

DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO: O CASO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Juliana Akiko Noguchi Suzuki
Ligia Villas Boas Gabbi

DESAFIOS DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO: O CASO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Juliana Akiko Noguchi Suzuki
Ligia Villas Boas Gabbi

RESUMO

O trabalho está estruturado em três partes. Em primeiro lugar, realizamos uma revisão das principais questões relativas à implantação da avaliação de desempenho no setor público, traçando também um panorama geral da avaliação de desempenho no Brasil. Em segundo lugar, descrevemos as principais características do sistema de avaliação de desempenho dos servidores da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), mapeando o campo legislativo que dialoga, direta ou indiretamente, com avaliação e indicadores de desempenho. Por último, analisamos o sistema de avaliação da PMSP à luz das questões abordadas na primeira etapa sobre avaliação de desempenho. A discussão estende-se para o desenho do sistema de avaliação dos servidores, em que levantamos algumas fragilidades do modelo. Em linhas gerais, há quatro sistemas ou instrumentos no âmbito da PMSP que se relacionam com essa temática. O primeiro deles é o sistema de avaliação de desempenho da PMSP que prevê a avaliação individual e institucional, baseado na lei Municipal nº 13.748/04, no Decreto 45.090/04 e na Portaria nº 487/04 da Secretaria Municipal de Gestão Pública. Outro instrumento detectado são os indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos, instituídos pela lei nº 14.173/06 e pelo decreto nº 47.972/06. A emenda à lei orgânica do município de São Paulo, nº 30/08, introduziu uma terceira forma de se estabelecer metas e indicadores de desempenho para a Administração, ao tornar obrigatório a apresentação de um Plano de Metas por cada Prefeito eleito ou reeleito, nos primeiros noventa dias do seu mandato. O quarto instrumento existente são as gratificações, criadas por outras legislações, que variam conforme a carreira, a lotação e o desempenho dos servidores. O trabalho se debruça sobre as implicações do panorama de sistemas e instrumentos de gestão do desempenho identificado, em que o principal desafio é a necessidade de um grande esforço de articulação, de comunicação e de coordenação para evitar sobreposições e uma proliferação descontrolada de indicadores e metas. Com relação ao sistema de avaliação de desempenho individual e institucional, o trabalho aponta alguns pontos de fragilidade do modelo, destacando-se a inexistência de pesos entre as metas do plano de trabalho (o que impede a distinção entre metas mais e menos importantes), a não inclusão da alta Administração Municipal (Secretários, Secretários Adjuntos, Superintendentes, Subprefeitos e Chefes de gabinete) como parte avaliada e a inexistência formal de consequências no caso de não cumprimento do Plano de Metas ao término de cada mandato de governo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.....	5
2 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA PMSP.....	11
3 ANÁLISE.....	15
CONCLUSÃO.....	18
REFERÊNCIAS.....	19

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1980, vários países ocidentais começaram a adotar medidas para aperfeiçoar a eficiência e melhorar a efetividade do serviço público. Até então, o modelo típico de Estado era pautado por uma ativa intervenção na economia, pela expansão dos serviços de bem estar social e pelo funcionamento interno nos moldes do modelo burocrático weberiano. Um conjunto de fatores contribuiu para detonar o modelo de Estado em vigor: a crise econômica mundial na década de 1970 e 1980, ligada aos choques do petróleo em 1973 e 1979; a crise fiscal dos Estados, que se deparavam diante de crescentes atribuições e menos recursos; a globalização e as inovações tecnológicas, resultando na perda do poder dos Estados nacionais de ditarem políticas macro-econômicas; e uma mudança no contexto intelectual da época que se tornou contrário à burocracia, com a ascensão de teorias críticas como a Public Choice e o ideal neoliberal hayekiano (Abrucio, 1998).

A qualidade do serviço público era sinônimo do cumprimento estrito de regras procedimentais. Priorizava-se uma organização centralizada, com ênfase em procedimentos e em insumos. Entretanto, transformações sociais e a conjuntura econômica levaram o setor público a passar por reformas que priorizaram não mais uma lógica procedural, mas uma lógica de resultados (OECD, 2004, p.1).

O New Public Management (NPM) foi um novo paradigma de gestão pública que se disseminou entre os países na medida em que se desenrolava a crise do modelo do Estado na década de 1980, com inspiração nas práticas do setor privado, voltadas para resultados. Ele se originou nos países anglo-saxônicos, sendo lá onde as reformas foram implantadas com maior extensão (Pollitt & Bouckaert, 2002). Os defensores do NPM argumentam que o modelo burocrático weberiano se torna ineficiente na medida em que a sociedade evolui para uma sociedade de conhecimento, globalizada e em constante movimento. Ferreira Costa (2004) captura as principais idéias da Nova Gestão Pública (NGP):

Sinteticamente, a NGP consistiria em um núcleo de idéias que enfocam prioritariamente: a qualidade da gestão, a avaliação de desempenho e eficiência; a desagregação das burocracias em agências que se relacionam em bases contratuais e se possível monetárias (*user pay basis*); o uso de “quase-mercados” e terceirização para estimular a competição; redução de custos e um estilo de gestão que enfatiza metas, contratos periódicos, incentivos monetários e autonomia gerencial.

A definição das atividades e do escopo da gestão por resultados, embora não seja tarefa fácil, pode ser resumida na seguinte forma: “performance management includes a variety of activities including the planning and execution of actions required to ensure performance objectives are achieved.” (Centre for Business Performance, p.4).

