

---

## AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL – AVANÇOS PARA UMA NOVA GESTÃO

André Nunes<sup>1</sup> Mauro Eduardo DelGrossi<sup>2</sup> Paula Cristina Mortari da Costa<sup>3</sup>  
Rita Luciene da Silva Milanez<sup>4</sup> Eduardo Dias Leite<sup>5</sup>

### Resumo

---

A constante inovação do setor público e a orientação de gerar resultados tem levado o governo a repensar as formas de controle e *accountability* de suas ações. Este ensaio tem por objetivo verificar se as metas institucionais publicadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no período de 2010 a 2015 cumprem o estabelecido no Decreto 7.133, de 19 de março de 2010. A pesquisa foi documental, por meio da análise das 47 metas de avaliação de desempenho institucional. O estudo revelou que os tipos de metas identificados estiveram em constante mudança, desde metas mais genéricas e amplas, a metas mais específicas por setor do órgão. Analisou, também, as características das metas, verificando que, em sua maioria, as metas são parcialmente mensuráveis e com poucos indicadores qualitativos.

**Palavras-Chave:** Indicadores, metas, avaliação de desempenho.

---

## INSTITUTIONAL PERFORMANCE EVALUATION - ADVANCES FOR A NEW MANAGEMENT

### Abstract

---

The constant innovation in the public sector and the orientation to generate results has led the government to reconsider the forms of control and the accountability of its actions. This essay aims at verify whether the institutional goals published by the Ministry of Planning, Development and Management in the period from 2010 to 2015 comply with the established in the Decree 7,133, dated March 19, 2010. The research was documentary, through the analysis of the 47 goals of evaluation of institutional performance. The study found that the types of goals identified have been constantly changing, from broader, broader goals to more sector specific goals for the agency. It also analyzed the characteristics of the goals, verifying that, for the most part, the goals are partially measurable and with few qualitative indicators.

**Keyword:** Indicators, targets, performance evaluation.

---

<sup>1</sup> Universidade de Brasília, [andrenunes@unb.br](mailto:andrenunes@unb.br)

<sup>2</sup> Universidade de Brasília, [delgrossi@unb.br](mailto:delgrossi@unb.br).

<sup>3</sup> Universidade de Brasília, [pmortaridacosta@gmail.com](mailto:pmortaridacosta@gmail.com).

<sup>4</sup> Universidade de Brasília, [rita.milanez@gmail.com](mailto:rita.milanez@gmail.com).

<sup>5</sup> Universidade de Brasília, [eduardo.leite@ifb.edu.br](mailto:eduardo.leite@ifb.edu.br).

---

## 1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem passado por grandes transformações nos últimos anos. Além de sua organização, os modelos de gestão têm se aprimorado seguindo as tendências e inovações dos governos mundiais. A forma de monitoramento e avaliação destas novas formas de gestão também vem se atualizando e trazendo inovações no campo da avaliação do desempenho de suas instituições e de seus servidores.

No início do século XXI, surge uma tendência de adoção de uma cultura baseada no desempenho e em um setor público menos centralizador (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 1995), na busca de maior controle e responsabilização dos diversos atores da Administração e um maior monitoramento das ações de cada órgão.

A qualidade do serviço público e o alcance de um desempenho estatal mais efetivo tornaram-se um dos grandes desafios da administração pública. Tanto que o legislador incluiu no ordenamento jurídico a obrigatoriedade do Estado em ter um controle maior de seus resultados; e uma das ferramentas utilizadas foi a implementação da Avaliação de Desempenho Institucional.

Atualmente, a base legal da avaliação de desempenho está prevista na Constituição Federal de 1988; na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 – regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais – e nas legislações específicas dos cargos, carreiras e planos de cargos. Na Tabela 1, são apresentados os principais marcos legais sobre avaliação de desempenho na administração pública federal.

**Tabela 1** – Marcos Legais da Avaliação de Desempenho no Serviço Público

Ano de Publicação	Legislação
1960	Lei n. 3.780 – Critérios para promoção na carreira
1970	Lei n. 5.645 – Progressão funcional por mérito e antiguidade
1977	Decreto n. 80.602 – Progressão funcional mediante avaliação
1980	Decreto n. 84.664 – Institui critérios de avaliação para progressão e promoção
1990	Lei n. 8.112 – Institui regime jurídico dos servidores
1995	MP n. 1.548 – Cria a gratificação de desempenho e produtividade
2008	Lei n. 11.784 – Institui a nova sistemática para AD
2010	Decreto n. 7.133 – Critérios e procedimentos gerais de AD

Fonte: Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho (2013, p9).

O Decreto 7.133 (2010) foi elaborado, então, para definir os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho dos órgãos da Administração Pública Federal. Conforme seu Art. 5º do Decreto 7.133 (Brasil, 2010), a avaliação de desempenho da organização tem como propósito a aferição de duas metas, dividida em metas globais, sendo elaborada em harmonia com o Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA; e as metas intermediárias, sendo elaboradas para cada equipe de trabalho.

