há a necessidade de que seus critérios sejam definidos em lei. Aqui a importância de estabelecer critérios objetivos e que sejam capazes de promover uma avaliação real e que propicie a melhoria dos serviços públicos impossibilitando que desvirtue de sua finalidade. Uma avaliação que possibilite ao servidor conhecer seus pontos fortes (para maximizá-los) e fracos (para tentar superá-los), que motive o aprimoramento (aqui pode atuar as escolas de governo) para que cada vez mais seja melhorada a prestação dos serviços públicos, atingindo assim a Eficiência desejada.

A emenda constitucional 19/1998 além de inserir, expressamente na Constituição Federal, o Princípio da Eficiência e a Avaliação Periódica de Desempenho, estabeleceu, também, que a União, os Estados e o Distrito Federal deverão manter escolas de governo para a formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, dentre outras medidas. Portanto, a partir de então, o Princípio da eficiência deve nortear todas as ações do Estado, que pode se valer da Avaliação Periódica de Desempenho e das escolas de governo para concretização do referido Princípio.

Atualmente, ainda, merece atenção e estudo que possibilite o aprimoramento da Avaliação Periódica de Desempenho, já concebida como consagração do Princípio da Eficiência por alguns autores. Se realizada de forma adequada, com a participação do servidor, para gerar confiança em seu resultado, não com o objetivo de punir o servidor, mas de promover o seu aperfeiçoamento, inclusive com o oferecimento de cursos de qualificação em escolas de governos (também previstas na reforma proposta pela emenda constitucional 19/1998) a Avaliação Periódica de Desempenho pode se tornar ferramenta chave para efetivamente entregar serviços de qualidade ao cidadão, garantindo a satisfação da comunidade com a consagração do Princípio da Eficiência. Por outro lado, sem a definição de critérios adequados, se eivada de subjetividades, pode gerar instabilidade da própria Administração, tornando ainda mais difícil o alcance da eficiência almejada.

O estudo apresenta limitações, pois não objetivou analisar os tipos de avaliação periódica de desempenho, nem como são aplicadas de forma empírica, com a aplicação de pesquisas de campo e entrevistas. Assim, abre-se oportunidade para novas investigações que possam analisar quais modalidades de avaliação seriam mais adequadas a cada situação, além de verificar *in loco* as aplicações das avaliações periódicas de desempenho, bem como, seus respectivos efeitos para o serviço público.

Referências

- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública – RAP*, 41, 67-86. [10.1590/s0034-76122007000700005](https://doi.org/10.1590/s0034-76122007000700005).
- Aguiar, E., Santos, F., Rodrigues, F. P., Ferraz, F. & da Silva, V. (2016). Avaliação de desempenho, ferramenta de apoio ao desenvolvimento profissional dos colaboradores nas empresas. *Revista Gestão em Foco*, 171-182. https://portal.unisepe.com.br/unifia/wp-content/uploads/sites/10001/2018/06/029_avaliacao_de_desempenho.pdf.
- Aires, R. F. de F., Salgado, C. C. R., Ayres, K. V. & Araújo, A. G. de. (2014). Escolas de governo: o panorama brasileiro. *Revista de administração pública*, 48, 1007-1027. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/30908>.
- Amaral, B. G. D. O., Ensslin, S. R., Valmorbidia, S. M. I. & Dutra, A. (2018). AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE SERVIDORES PÚBLICOS: o que a literatura nos ensina? *Caderno de Administração*, 26(1), 147-169. <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CadAdm/article/view/39713>.
- Bezerra, L. F. & Duarte, A. L. F. (2019). Avaliação de Desempenho Profissional no Serviço Público: Um Estudo Bibliométrico de 2008 a 2017. *EnAPG 2019*, 1-10. https://www.academia.edu/40898268/Avalia%C3%A7%C3%A3o_de_Desempenho_Profissional_no_Servi%C3%A7o_P%C3%BAblico_Um_Estudo_Bibliom%C3%A9trico_de_2008_a_2017.
- Brasil. (1967). Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil. (1998). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União.

Bravo, V. S. & Mello, S. P. T. (2020). A Avaliação de Desempenho no Setor Público: o caso de uma Universidade Pública no Sul do Brasil. *Research, Society and Development*, 9(6), 1-25. 10.33448/rsd-v9i6.3554.

Caldas, I. L. D. A. (2011). A avaliação periódica de desempenho do servidor público estável: efeitos do princípio da eficiência sobre o desempenho do servidor público. *Âmbito Jurídico*. 14(87), 1-4. <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-avaliacao-periodica-de-desempenho-do-servidor-publico-estavel-efeitos-do-principio-da-eficiencia-sobre-o-desempenho-do-servidor-publico/>.

Costa, F. L. (2008). História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, 59(3), 271-288. 10.21874/rsp.v59i3.150.

Denzin, N. K. & Lincoln, Y.S. (2006). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Tradução Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed.

Ensslin, L. et al. (2017). Construção de Conhecimento sobre o Tema Avaliação de Desempenho da Comunicação em Órgãos Públicos: Uma Análise da Literatura Internacional. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 16(3), 111-129. 10.5585/riae.v16i3.2519.