A mensuração de resultados (performance measurement) é a área da gestão que mais evoluiu e onde podemos identificar uma literatura mais consolidada (*ibid*). Definindo mensuração como o processo de quantificar a eficiência e a efetividade da ação, Neely et al. (citado em *ibid*, p. 5) identificam três elementos que devem estar presentes no sistema de mensuração de resultados: a) mensurações individuais que quantificam a eficiência e efetividade das ações; b) conjunto de mensurações que combinadas conseguem mostrar o resultado geral de uma organização; e c) uma infra-estrutura que permite a geração, a coleta, a análise, a interpretação e a disseminação dos dados.

Considerando as questões discutidas na literatura sobre mensuração de resultados, a intenção do presente trabalho é de analisar o sistema atualmente adotado pela Prefeitura Municipal de São Paulo para a avaliação de desempenho de seus servidores. Ao longo dos últimos anos, a Prefeitura Municipal de São Paulo vem editando uma série de dispositivos legais – entre leis, decretos e portarias – que trazem inovações buscando aumentar o desempenho dos servidores e consequentemente a eficiência dos serviços públicos municipais através da medição de resultados e da avaliação de desempenho. Ainda que a legislação seja incipiente, as suas bases foram lançadas com a edição da Lei Municipal nº 13.748/04, do Decreto nº 45.090/04 e da Portaria nº 487/04, da Secretaria Municipal de Gestão Pública.

Ao analisar a literatura e a legislação, o que nos move são as seguintes indagações: Qual o grau efetivo de preocupação na PMSP para com a gestão orientada para resultados? Em que contexto a avaliação de desempenho está inserida em São Paulo? Esse instrumento foi previsto de forma isolada ou ele veio acompanhado por outros instrumentos capazes de transformar a cultura já instalada na Administração Pública municipal?

Para tanto, iremos, em um primeiro momento, nos concentrar em uma revisão literária sobre as questões teóricas e práticas da avaliação de desempenho e da mensuração de resultado (1); em seguida, iremos investigar quais foram as inovações e as alterações trazidas nos novos dispositivos legais da PMSP (2); para, em um terceiro momento, analisar à luz da literatura revista na primeira parte os dispositivos legais trazidos na segunda parte (3).

1 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Desde o surgimento dos primeiros modelos sobre o processo de políticas públicas, a avaliação de desempenho é uma de suas etapas. No modelo de Ripley (1995), por exemplo, a avaliação contempla a implementação, os resultados de curto prazo e os resultados de longo prazo (impacto), contrapondo-os com o que havia sido planejado.

A avaliação pressupõe uma etapa anterior que é a de monitoramento ou de medição de resultados. A seleção de indicadores é algo que não está limitado à etapa de monitoramento, ocorrendo também nas etapas de Diagnóstico, Formulação, Implementação e Avaliação de políticas públicas. Cada uma dessas etapas pode ser mais bem realizada mediante criteriosa seleção dos indicadores, em que pesem as tipologias e as propriedades de cada indicador. Na etapa de implementação, onde ocorre o monitoramento da execução do programa ou da política pública, cabem indicadores de insumo, processo, resultado e impacto. Já na etapa de avaliação, os indicadores devem ser sensíveis e específicos, isto é, capazes de refletir mudanças nas condições que afetam o problema e capazes de refletir alterações estritamente decorrentes das ações realizadas (Jannuzzi, 2005).

A avaliação de desempenho serve para melhorar a gestão do programa, dos serviços públicos e das políticas públicas. Para Heinrich (2003), a avaliação de desempenho deve servir ao propósito de ajudar os gestores a entender como suas ações e decisões estão ligadas aos resultados obtidos e quais fatores contextuais ou exógenos podem limitar ou aumentar sua efetividade como gestores.

Nos países nórdicos, a avaliação de desempenho nos contratos de gestão com as agências não possui um caráter punitivo. O contrato é visto como “um instrumento particularmente flexível para proporcionar ajuste e aprendizado organizacional, e não para controlar e restringir tais processos” (Jann & Reichard, 2002). Nesse sentido também escreve Rua (2007), ao afirmar que a avaliação não tem por finalidade “[...] classificar as intervenções ‘boas’ ou ‘más’, ‘exitosas’ ou ‘fracassadas’. Representa, antes, um processo de apoio ao aprendizado contínuo, em busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão”. A visão de aprendizado é um tanto diferente da visão da Nova Gestão Pública, na qual o gerente da agência pode ser despedido caso não atinja os resultados contratados. A mesma visão resultou na punição das escolas públicas com desempenho ruim,

empurrando-as num ciclo vicioso de mau desempenho, menos recursos, piora no desempenho, e assim sucessivamente.

Considerar a avaliação de desempenho a partir de uma perspectiva mais de aprendizado do que de punição não significa tolerar o mau desempenho. Significa reconhecer que o setor público possui características que dificultam a utilização da avaliação de desempenho com a mesma objetividade e aplicabilidade do setor privado. Não dispõe, por exemplo, da mesma flexibilidade na gestão de recursos humanos que o setor privado. Além disso, a administração pública não possui um único objetivo (no setor privado, o lucro), mas uma miríade de objetivos tangíveis e intangíveis mais difíceis de serem operacionalizados, como cidadania e equidade. Emprestando conhecimentos da ciência política, na democracia também é inerente uma lógica política e representativa sem similar na iniciativa privada, a qual não leva necessariamente à eficiência (Schmitter & Karl, 1991). O bom desempenho no setor público pode e deve ser incentivado, e o mau desempenho corrigido, mas as premissas, as ferramentas, a abordagem e os objetivos para se proceder nessa direção não podem ser os mesmos do setor privado.