Segundo o Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho (Brasil, 2013, p.29), tem-se a elaboração do Planejamento Estratégico do órgão superior subsidiado pelo Plano Plurianual – PPA; na sequência, cada órgão ou entidade da administração pública federal elabora seu próprio Planejamento Estratégico Institucional, definindo as dimensões finalística e global, relacionando suas metas de desempenho global; em continuação, tem-se a elaboração das ações, projetos e programas executados por cada Unidade de Avaliação, definindo as metas de desempenho intermediário; e, finalmente,

são consolidadas as metas de desempenho individual, com os processos de rotina e compromissos individuais de desempenho.

Os modelos teóricos mais recentes são unânimes em recomendar a integração entre a gestão de pessoas e as estratégias institucionais como forma de maximizar o desempenho organizacional. Essa integração deve se iniciar com programas de sensibilização que visam a conscientização dos envolvidos acerca dos objetivos principais do órgão ou entidade, dos conceitos a serem compartilhados e do modelo interativo a ser desenvolvido (Abbad, Lima e Veiga, 1996). Dessa forma, espera-se disseminar uma compreensão coletiva, em todos os níveis, sobre a situação atual (missão, visão, valores e objetivos estratégicos) e a que se deseja alcançar. A finalidade é preparar a instituição para desempenhar as decisões estratégicas e operacionais de forma integrada e consciente, bem como consolidar valores organizacionais, competências e sistemas de gestão.

Levando em consideração a necessidade da avaliação de desempenho institucional e sua aplicação no governo federal, foi escolhido o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) para a análise e discussão das metas fixadas e seus respectivos resultados anuais.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) é um ministério do Poder Executivo e sua função é planejar a administração governamental, planejar custos, analisar a viabilidade de projetos, controlar orçamentos, liberar fundos para estados e projetos do governo. Este órgão tem como missão “promover o desenvolvimento, a gestão eficiente, a melhoria do gasto público e a ampliação dos investimentos, visando à oferta de bens e serviços de qualidade ao cidadão.” (Brasil, 2016, p. 19). Suas principais áreas de competências são:

- a. formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional;
  - b. avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo Federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas;
  - c. realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais;
  - d. elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais;
  - e. viabilização de novas fontes de recursos para os planos de governo;
  - f. formulação de diretrizes, coordenação das negociações e acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e agências governamentais;
  - g. coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais;
  - h. formulação de diretrizes, coordenação e definição de critérios de governança corporativa das empresas estatais federais;
  - i. administração patrimonial; e
  - j. política e diretrizes para modernização do Estado.
- (Brasil, 2016, p. 09)

Este trabalho, então, pretende verificar se as metas institucionais publicadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no período de agosto de 2010 a setembro de 2015 cumprem o estabelecido no Decreto 7.133, de 19 de março de 2010. Especificamente, avaliar se cumprem as especificações do parágrafo 3º, do artigo 5º, onde diz que as metas precisam ser objetivamente mensuráveis, aferindo a qualidade dos serviços, considerando os índices alcançados no período anterior.

Inicialmente, foi realizada uma releitura dos principais referenciais teóricos, discutindo o papel da Avaliação de Desempenho Institucional, ressaltado pela importância do Decreto 7.133 (2010), e a definição e utilização de indicadores adequados para o planejamento dos treinamentos. Na sequência, foi realizada a análise dos indicadores globais e da métrica utilizada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, entre outros fatores que foram considerados.

## 2. AVALIAÇÃO PARA UM BOM DESEMPENHO

A governança no setor público, referenciada pelo modelo de administração pública gerencial, exige do Estado uma postura orientada para o alcance dos resultados, por intermédio de uma gestão estratégica, transparente e ética. Essa postura fomenta a recorrente discussão sobre a qualidade dos serviços públicos, alcançada por meio do

custo-benefício e do atendimento eficiente e eficaz às necessidades legítimas (Matias-Pereira, 2010).

Importante lembrar que para tornar a administração pública mais eficiente é preciso entendê-la como um negócio, refletindo quanto à forma de aplicação desses conceitos, pois são relevantes no modo de aceitação dos pressupostos no modo de gerir a coisa pública. Numa análise sobre a gestão pública, percebe-se que não deve ser vista apenas como um centro produtor de eficácia e de eficiência, deve-se considerar a evolução que lhe é imposta pelos aspectos como a legalidade e a legitimidade, além da eficiência.

As organizações têm como desafio a constante inovação de suas capacidades internas para o alcance de melhorias tangíveis em seus resultados. Takahashi e colaboradores (2016, p. 466) discutem as capacidades dinâmicas que geram estes aperfeiçoamentos:

Dynamic capabilities is a relatively recent concept, which has provided explanations of how organizations are renewed to respond to environmental changes (TEECE et al. 1997; EISENHARDT; MARTIN, 2000). Derived from the notion of resources and competences, the seminal concept refers to the organization's ability to renew its internal and external competences in response to environmental challenges (TEECE et al. 1997). At the core of this concept is the reconfiguration capability of resources, which process will impact on organizational performance.