Galvão, M. C. B. & Ricarte, I. L. M. (2019). Revisão sistemática da literatura: Conceituação, Produção e Publicação. *Logeion: Filosofia da Informação*, 6(1), 57-73. 10.21728/logeion.2019v6n1.p57-73.

Guesser, P. C. L., Ensslin, S. R. & Petri, S. M. (2020). Avaliação de Desempenho de Gestão de Recursos Humanos no Setor Público. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 15(4), 42-67. 10.21446/scg_ufrj.v0i0.19644.

Lopes, R. M. M. F. et al. (2019). Avaliação Periódica de Desempenho: uma análise da proposta do Senado Federal. *EnAPG*, 1-10. http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MjYxMDU=.

Madureira, C. & Rodrigues, M. (2007). Os desafios da avaliação de desempenho na Administração Pública do século XXI. *Revista Sociedade e Trabalho*, 33, 27-43. https://www.academia.edu/1661852/Os_Desafios_da_Avalia%C3%A7%C3%A3o_de_Desempenho_na_Administra%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica_do_s%C3%A9culo_XXI?bulkDownload=thisPaper-topRelated%20-sameAuthor-citingThis-citedByThis-secondOrderCitations&from=cover_page.

Marcelino, G. F. (2003). Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 37(3), 641-659. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6735>.

Marconi, M.A.; Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5 ed. São Paulo: Atlas.

Mariano, C. M. & Sousa, F. A. Q. (2020). Estabilidade no serviço público: privilégio ou garantia ao próprio serviço público? Entre o direito à boa Administração Pública e a vedação ao retrocesso social. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 20(80), 125-152. 10.21056/aec.v20i80.1197.

Oliveira, J. E. N. (2009). O sistema de avaliação de resultados organizacionais e o princípio da eficiência no serviço público. *Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Banca Examinadora da Universidade do Legislativo Brasileiro e da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito final para obtenção do título de especialista em Administração Legislativa, sob orientação do Prof. Arthur Oscar Guimarães*. Brasília/DF. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496519>.

Pereira, L. C. B. (2002). Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... *Revista do Serviço Público*, 53(1), 5-27. 10.21874/rsp.v53i1.278.

Pereira, L. C. B. (2009). *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. FGV Editora.

Pinto, J. F. & Behr, R. R. (2015). Contradições na avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação na universidade pública. *Cadernos EBAPE.BR - FGV*, 13, 795-820. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/32365>.

Prodanov, C. C. & Freitas, E. C. (2013). *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico*. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2 ed. https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=zUDsAQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA13&dq=Prodanov,+C.+C.,+26+Freitas,+E.+C.+2013.+Metodologia+do+Trabalho+Cient%C3%ADfico:+M%C3%A9todos+e+T%C3%A9cnicas+da+Pesquisa+e+do+Trabalho+Acad%C3%AAmico.+Novo+Hamburgo:+FEEVALE,+2+ed.&ots=dc1-ekw7CP&sig=p9P5409K4vWV0R1BYbtOu_vw1o#v=onepage&q&f=false.

Proetti, S. (2018). As pesquisas qualitativa e quantitativa como métodos de investigação científica: Um estudo comparativo e objetivo. *Revista Lumen*, 2 (4). 10.32459/revistalumen.v2i4.60.

Rosa, C. G. & Vacovski, E. (2015). Gestão de pessoas no setor público: avaliação de desempenho. *Caderno Gestão Pública*, 7(4). <https://www.cadernosuninter.com/index.php/gestao-publica/article/view/574>.

Rosa, M. F. E. (2007). *Direito Administrativo*. Coleção sinopses jurídicas, 19. (9a ed.), Saraiva.

Sá, D. M. (2015). Princípio da eficiência na gestão pública: proposta para maximizar a eficiência no NECAP-AGU/PB. *TCC apresentado a Banca Examinadora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – Coordenação de Gestão Pública, como requisito final para aprovação no Curso de Especialização em Gestão Pública, sob orientação do Prof. Luiz Antônio Coelho Silva*. João Pessoa. <http://repositorio.ifpb.edu.br/handle/177683/313>.

Silveira, J. I., Pinheiro, I. A. & Antunes, E. D. D. (2012). Critérios de Avaliação no Setor Público: Um Comparativo entre União x Seis Estados. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, Rio de Janeiro, 6(3), 53-68. 10.12712/rpca.v6i3.182.

Souza, R. L. A. *et. al.* (2020). Contribuições das avaliações de desempenho humano para o alcance dos objetivos no setor público. *Research, Society and Development*, 9(4), 1-19. 10.33448/rsd-v9i4.2881.

Strauss, A. & Corbin, J. (2008). *Pesquisa qualitativa: Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Tradução Luciane de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed.

Vilhena, R. & Martins, H. (2022). Percepções sobre gestão do desempenho no setor público. *Revista Do Serviço Público*, 73(a), 8-25. 10.21874/rsp.v73.ia.6864.