Mesmo os gerentes das agências nos países que adotaram em profundidade as reformas do NPM, visando emular mais de perto o setor privado, encontraram dificuldades na tradução de objetivos nacionais de longo prazo para metas de curto prazo, de certa forma sendo pressionados pelo fato de que serão cobrados por essas metas, as quais estão sujeitas ainda à influência de fatores exógenos além do seu controle. Outro desafio da avaliação de desempenho é a utilização de indicadores específicos, isto é, aqueles capazes de medir os efeitos decorrentes exclusivamente em função do programa ou da política pública. Também temos que levar em consideração o tempo de maturação das ações para que seus resultados apareçam, como no caso das ações incidentes sobre problemas estruturais da sociedade, como desigualdade na distribuição de renda e educação.

A natureza das funções exercidas no âmbito da administração pública também resulta em processos e atividades cujo desempenho pode ser mais ou menos facilmente avaliado. Do ponto de vista da gestão, Wilson (1989) sugere a classificação das agências em função de dois aspectos: se é possível observar suas atividades (outputs) e se os resultados dessas atividades são observáveis (outcomes)ⁱ. Avaliar o desempenho dos correios, se uma carta chega ou não ao seu

destino correto e no tempo previsto, é mais fácil do que medir o desempenho da área diplomática, onde não é possível observar as ações do diplomata.

Enquanto Wilson via outputs e outcomes como atividades e resultados, para Trosa (2001) ambos são resultados, porém, essencialmente distintos. Enquanto outcomes se referem a impactos, outputs são mais fáceis de mensurar, pois se referem a produtos que podem ser mais facilmente atribuídos às ações contratadas. Um sistema de monitoramento deve se pautar pela seleção tanto de indicadores de produtos quanto de impactos, sem necessidade de fazer uma opção excludente entre um ou outro, tendo em vista que se referem a preocupações distintas. Outputs possibilitam conhecer o que está sendo efetivamente produzido, enquanto outcomes indagam sobre sua utilidade e a eficácia.

Pouco contribui o fato de que a distinção de um indicador entre output ou outcome nem sempre é óbvia (Behn, 1995). No caso de um programa de saúde materno-infantil: o peso de recém nascidos é um output ou um outcome?

Num estudo em que tentam comparar os resultados das reformas em diversos países, Pollitt & Bouckaert (2002) concluem ser impossível analisar comparativamente, em termos quantitativos, as transformações ocorridas. Isso significa que, quando compararmos a gestão ou o desempenho de duas “unidades de análise”, há diversos fatores que dificultam que tal comparação tenha o mesmo rigor das avaliações científicas tradicionais, tais como: diferenças na disponibilidade de dados, nos pontos de partida, trajetória, na interpretação de significados de um mesmo conceito, na retórica e o fato de que, não raro, os avaliados costumam ser os próprios avaliadores.

Bouckaert (1991) parte do ponto de vista das “doenças” da avaliação de desempenho para abordar os erros que podem ser cometidos antes, durante e após a medição dos resultados. Pressuposições podem limitar o que escolhemos medir (conseqüência da “pangloss disease”), desacreditar uma medição que realizamos pela crença de que é impossível medir tal coisa (“impossibility disease”), e até direcionar do positivo para o negativo nossa reação frente a bons resultados (“hypochondria”). Nossa percepção de números e volumes pode enviesar a leitura dos resultados para cima ou para baixo (“convex/concave disease”), fazer com que mais (“hypertrophy”) ou menos (“atrophy”) outputs sejam gerados pelo simples fato de que estão sendo medidos, e ainda gerar um descompasso entre a medida e o instrumento de medição (“mandelbrot disease”). Com relação a conteúdo,

posicionamento e quantidade, podemos cometer erros ao misturar o que medimos (output com input etc.) (“pollution disease”), ao exagerar no número de itens medidos (“inflation disease”), ao impor de alto a baixo quais medições realizar sem dar explicações (“enlightenment/top-bottom disease”), ao focar somente no curto prazo (“time-shortening disease”), ao medir algo diferente do que achamos que estamos medindo (“mirage disease”) – validade – e ao medir algo que na verdade não é relevante (“shifting disease”).

No rol da lista de dificuldades, pode-se dizer ainda os objetivos precisam estar bem definidos, para que possam ser avaliados. Para Lindblom (2000), a opção por objetivos mais genéricos é uma estratégia de negociação política que busca evitar o esforço de construção de um consenso em torno da seleção de objetivos e de prioridades, o que, além de trabalhoso, é também pouco produtivo, especialmente na abordagem de problemas complexos.

A perspectiva neo-institucionalista também pode ser invocada no sentido de que as regras que regem a avaliação de desempenho influem no comportamento dos indivíduos e na definição de trajetórias de políticas públicas (Immergut, 2006). Ao moldar o comportamento dos agentes, as regras podem gerar distorções que levem a resultados muito diferentes dos que se objetivava no início. Além disso, a capacidade cognitiva dos seres humanos é limitada (Lindblom, 2000), levando à impossibilidade de arquitetar por via de regras um sistema de avaliação infalível e exaustivo.