A relação entre a estratégia-estrutura-desempenho é discutida em função de seu alinhamento com o ambiente externo das instituições, gerando, assim, resultados. Então, para se alcançar melhores resultados, entende-se que é necessário o aprimoramento de capacidades dinâmicas internas e ajustes com o ambiente externo. O desenvolvimento destas capacidades acarretaria no aumento do desempenho organizacional. (Wilden et al., 2013; Wilden, e Gudergan, 2014)

É possível considerar, assim, o desenvolvimento do desempenho em seus diversos níveis organizacionais, desde o estratégico ao individual, levando à melhoria da organização como um todo, através dos indivíduos e das equipes. As capacidades individuais gerando o desenvolvimento da equipe, e todos melhorando o desempenho da instituição. (Brandão e Guimarães, 2001; Dutra, 2004; Nassif, 2008).

Segundo Bisbé e Barrubés (2012), é importante que as organizações com certo tamanho e mais complexas possuam um sistema de monitoramento e avaliação de seus resultados podendo medir seu desempenho em todos os seus níveis e áreas. Este sistema gera as informações e dados que subsidiarão o planejamento e reformulação de atividades de toda a instituição.

Desde os primórdios da Gestão de Recursos Humanos, a avaliação de desempenho se constituiu como um importante instrumento de diagnóstico individual e organizacional, contribuindo para possibilitar a execução de políticas de pessoal integradas e harmoniosas. A elaboração de mecanismos efetivos de motivação dos servidores, assim como o alinhamento das atividades de desenvolvimento de pessoas vinculado às estratégias organizacionais e às diretrizes traçadas pelos governos, passa a configurar emergentes desafios para as políticas de desenvolvimento no setor público federal.

Segundo a definição proposta por Caetano (1990), considera “a avaliação do desempenho profissional, como um sistema formal e sistemático de apreciação do trabalho desenvolvido pelos colaboradores de uma organização que emergiu como componente da gestão de recursos humanos praticamente desde que a gestão das organizações começou a ser teoricamente elaborada e sistematizada”.

Ainda, segundo Ensliss e colaboradores (2010), avaliação de desempenho é “o processo para construir conhecimento no decisor, a respeito do contexto específico que se propõe avaliar, a partir da percepção do próprio decisor por meio de atividades que identifiquem, organizem, mensurem ordinalmente e cardinalmente, e sua integração e os meios para visualizar o impacto das ações e seu gerenciamento.

**Tabela 2 – Benefícios da avaliação de desempenho**

Para a Instituição	Para o servidor
Orienta tomada de decisões gerenciais sobre necessidades de capacitação e programas de desenvolvimento de pessoas	Promove autoconhecimento e reflexão sobre seu desenvolvimento profissional a partir do <i>feedback</i> de seu desempenho.
Possibilita planejar as atividades dos servidores em consonância com as metas das equipes.	Promove maior interação entre os servidores e seus superiores.
Indica as necessidades de movimentação e adequação funcional.	Desenvolve o senso de compromisso frente às metas institucionais.
Serve de mecanismo reorientador das políticas e diretrizes de gestão de pessoas.	Desenvolve habilidades de comunicação e negociação par ao atingimento de metas.
Identifica condições de higiene, segurança e qualidade de vida no trabalho capazes de influenciar o desempenho individual.	Favorece a reavaliação das rotinas e afazeres diários e fornece diretrizes para a superação das limitações.
Permite avaliar a contribuição dos programas de capacitação para a melhoria de desempenho.	Permite ao avaliado assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento profissional.

Fonte: Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho (2013, p. 13).

Inerente a todo e qualquer processo de avaliação, a subjetividade encontra terreno fértil na administração pública, já que dificilmente se poderão calcular salários em função dos volumes de vendas ou de produção efetiva de bens ou serviços. Mesmo que o estado passe por diferentes paradigmas filosóficos e políticos, a missão pública terá sempre por obrigação servir indiferenciadamente ao cidadão. Estas particularidades do servidor público fazem com que a sua avaliação seja particularmente mais ampla e complexa.

Hipólito e Reis (2002, p.73) afirmam que a avaliação de desempenho “se propõe a ser mais do que um recurso que auxilia a isolar, observar, mensurar, formalizar e

recompensar comportamentos e resultados alcançados pelos indivíduos”. A avaliação de desempenho não pode ser considerada como um instrumento punitivo ou que apenas sirva para diminuição do salário do servidor que não cumpre determinada meta; mas, deve ser pensada como uma ferramenta de melhoria do servidor, de sua equipe e da organização.

A avaliação do desempenho deve servir para modificar expectativas, motivar pessoas, gerindo recursos de um ponto de vista global dentro da organização, passando a ser uma preocupação dos gestores e da organização. A mensuração do desempenho passa a depender de uma política global de gestão de recursos humanos, potencialmente influente na sua determinação. Os sistemas de avaliação de desempenho devem adequar-se a diferentes organismos e modelos, assim como à cultura organizacional.