Avaliação de desempenho no setor público no Brasil

A questão do controle e do desempenho é presente em todas as reformas administrativas que ocorreram no Brasil. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, foi uma forma de submeter as administrações estaduais ao controle central. Junto com a criação de institutos, autarquias e grupos técnicos (Souza, 1976; Lima Jr., 1998), objetivaram melhorar a performance do Estado brasileiro para viabilizar o desenvolvimento nacional (Rezende, 2004; Ferreira Costa, 2004), de uma economia agroexportadora baseada no café, para uma economia industrializada voltada para o mercado internoⁱⁱ (Gremaud et al, 2009).

[...] a principal intenção da reforma era restaurar a performance do aparato burocrático, tornando-o competente para gerenciar e organizar o crescimento do Estado nacional brasileiro. Mérito, racionalidade administrativa e centralização dos poderes foram os mecanismos considerados necessários para a execução de tal agenda. (Rezende, 2004).

A segunda reforma administrativa no Brasil é incorporada pelo Decreto-lei nº 200/67, no governo militar. A diretriz da reforma foi tornar mais claro o desenho organizacional da Administração Pública Federal (Ferreira Costa, 2004), de forma a possibilitar a organização da produção pública de bens e serviços em larga escala (Rezende). A proliferação descontrolada de empresas estatais acabou sendo um reflexo indesejável da tentativa de melhorar o desempenho da administração pública, tendo por base um modelo de Estado intervencionista.

A preocupação com a **avaliação** do desempenho é instituída na Constituição Federal de 1988 com a Reforma Administrativa de 1995, mediante a introdução da figura do contrato de gestãoⁱⁱⁱ. Ao contrário da reforma anterior, esta é orientada pela visão de um Estado menos intervencionista e mais gerencial. A preocupação com a melhoria do desempenho se refletiu também na inclusão do princípio de eficiência na administração pública, na criação de novas figuras institucionais (agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais) e na eliminação do Regime Jurídico Único, este último visando dotar a administração pública de maior flexibilidade na gestão de recursos humanos.

O contrato de gestão é um instrumento de acordo em que há a troca de flexibilidades por resultados, o que necessariamente implica na medição e na avaliação do desempenho em relação ao pactuado. Uma concepção geral sobre o contrato ou acordo de resultados é apresentada por Pacheco (2006b):

O acordo de resultados (ou acordo quadro, contrato de gestão) é um instrumento de gestão que relaciona ministérios ou secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas e entidades prestadoras de serviços públicos (genericamente denominadas agências) vinculadas aos órgãos formuladores da política. Tem por objetivos promover mais flexibilidade, transparência de custos, melhor desempenho, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos. Promove um par de atributos inseparáveis, à luz das reformas gerenciais: autonomia de gestão em troca de compromisso prévio com resultados.

No nível federal, os contratos de gestão existentes atualmente são aqueles firmados entre o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), e entre o Ministério de Ciência e Tecnologia e outras cinco

organizações sociais^{iv} com atuação nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e preservação do meio ambiente.

Em relação ao governo federal, os estados têm apresentado maior avanço na contratualização de resultados (Pacheco, 2006a), destacando-se os estados de São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e Sergipe. No caso dos governos estaduais, Abrucio & Gaetani (2006) consideram que cinco fatores vêm impulsionando as reformas, desde a metade da década de 90:

- 1) A crise financeira dos governos estaduais e a construção de uma coalizão e de instituições pró-ajuste fiscal;
- 2) A propagação das idéias da Nova Gestão Pública após 1995, com o reforço recente de técnicos com passagem pelo Governo Federal, os quais, sobretudo desde 2003, migraram para governos estaduais;
- 3) Disseminação de boas práticas e inovações administrativas pelo país;
- 4) Fortalecimento de fóruns federativos interestaduais, como o Conselho de Secretários Estaduais de Administração (CONSAD);
- 5) O processo de construção de rede entre a União e os estados em prol do PNAGE^v, em termos de diagnóstico, montagem e negociação do programa.

Segundo os autores, há uma dinâmica de interação e reforço mútuo entre os cinco fatores. O modelo de Organizações Sociais, por exemplo, é um dos modelos institucionais mais disseminados da reforma administrativa de 1995, para o qual contribui o CONSAD como lócus de propagação de inovações e boas práticas. Sano & Abrucio (2006 apud Abrucio & Gaetani, 2006) relataram 67 organizações sociais em doze estados. O estado com maior número de OS era o de São Paulo, com 25, seguido pelo estado do Pará, com sete. Com relação ao estado de São Paulo, Rinne (2007) verificou que os hospitais estaduais geridos por OSS eram mais produtivos e ofereciam serviços com mais qualidade do que os hospitais estaduais geridos no sistema tradicional.

2 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA PMSP

A avaliação de desempenho na Prefeitura de São Paulo foi instituída em 2004 – pelo título II da Lei Municipal nº 13.748/04 e pelo Decreto nº 45.090/04 – como uma forma de monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual e institucional. A avaliação de desempenho foi desenvolvida a partir de um grupo de trabalho que verificou as necessidades e expectativas dos servidores esboçadas no Censo do Funcionalismo Municipal, realizado em 2002 através de questionários enviados a cerca de cem mil servidores.

Segundo a legislação, os resultados da avaliação de desempenho podem ser utilizados como critérios para a capacitação e requalificação profissional, movimentação de pessoal, promoção por merecimento, progressão funcional nas carreiras, premiações, gratificações, planos de gestão das políticas públicas, alocação de recursos e outros mecanismos de valorização profissional, inclusive na remuneração. Embora a avaliação de desempenho tenha trazido critérios meritocráticos para a progressão e promoção na carreira, não foram descartados os critérios mais tradicionais, como antiguidade e obtenção de títulos. Como veremos adiante, a Prefeitura vem instituindo progressivamente gratificações baseadas no desempenho, de acordo com a área de atuação ou com a carreira do servidor.

Todos os servidores públicos municipais efetivos, admitidos e ocupantes de cargos de provimento em comissão da Administração Direta, estão sujeitos ao processo de avaliação de desempenho. Excetuam-se os ocupantes dos cargos de Secretário Municipal, Secretários adjuntos, Superintendentes, Subprefeito, Chefe de Gabinete e aqueles contratados por período temporário.

A Portaria nº 487, de 18 de dezembro de 2004 da Secretaria de Gestão Pública, instituiu os Instrumentais de Avaliação de Desempenho (IAD) até hoje aplicados, que instruem a operacionalização da sistemática de avaliação^{vi}.

A avaliação de desempenho possui duas partes, uma dimensão individual e outra institucional, que juntas podem somar até 1000 pontos. A **avaliação individual** vale 600 pontos, estruturada diferentemente conforme o servidor seja responsável por uma equipe de trabalho (nível gerencial) ou somente integrante de uma equipe (nível funcional). No nível funcional, a avaliação subdivide-se numa auto-avaliação e na avaliação da chefia imediata, cada uma valendo 300 pontos. No nível gerencial, além das avaliações comuns com o nível funcional, o gestor também

é avaliado pela própria equipe, atribuindo-se a cada uma das três avaliações – auto-avaliação, avaliação da chefia imediata, avaliação da equipe – pesos iguais, ou seja, 200 pontos cada.

A **avaliação institucional** pode atingir até 400 pontos, distribuídos em função do resultado do plano de trabalho/metas (300 pontos), da avaliação pela equipe do desempenho coletivo (50 pontos) e da avaliação dos usuários (50 pontos). Na avaliação institucional insere-se um fator de correção relativo à nota que os servidores atribuem, via consenso, às condições de trabalho, considerando a adequabilidade e disponibilidade de materiais permanentes e de consumo, o ambiente físico da unidade de trabalho, a disponibilidade de recursos humanos e a clareza das diretrizes da unidade de trabalho.

Na auto-avaliação do nível funcional, os servidores se pontuam com relação a diversas características pessoais consideradas importantes para o bom desempenho profissional e para o ambiente de trabalho, tais como abertura às mudanças, criatividade, iniciativa, compromisso, relacionamento pessoal e trabalho em equipe. Os critérios da auto-avaliação do nível gerencial são mais relacionados às capacidades gerenciais e de liderança, como atuação integrada, comunicação, desenvolvimento de pessoas, auto-desenvolvimento e gestão de recursos. A chefia imediata avalia o nível funcional ou gerencial utilizando os mesmos critérios das auto-avaliações, e da mesma forma procede a equipe na avaliação do seu gestor.

No que se refere ao aspecto institucional, o **resultado do trabalho** é avaliado a partir do alcance das metas definidas pelo gestor e sua equipe no Plano de Trabalho/Metas. Os projetos e processos devem estar de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Plurianual (PPA) Municipal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Programa e o Plano Diretor. A meta da ação deve ser estabelecida ou através de um indicador mensurável por unidade de medida ou mediante etapas/atividades realizadas dentro de um determinado período de tempo. Cada setor é responsável por estabelecer seu plano de trabalho e suas metas, que serão anualmente publicadas no diário oficial e avaliadas pelo próprio setor.

A **avaliação dos usuários** é resultado do seu nível de satisfação em relação aos serviços prestados, realizada no mínimo a cada quatro meses, com base nas notas atribuídas pelos usuários dos serviços públicos segundo os critérios de: qualidade do atendimento, organização, se as informações prestadas foram suficientes e satisfação quanto à solução dada à sua solicitação.

A **avaliação da Equipe** corresponde à Avaliação da própria equipe sobre o desempenho coletivo em relação ao seu alinhamento com as diretrizes organizacionais, compromisso com os resultados, cooperação e relacionamento interpessoal.

A avaliação sobre as **Condições de trabalho** gera um fator de correção que eleva a nota da avaliação institucional. A equipe avalia via consenso a adequabilidade e disponibilidade de materiais de consumo e permanentes, o espaço físico da unidade de trabalho, a disponibilidade de recursos humanos e a clareza das diretrizes da sua unidade para orientar o trabalho da unidade.

As avaliações de desempenho individual e institucional não são, porém, os únicos instrumentos de mensuração de desempenho existentes na Prefeitura Municipal de São Paulo. A Lei nº 14.173/06 e o Decreto nº 47.972/06 estabeleceram os indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos nas áreas de saúde pública, educação básica, segurança no trânsito, proteção do meio ambiente, limpeza pública e transporte urbano. Os indicadores em si não refletem metas a serem seguidas, apenas tentam monitorar a atividade da Administração. Temos por exemplo, no quesito segurança no trânsito, as seguintes quantificações:

- I – número proporcional de acidentes fatais ocorridos no trânsito em cem mil habitantes, no conjunto e no período considerado;
- II – número proporcional de acidentes no trânsito com lesões em cem mil habitantes, ocorridos no conjunto e no período considerado;
- III – média aritmética mensal dos congestionamentos, medida em quilômetros, nos horários de picos.