A gestão pública mais moderna traz algumas propostas mais emblemáticas, passando pela defesa da profissionalização da gestão no setor público, pela criação objetiva de medidas de desempenho, pela importância dos resultados, pela redução dos custos e na segmentação das unidades administrativas. Faz-se necessária a promoção de uma responsabilização dos gestores públicos, da competição entre os serviços públicos e da avaliação dos resultados enquanto indicador fundamental dos desempenhos.

A administração pública passa hoje por um momento de redefinição de estruturas. O que antes era marcado por ambientes extremamente técnicos, burocráticos e racionais passa a encontrar exigências de renovação. A velha estrutura burocrática não encontra lugar quando nos referimos a organizações cada vez mais enxutas, das quais é exigida mais qualidade na prestação de serviços. Nesse contexto, a área de Recursos Humanos tem papel fundamental, na medida em que se vê responsável por reelaborar sua política de ação com referência aos funcionários, incumbidos de assumir postura diferente frente à nova administração pública. (Lotta, 2002, p.2)

Dentro desta proposta, o governo federal instituiu o Decreto 7.133 (2010), que vem com orientações para a elaboração e avaliação do desempenho institucional, a elaboração de metas globais e intermediárias, fixadas anualmente, com o objetivo de determinar o alcance das metas dos projetos e atividades prioritários do órgão. Ainda, segundo o Decreto, as metas precisam ser mensuráveis, utilizando indicadores de qualidade dos serviços, levando em conta os índices dos anos anteriores.

No setor público, a estratégia pode se tornar uma aliada na implementação da missão, visão da organização, na medida em que por conceito a estratégia é fonte de

coerência interna. Ela procura a ordem e não a ambiguidade. Isso também revela outro desafio, que é obrigação das instituições públicas olharem para fora, para as demandas sociais muito além de sua visão tradicional de olhar para dentro. Uma boa estratégia contribui para uma avaliação de desempenho institucionalizada, menos pessoal. A elaboração de estratégias eficientes é um grande desafio ao gestor público.

A avaliação de desempenho deve ter explicitados os parâmetros a serem analisados para a avaliação, de forma que se possa traçar um paralelo entre o que deve ser observado e a maneira de observar. A avaliação deve, portanto, valer-se de indicadores objetivos que possam gerar medidas de comparação entre os diversos desempenhos.

De acordo com Oliveira-Castro, Lima e Veiga (1996, p. 39):

[...]os sistemas de avaliação devem ser justos e imparciais, baseados em padrões de desempenho atingíveis, objetivos e claros, apoiados na realidade dos cargos ou postos de trabalho. [...] Os fatores de avaliação devem ser claramente definidos e os instrumentos precisam exemplificar ações observáveis, de maneira que possam servir como indicadores de desempenho e referenciais seguros para atribuição de escores.

Neste contexto, entende-se que as organizações precisam utilizar um processo bem estruturado para conduzir de forma mais eficaz a gestão do desempenho na busca da motivação, da qualidade, da produtividade e de resultados positivos de trabalho. Considerando a especificidade do trabalho do setor público, ao realizar a avaliação do desempenho da instituição, não se pode esquecer o foco que é o interesse público.

Com efeito, independentemente das preocupações com a eficácia e qualidade dos serviços públicos, pela sua natureza, o trabalho no sector público deve manter a sua vocação para servir com equidade e imparcialidade o cidadão. Apesar de ser incontornável o facto de uma cultura da responsabilização ter que se apoiar em modelos de avaliação e de uma parte da literatura apontar para a ideia de que a avaliação do desempenho no sector público contribui para o aumento dos desempenhos e da produtividade, temos que ser parcimoniosos na forma como adaptamos os modelos de avaliação ao contexto público. (Madureira, 2015, p.189)

É importante considerar para a gestão do desempenho, qual a reação que pode causar a aplicação e adoção das avaliações de desempenho para os servidores e suas equipes. Sendo também relevante a análise da compatibilidade da ferramenta e da estratégia definida pela organização para o desenvolvimento de suas ações. (Espejo, Portulhak e Pacheco, 2017)

Os modelos de avaliação de desempenho vêm se desenvolvendo através dos anos e tomando novos formatos e propósitos. Segundo Moreira e Tosé (2012), desde o

final da década de 80 e início dos anos 90 se observa um crescente interesse nos resultados e desempenho dos indivíduos e da organização e, também, nesta época começam os incentivos financeiros decorrentes do alcance das metas estabelecidas.

Dahrendorf (2004) destaca a necessidade de não se avaliar o desempenho apenas com medidas quantitativas, mas também pela qualidade do serviço prestado, a missão do serviço público direcionado ao cidadão. Pensar em indicadores que não apenas quantifiquem as atividades desempenhadas na organização, mas que alcancem resultados com qualidade para a sociedade e o setor público passa a ser o grande desafio da nova gestão.