Desde 2007, a Secretaria Municipal de Gestão instituiu um grupo de estudo intersecretarial responsável por definir os critérios para o detalhamento dos indicadores de qualidade dos serviços públicos, tais como os índices mínimos de desempenho, as fórmulas matemáticas, a forma de coleta de dados e as informações necessárias aos cálculos dos indicadores. A partir de 2008, essa tarefa passou para as mãos da FUNDAP, sob supervisão da Secretaria de Planejamento.

Com base nos indicadores de desempenho estabelecidos na Lei nº 14.173/06 e na avaliação de desempenho individual e institucional, será concedido o **prêmio de desempenho^{vii}**. Este prêmio será devido aos servidores estáveis de nível básico, médio e superior, bem como aos ocupantes de funções, admitidos e contratados, com algumas exceções^{viii}. O prêmio de desempenho é composto de 50% da avaliação de desempenho individual^{ix} e 50% da avaliação institucional^x,

sendo elegíveis aqueles que não tiverem processo disciplinar nem mais de cinco faltas injustificadas no ano.

Além do prêmio de desempenho acima mencionado, outras leis criaram gratificações em função do desempenho, da carreira e da lotação do servidor. Têm-se assim as seguintes gratificações: gratificação por desempenho de atividade conforme a área de especialização^{xi} para os servidores de nível superior, estáveis, admitidos ou contratados; a gratificação por desenvolvimento educacional para os servidores lotados e em efetivo exercício na Secretaria Municipal de Educação e nas unidades educacionais^{xii}; prêmio de produtividade de desempenho para os servidores efetivos, admitidos ou contratados lotados e em efetivo exercício nas unidades da Secretaria Municipal da Saúde; e a gratificação de desempenho de controle ambiental para os integrantes da carreira de especialista em meio ambiente^{xiii}.

As gratificações são concedidas com base em quatro critérios: o desempenho individual, o desempenho institucional, o alcance de metas e a apresentação de títulos. No caso da saúde, não se consideram os títulos. Os pesos dados a cada uma das variáveis são diferentes em cada um dos sistemas. Assim, enquanto no prêmio de produtividade nas unidades de saúde a avaliação de desempenho institucional tem um peso maior (50%), na gratificação de desempenho do controle ambiental, o alcance de metas é a variável mais considerada (25%).

Por último, em 2008, a Emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo nº 30/08 introduziu uma terceira forma de se estabelecer metas e indicadores de desempenho para a Administração. A partir de 2009, os Prefeitos eleitos ou reeleitos são obrigados a elaborarem e cumprirem um Programa de Metas que deverá ser apresentado nos primeiros noventa dias de mandato de sua gestão. Este programa deverá conter as ações estratégicas, os indicadores de desempenho e as metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade.

Este programa de metas deverá ser submetido a debates públicos mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais. A cada semestre, o Poder Executivo deverá divulgar os indicadores de desempenho relativos à execução dos itens constantes no Programa de Metas e, no final do ano, publicar o relatório de execução do Programa.

3 ANÁLISE

A extensão da avaliação de desempenho para além dos servidores efetivos, de modo a incluir também os admitidos e ocupantes de cargos de provimento em comissão, seria um passo positivo, na medida em que todos influenciam os resultados mediante o seu trabalho. A participação de todos na avaliação individual e institucional pode ajudar na compreensão das causas dos resultados e de como melhorar o desempenho obtido.

O universo de atividades, processos e serviços da PMSP representa um grande desafio para a implantação generalizada do processo de avaliação. Nem todos os servidores possuem contato com os usuários dos serviços públicos, mas todos são clientes ou fornecedores internos de informações ou serviços para outros servidores. Nem todas as atividades geram resultados facilmente observáveis: é mais fácil medir o número de consultas médicas do que os impactos das ações de saúde preventiva.

No futuro é preciso dar mais peso na avaliação de desempenho ao cumprimento do plano de trabalho e das metas, que, inicialmente, corresponde a apenas 30% da nota final. A título de comparação, a auto-avaliação do servidor do nível funcional possui o mesmo peso que o cumprimento do plano de trabalho.

A Portaria nº 487/04 estipulou uma série de instrumentos para o aperfeiçoamento paulatino da avaliação de desempenho, como mudanças sucessivas nos fatores de avaliação dos usuários e nas metas das unidades de trabalho de acordo com a necessidade de cada setor. No caso da educação, cada unidade escolar possui um plano de trabalho que leva em conta as características daquela escola. Assim, enquanto algumas elegem focar na diminuição da violência, outras podem priorizar a leitura.

O desenho da elaboração do plano de trabalho/metas instituído nos IADs levanta algumas questões que podem passar despercebidas, mas que merecem destaque. O processo de avaliação estipula que as metas serão definidas através de uma descrição e de um objetivo quantitativo, e que a nota final do plano de trabalho será a média aritmética das porcentagens de cada objetivo realizado em relação ao seu total previsto. O ponto é que não são atribuídos pesos para as atividades, o que impede a diferenciação entre as metas mais e menos importantes. O cumprimento de uma meta de uma atividade de rotina terá o mesmo peso na avaliação do que a

implantação de um novo sistema de dados. Isso não só é um desincentivo para a inovação e para metas mais ambiciosas, como também oportuniza a manipulação do resultado da avaliação do plano de trabalho. Da forma como está, metas mais fáceis podem puxar para cima a nota final em detrimento do mau desempenho em uma meta importante.