No governo federal, conforme o Decreto 7.133 (2010), as metas globais são definidas conforme as diretrizes, políticas e metas governamentais de cada instituição; as metas intermediárias são elaboradas seguindo as metas globais, podendo ser divididas por critérios geográficos, de hierarquia organizacional ou pela natureza da atividade; já as metas individuais são definidas por critérios mais objetivos, compondo o plano de trabalho da unidade.

Os indicadores precisam estar alinhados às metas definidas, Jannuzzi (2005) identifica doze propriedades essenciais aos indicadores: relevância para a agenda política; validade para a demanda política; confiabilidade da medida; cobertura representativa da realidade; sensibilidade às ações previstas; especificidade para cada ação; transparência metodológica para sua construção; comunicabilidade; factibilidade de sua utilização; periodicidade; desagregabilidade com foco no objetivo; e comparabilidade na série histórica.

### 3. PROCEDIMENTO DA ANÁLISE DOS INDICADORES

O estudo tem a intenção de analisar as metas e alcance dos resultados das Avaliações de Desempenho Institucional anuais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no período de agosto de 2010 a setembro de 2015. A pesquisa pretende verificar se as metas institucionais estão relacionadas com a qualidade dos serviços e se são mensuráveis, conforme estabelecido pelo Decreto 7.133 (2010), em seu parágrafo 3º, artigo 5º.

Será analisado, então, se as metas institucionais para cada período cumprem os critérios de: 1. São objetivamente mensuráveis; 2. Utilizam parâmetros de indicadores

que visem a aferir a qualidade dos serviços relacionados à atividade finalística do Ministério do Planejamento. Para isso, as metas serão avaliadas com os parâmetros de: Atende; Atende Parcialmente; Não Atende – para cada um dos dois critérios indicados no Decreto.

A pesquisa se baseou em análise documental da organização, considerando as Portarias de divulgação dos indicadores de metas e resultados publicadas anualmente. A análise se deu em dois momentos, uma avaliação quantitativa de alcance das metas anuais e atendimento dos critérios; e uma análise qualitativa, de verificação da relação de pertinência do indicador com as metas respectivamente estabelecidas.

O órgão realiza sua pactuação de metas institucionais no mês de setembro, mas revisa as metas em janeiro e em julho do ano seguinte. Para este estudo, considera-se apenas a última revisão das metas. Esta escolha se dá em função das metas serem mais reais e completas.

**Tabela 3 – Portarias analisadas na pesquisa**

PERÍODO	FIXAÇÃO	APURAÇÃO
Set/2010 a Ago/2011	Portaria SE nº 631, de 30/8/2011	Portaria SE nº 770, de 26/9/2011
Set/2011 a Ago/2012	Portaria SE nº 1009, de 29/8/2012	Portaria SE nº 1.102, de 28/9/2012
Set/2012 a Ago/2013	Portaria MP nº 484, de 9/10/2012	Portaria SE nº 307, de 18/11/2013
Set/2013 a Ago/2014	Portaria SE nº 168, de 16/5/2014	Portaria SE Nº 91, DE 11/2/2015-DOU de 12/02/2015
Set/2014 a Ago/2015	Portaria SE nº90, de 11/02/2015-DOU 12/02/2015	Portaria SE nº 700, de 01/10/2015-DOU 02/10/2015

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, elaboração própria.

Em tempo, frisa-se que a análise documental é a técnica decisiva para a pesquisa em ciências sociais e humanas, pois é aquela realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos.

#### 4. ANÁLISE DOS PRINCIPAIS INDICADORES

A análise das portarias de publicação das metas e dos resultados anuais indicam que a sistemática de levantamento de metas e resultados foram mudando durante o passar dos anos. Primeiramente, observam-se valores de metas globais para o órgão, em que são registrados indicadores mais genéricos e amplos, conforme os dois primeiros ciclos da Tabela 04, determinando uma quantidade mínima de indicadores e metas. Em um segundo momento, observa-se uma especificidade de metas e indicadores por secretaria e, em alguns casos, chegando a ter um detalhamento por departamento ou diretoria, especificando mais ainda os valores dentro do órgão, identificados no terceiro e quarto ciclo da Tabela 04, observados pelo aumento substancial da quantidade de metas

e indicadores. Por fim, em 2015, o Ministério volta a identificar metas e indicadores mais globais e genéricos, sem a identificação da unidade geradora da meta, 6º ciclo da Tabela 04, voltando a relacionar poucas metas e indicadores para este período.

Identificou-se, também, que algumas secretarias determinaram suas metas com a mesma definição de seus indicadores, como por exemplo a Secretaria de Patrimônio da União - SPU (em 2014), que definiu duas grandes metas com a mesma redação de seus indicadores, faltando a definição de metas mais claras. Apesar disso, a regularidade cadastral dos imóveis da União atingiu 100% da meta, sendo de aprimoramento da gestão do patrimônio imobiliário da União visando à função socioambiental dos bens da União, ao apoio aos programas. Revelando-se como mensurável e qualitativa, conforme indicado no Decreto.

Como resultado geral das Avaliações de Desempenho Institucional durante os anos de 2011 a 2015, tem-se os dados conforme a Tabela 4:

**Tabela 4 – Resultado global por período.**

Período		Quantidade de Metas	Quantidade de Indicadores	Resultado Global
Set/2010 Ago/2011	a	03	04	100%
Set/2011 Ago/2012	a	05	13	99,71%
Set/2012 Ago/2013	a	16	31	100%
Set/2013 Ago/2014	a	19	36	100%
Set/2014 Ago/2015	a	04	04	99,10%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os resultados quantitativos da pesquisa são em sua maioria 100% de atingimento das metas propostas para o período, não sendo possível avaliar se a meta foi alcançada ou se foi ultrapassada. Como os resultados são determinados até 100%, valores e metas que ultrapassaram o 100% são todas identificadas com este índice; não sendo possível avaliar os alcances superiores às metas estabelecidas.

Numa análise qualitativa da pesquisa percebe-se que o atingimento das metas institucionais é bem visto pelos servidores como um todo, pois a avaliação de desempenho impacta na remuneração dos servidores. Se a meta foi atingida em um percentual alto, impacta positivamente na remuneração do servidor, conforme a Tabela 05.

**Tabela 5** – Gratificação de desempenho calculada com base no resultado da avaliação institucional do período.

Valor do ponto da gratificação	Resultado da avaliação institucional do órgão ou entidade de lotação	Gratificação calculada com base no resultado da avaliação institucional
R\$ 10,00	100%	R\$ 1.000,00
	95%	R\$ 950,00

Fonte: Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho (2013, p. 49).

As metas, por serem elaboradas para cada secretaria, apresentam indicadores diversos. A SPOA/SE/GM, por exemplo, que apresentou como meta, no período de 2010 a 2011, “melhorar a Gestão dos Recursos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão” e seu indicador de “aumentar o percentual de servidores em exercício no MP capacitados”, foi atingida em sua quase totalidade. Apesar disso, não é possível afirmar se a qualidade e a efetividade da capacitação foram atingidas. O gasto do recurso para a capacitação, por exemplo, não quer dizer que o investimento foi eficaz, que o servidor está realmente capacitado. O aferimento da qualidade do trabalho é algo mais amplo, de difícil mensuração.

A meta da SRT como a de “assegurar 100% de recepção das demandas dos servidores de forma a melhorar as relações de trabalho no Serviço Público”, está

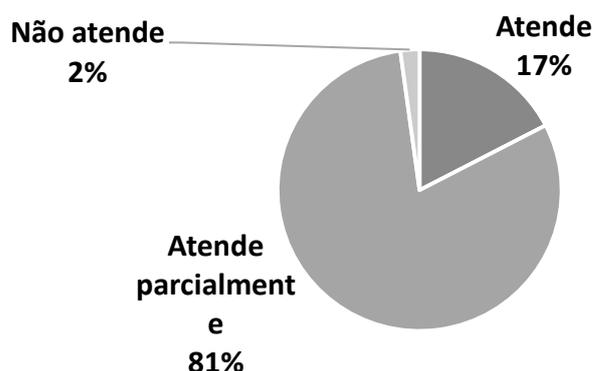
estabelecida na portaria como atendida em 100%, todavia, percebe-se que é pouco tangível e mensurável, sendo complexa a medição da qualidade do atendimento da meta.

Em alguns casos, observa-se que são descritas como metas as atividades finalísticas dos órgãos impostas em lei, como por exemplo, “envio do Projeto de Lei do PPA”. Pela lei, é o ministério quem envia em conjunto com os setores a proposta. Esta meta/indicador é matéria de uma lei e o ministério precisa cumprir 100% desta meta, sem a opção de não enviar tal projeto no prazo determinado.

Numa análise mais ampla, percebe-se que em sua maioria as metas e indicadores nem sempre são mensuráveis e tangíveis, tendo em vista a descrição de tais índices ser, em muitos casos, mais quantitativa e não de qualificação. A qualidade dos resultados pode não ser aferida adequadamente pelo fato da meta ser muito ampla e generalista.

Seguindo a análise dos critérios definidos no Decreto de instituição das avaliações de desempenho, o Gráfico 1 apresenta a análise realizada da mensuração das metas de todos os períodos. Observa-se que dentre as 47 metas estabelecidas, apenas 17% são entendidas como mensuráveis. Em sua maioria, 81% das metas elaboradas podem ser parcialmente mensuradas. Verifica-se, então, que a maioria das metas tem textos com pouca indicação de alcance mensurável, sendo de difícil quantificação.

**Gráfico 1** – Porcentagem de mensuração das metas.



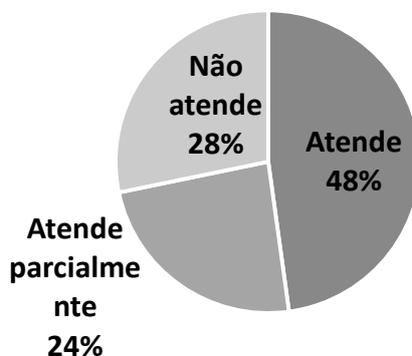
Fonte: Elaborado pelos autores.

Analisando ainda a dependência das metas e seus indicadores, nota-se que, em sua maioria, os indicadores são insuficientes para a avaliação da meta estabelecida. Observa-se que há apenas uma parcialidade de dependência, onde para várias metas não se tem indicadores suficientes para sua mensuração.

Quanto à quantidade mensuradas de alguns indicadores, observa-se ainda, que algumas quantidades de alcance são propostas sem se saber ao certo qual será a demanda para aquele período.

Analisando, ainda, o segundo critério de elaboração das metas, definido pelo Decreto, onde são orientadas para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, observa-se que quase a metade das metas alcança este critério, segundo Gráfico 2. A outra metade dos resultados se divide em metas quantitativas apenas, não atendendo a este item (28%); e metas que parcialmente atendem, descritas com uma análise que procura qualificar o serviço, mas com uma descrição pouco objetiva.

**Gráfico 2.** Porcentagem de qualidade de melhoria do serviço público.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Entende-se, então, que para os indicadores pesquisados, todos possuem metas mensuráveis; mas, observa-se que alguns não possuem parâmetros de indicadores que possam aferir a qualidade dos serviços relacionados à atividade finalística do Ministério do Planejamento, conforme o Decreto 7.133 (2010).

## 5. CONCLUSÕES

---

Com base nos resultados desta pesquisa, percebeu-se que, a necessidade de um monitoramento dos desempenhos das ações da organização e o feedback decorrente da mesma são fundamentais para a resolução de questões globais da instituição. Importante o levantamento de necessidades de melhorias e orientação para inovação no setor público. Destacando-se a importância da transformação da cultura organizacional da instituição para o entendimento do que é a avaliação de desempenho e seus resultados para o desenvolvimento da instituição.

De posse dos dados levantados e dos problemas analisados, pode-se concluir que, existem falhas no que diz respeito às funções dadas à avaliação de desempenho, pois percebe-se que há uma tendência de se priorizar a questão salarial e a legislativa, desprezando a relação com a eficiência e efetividade. A avaliação de desempenho possui papel essencial nas organizações, na medida em que desvenda certas dificuldades de implantação das ações e alcance real das metas estabelecidas em seu planejamento estratégico.

Quanto ao desempenho institucional, e com base nas portarias publicadas, nota-se que desde a criação do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, o Ministério do Planejamento tem registrado 100% do atingimento das metas globais (ou institucionais), ou muito próximo deste percentual. Como não se tem o controle de quais metas foram ultrapassadas, pois se tem apenas os dados até 100%, é difícil inferir sobre em quais ações o órgão esteve se sobressaindo e quais serão as reformulações no planejamento, dificultando a análise da real determinação das metas e sua eficácia. Tal ponto destaca-se como uma fragilidade das metas de difícil mensuração, que é o caso analisado.

Percebe-se, ainda, que o Ministério busca cumprir o estabelecido no Decreto 7.133 (2010), mas, em sua maioria ainda apresenta fragilidade em estabelecer metas que levem ao alcance da melhoria dos serviços públicos em suas metas. Os indicadores apresentados são quase que em sua totalidade relacionados à quantidade de ações atendidas.

Sugere-se uma pesquisa mais detalhada dos percentuais de determinação das metas relacionadas com seu resultado para a identificação das metas que possuem maior veracidade e eficácia. Recomenda-se uma análise dos indicadores considerando suas características e utilidade para a mensuração das metas.

As metas e indicadores devem ser pensados como norteadores para o cumprimento da missão institucional do órgão, devendo ser apresentados de forma mensurável e bastante objetiva. Devem ser atingíveis para que sejam motivacionais.

A vinculação dos indicadores e metas aos processos estratégicos do órgão se apresentam como um fator de grande importância, pois toda força de trabalho percebe, de maneira clara, onde deseja chegar e qual caminho deve percorrer para o atingimento da meta.

Sendo assim, faz-se necessário o desenvolvimento de uma proposta de inovação nas metas e indicadores que possam agregar ao processo formas de avaliar o desempenho ambiental, relacionando os indicadores, objetivos e metas ambientais aos organizacionais.

É interessante que o órgão internalize seu papel de planejamento, formulação e monitoramento das ações do governo federal, e seja capaz de realizações concretas nos campos de planejamento estratégico, uso de indicadores, vinculação efetiva dos resultados da avaliação de desempenho aos programas de desenvolvimento e promoção da sinergia entre as unidades de planejamento institucional e de gestão de pessoas.

Nota-se que o órgão reconhece que a atual sistemática para avaliação de desempenho significa mais do que um marco legal nos procedimentos administrativos. Não se limita à questão legal, mas consiste numa mudança cultural dentro da organização, o que exige uma postura de comprometimento de todos atores envolvidos como condição fundamental para seu sucesso.

### REFERÊNCIAS

ABBAD, Gardênia S.; LIMA, Geny B. C.; VEIGA, Maria R. M. Implantação de um sistema de avaliação de desempenho: métodos e estratégias. *Revista de Administração*, v. 31, n. 3, p. 38-52, jul./set. 1996.

BISBE, Josep; BARRUBÉS, Joan. The Balanced Scorecard as a management tool for assessing and monitoring strategy implementation in health care organizations. *Revista Española de Cardiología*, v. 65, n. 10, p. 919-927, ago. 2012.

BRANDÃO, Hugo P.; GUIMARÃES, Tomás A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto?. *Revista de Administração de Empresas*, v. 41, n. 1, p. 8-15, jan./mar. 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Senado Federal: Centro Gráfico, 2015.

BRASIL. *Decreto Federal n. 7.133, de 19 de março de 2010*. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nºs 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.

BRASIL. *Manual de Orientação para a Gestão Pública*. Elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública, 2013.

BRASIL. *Planejamento Estratégico 2016-2019*. Elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Diretoria de Planejamento e Gestão, 2016.

CAETANO, Antonio. *Avaliação de Desempenho – Metáforas*. Conceitos e Práticas. Lisboa: RH Editora, 1990.

DAHRENDORF, Ralph. Avaliação de desempenho na Administração Pública. *Público* de 10 de Janeiro de 2004.

DUTRA, Joel S. *Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna*. São Paulo: Atlas, 2004.

ENSSLIN, Leonardo et al. Avaliação do Desempenho de Empresas Terceirizadas com o Uso da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão- Construtivista. *Revista Pesquisa Operacional*, v. 30, n. 1, p. 125-152, jan./abr. 2010.

ESPEJO, Márcia M. S. B.; PORTULHAK, Henrique; PACHECO, Vicente. Performance management in university hospitals: an empirical analysis in a Brazilian institution. *TMStudies* [online], v. 13, n. 1 [citado 2018-05-29], p.52-59, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2182-84582017000100007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-84582017000100007&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 2182-8466. Acesso em: 15 maio 2018.

HIPÓLITO, José A. M.; REIS, Germano G. A avaliação como instrumento de gestão. In: FLEURY, Maria T. L. (Coord.). *As pessoas na organização*. 7. ed. São Paulo: Gente, 2002.

JANNUZZI, Paulo M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

LOTTA, Gabriela S. Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. *RAE-eletrônica*, v. 1, n. 2. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, jul./dez. 2002. Disponível em: <<file:///C:/Users/paula/Documents/Mestrado/Economia/Artigo/Gabriela%20Lotta.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

MADUREIRA, César N. G. Sistema integrado de avaliação de desempenho na administração pública portuguesa (SIADAP). Balanço de uma década. Universidade Lusíada de Lisboa. *Economia & Empresa*. Lisboa, n. 20, 2015. Disponível em: <[http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/2316/1/LEE\\_20\\_8.pdf](http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/2316/1/LEE_20_8.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MOREIRA, Lucymeire. C.; TOSE, Marília G. L. S. A prática da avaliação de desempenho humano em empresas fabris. *Gestão & Conhecimento*. Revista do curso de Administração. PUC-Minas, Poços de Caldas, v. 7, n. 1, mar./jun. 2010. Disponível em: <<https://www.pucpcaldas.br/graduacao/administracao/revista/artigos/v7n1/v7n1a3.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2018.

NASSIF, Vânia M. J. Gerindo o Desempenho. In: MORIHANASHIRO et al. *Gestão do Fator Humano: uma visão baseada em stakeholders*. 2. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

OLIVEIRA-CASTRO, Gardênia A.; LIMA, Geny B. C.; VEIGA, Maria R. M. Implantação de um Sistema de Avaliação de Desempenho: Métodos e Estratégias. *Revista de Administração*, v. 31, n. 3, p. 38-52. USP, 1996.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO [OCDE]. *Public Mangement Reforms in OECD Countries*. Paris: PUMA, 1995.

TAKAHASHI, Adriana R. W. et al. Dynamic capabilities, marketing capability and organizagional performance. *BBR, Braz. Bus. Rev.*, v. 14, n. 5, set./out. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-23862017000500466](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-23862017000500466)>. Acesso em: 15 maio 2018.

WILDEN, Ralf; GUDERGAN, Siegfried P. The impact of dynamic capabilities on operational marketing and technological capabilities: investigating the role of environmental turbulence. *Journal of the Academy of Marketing Science*, v. 43, n. 2, p. 181-199, 2014.

WILDEN, Ralf et. al. Dynamic capabilities and performance: strategy, structure and environment. *Long Range Planning*, v. 46, p. 72-96, 2013. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0024630112000763>>. Acesso em: 15 maio 2018.