Com a “massificação” da produção de avaliações de desempenho, é muito fácil perder de vista a qualidade e o propósito da avaliação de desempenho. Avaliações superficiais, monitoramento descontínuo e precário são alguns dos efeitos possíveis caso a avaliação de desempenho se torne apenas um procedimento formal, sem gerar mudanças no plano cultural e sem contribuir para a melhoria contínua da gestão.

Algumas funções profissionais possuem avaliações de desempenho baseadas em metas específicas, de fácil medição e diretamente relacionáveis à produtividade individual, como as metas de arrecadação dos agentes vistores ou fiscais tributários. A produtividade por meio da medição da arrecadação é importante, e sem dúvida serve de estímulo ao trabalho que se espera dos fiscais, isto é, que fiscalizem e arrecadem. Porém, arrisca-se dizer que nenhum trabalho é unidimensional, a ponto de que um único indicador seja capaz de dimensioná-lo adequadamente. Na hipótese de que a remuneração dos fiscais fosse diretamente relacionada à arrecadação, haveria poucos motivos para que os agentes fossem entusiastas de medidas de desoneração tributária. Dessa forma, o valioso conhecimento dos “burocratas de nível de rua” não seria tão facilmente cooptado. O pressuposto da hipótese é que as metas dos fiscais não acompanharam a mudança no sistema tributário. Porém é possível desenhar um sistema de remuneração que conjugue as metas de arrecadação com outros indicadores, de forma a melhor dimensionar e auferir a qualidade do exercício da função de fiscalização.

A mudança de gestão no inicio de 2005 em razão das eleições municipais de 2004, embora não tenha provocado uma ruptura nos processos de avaliação de desempenho, provocou uma paralisação de sua sistemática. Os procedimentos para a realização de Avaliação de Desempenho estabelecidos em 2004, em caráter excepcional devido ao período de transição, tornaram-se permanentes, sem que houvesse qualquer adaptação ou atualização.

Acabou ocorrendo uma sobreposição da Avaliação de Desempenho com outras três formas de estabelecimento de metas e de mensuração de desempenho:

os indicadores acerca da qualidade dos serviços públicos, as gratificações de desempenho e o Programa de Metas de cada mandato municipal. Tudo isso gera um desafio considerável de articulação, comunicação e coordenação entre esses sistemas, em que pese lembrar o dever de que observem ainda o Plano Plurianual (PPA) Municipal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Programa e o Plano Diretor.

A emenda à Lei Orgânica que institui a obrigatoriedade de elaboração do Programa de Metas pelo prefeito eleito ou reeleito não prevê nenhuma sanção ou punição caso as metas não sejam cumpridas. Apesar de que a avaliação de desempenho deva orientar-se pelo aprendizado mais do que pela punição, a não existência de nenhum tipo de consequência pode favorecer a transformação do sistema de metas em uma peça de ficção. Mecanismos devem ser introduzidos no sentido de dar mais poder de efetividade à emenda, de uma forma que fomente o aprendizado e o comprometimento com o Programa legitimado pelo pleito.

CONCLUSÃO

O grau de preocupação na PMSP com relação à gestão orientada para resultados pode ser analisado sob dois aspectos. Num primeiro momento, nota-se a produção de várias peças legislativas desde 2004, visando o estabelecimento de avaliações de desempenho institucional, dos servidores e da qualidade dos serviços públicos. Nesse sentido, o grau de preocupação da PMSP com relação á avaliação de desempenho pode ser considerado alto.

Por outro lado, levantamos vários pontos relativos ao desenho do sistema avaliativo que mereceriam melhor esclarecimento, como o baixo peso do cumprimento do plano de trabalho na nota final de avaliação (30%) e a não previsão da possibilidade de distribuição de pesos entre as metas do plano de trabalho, impedindo a distinção entre metas mais e menos importantes. A alta direção – secretários municipais, secretários adjuntos, subprefeitos, superintendentes e chefia de gabinete – não está incluída formalmente no processo de avaliação, embora detenham boa parte do poder e da responsabilidade na administração pública municipal.

Também ressaltamos a possibilidade de sobreposição das iniciativas de avaliação de desempenho ou que dela se utilizam, tendendo para uma proliferação de indicadores e metas em função dos planos de trabalho dos setores da administração municipal, dos indicadores de qualidade dos serviços públicos, e do Programa de Metas do Prefeito recém-empossado. O desafio formado por esse arranjo avaliativo é ainda maior quando se considera a necessidade de que estejam ainda alinhados com o Plano Plurianual (PPA) Municipal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Programa e o Plano Diretor.

Infelizmente, a materialização da legislação em ação e prática vem ocorrendo num ritmo muito mais lento do que o da produção das peças legislativas. Nesse sentido, vale lembrar que qualquer mudança ou transformação cultural não ocorre da noite para o dia, tampouco se faz exclusivamente por atos administrativos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In. BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998. p. 178-192.

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados**: agenda, aprendizado e coalizão. Brasília: Consad, 2006. p. 21-80.

BEHN, R. D. The big questions of public management. **Public Administration Review**, v. 55, n. 4, p. 313-324, jul./aug., 1995.

BOUCKAERT, G.; BALK, W. Public productivity measurement: diseases and cures. **Public Productivity and Management Review**, v. XV, n. 2, p. 229-235, winter, 1991.

CENTRE FOR BUSINESS PERFORMANCE, Cranfield School of Management. Literature Review on Performance Measurement and Management.

DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS. Divisão de Desenvolvimento de Pessoal – DRH 4 (2008). **Manual de avaliação de desempenho** – PMSP – SMG – CGP, atualizado em maio de 2008.

FERREIRA COSTA, V. M. **A dinâmica institucional da Reforma do Estado no Brasil**: um balanço da era FHC. São Paulo: Mimeo, 2004. 42 p.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S. de; TONETO Jr., R. **Economia brasileira contemporânea**. 7. ed. 3. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

HEINRICH, C. J. Measuring public sector performance and effectiveness. In: B. Guy Peters; John Pierre. **Handbook of Public Administration**. London: Sage, 2003. p. 25-37.

IMMERGUT, Ellen M. Institutional constraints on policy. In: MORAN, M. M.; REIN, M.; GOODIN, R. (eds.) **The Oxford handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006, capítulo 27.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56(2): 137-160, abr/jun, 2005.

JANN, Werner; Reichard, C. Melhores práticas na modernização do Estado. **Revista do Serviço Público**. 53 (3): 31-50, 2002.

LIMA Jr., O. B. **As reformas administrativas no Brasil**: modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público, 49(2), abril-junho, 1998. p. 5-31.

LINDBLOM, C. E. La ciencia de “salir del paso”. In: VILLANUEVA, L. F. A. (org.). **La hechura de las políticas**. Cidade do México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrua, 2000.

OECD (2004). **Public sector modernisation**: governing for performance. Policy Brief, October.

PACHECO, R. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. In: **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, XI, Ciudad de Panamá, Panamá, 2006a

_____. Novas formas de gestão pública. In: Consad e Fundap. **Seminário Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. São Paulo, 2006b. p. 169-192.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando as reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3. julho/setembro. Brasília: Enap, 2002. p. 5-30.

REZENDE, F. da C. **Por que falham as reformas administrativas?** Ed. FGV, Capítulo 3 – “As reformas administrativas no Brasil e o problema da falha seqüencial”, 2004. p. 47-66.

RINNE, J. Mejorando el Desempeño del Sector Salud en Brasil: comparación entre distintos modelos de hospitales. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 37, 2007. p. 101-140.

RIPLEY, R. Stages of the policy process. In: MCCOOL, D. C. **Public Policy theories, models and concepts**: an anthology. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

RUA, M. das G. **Avaliação de políticas, programas e projetos:** notas introdutórias. Mimeo, 2007.

SCHMITTER, P. C., KARL, T. L. What democracy is ... and is not. **Journal of Democracy**, 2, n. 3 (summer), 1991. p. 75-88.

SOUZA, M. do C. C. C. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. ed. Capítulo IV – Os mecanismos da centralização. São Paulo: Alfa-omega, 1976. p. 83-104.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados**. Quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

WILSON, J. Q. Compliance. In: _____. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. Basic Books, 1989. p. 154-175.

AUTORIA

Juliana Akiko Noguchi Suzuki – Mestranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas – EAESP. Formada em Engenheira Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP).

Endereço eletrônico: juliana_ansuzuki@yahoo.com.br

Ligia Villas Boas Gabbi – Doutoranda em ciências políticas pela Universidade Panthéon-Assas (Paris II), mestre em direito público pela mesma Universidade. Formada em Direito pela Universidade de São Paulo. Procuradora do Município de São Paulo. Atualmente é visiting scholar na Fundação Getúlio Vargas – EAESP. Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP).

Endereço eletrônico: ligiagabbi@uol.com.br

ⁱ Os quatro tipos de agências são: PRODUCTION ORGANIZATIONS (outcomes e outputs são observáveis – ex. correios), PROCEDURAL ORGANIZATIONS (somente outputs são observáveis – ex. Forças Armadas), CRAFT ORGANIZATIONS (somente outcomes – ex. auditores da receita) e COPING ORGANIZATIONS (nenhum dos dois – ex. diplomacia).

ⁱⁱ Movimento conhecido como Processo de Substituição de Importações (PSI).

ⁱⁱⁱ Artigo 37, inciso XXII, parágrafo 8º.

^{iv} As cinco organizações sociais são: 1) Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS), 2) Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 3) Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM), 4) Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), 5) Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP).

^v Programa Nacional de Apoio à Gestão Pública. Ver Abrucio & Gaetani (2006) para uma análise e descrição do programa. Segundo os autores, o PNAGE se distingue das atuações anteriores do

Governo Federal junto aos governos subnacionais, além do escopo temático, pelo fato de ter incluído desde o início todos os estados, sendo, nesse sentido, um programa verdadeiramente nacional.

- ^{vi} A Secretaria Municipal de Gestão disponibiliza em sua página na Internet o “Manual de Avaliação de Desempenho”, apresentando a sistemática de avaliação de maneira mais didática.
http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/gestaopublica/servidores/pessoal/drh_desenvolvimento/0010/MANUAL_AD_COMPLETO.pdf.
- ^{vii} Estabelecido na Lei Municipal nº 14.590/07
- ^{viii} O prêmio não será concedido aos servidores que recebam a gratificação por desenvolvimento educacional, aos titulares de cargo de agente de apoio fiscal, agente vistor, auditor-fiscal tributário, procurador do Município e os que já recebem outra gratificação baseada no desempenho. Os três primeiros recebem gratificação por produtividade fiscal e o último recebe honorários advocatícios.
- ^{ix} Estabelecida pela Lei nº 13.748/04.
- ^x Estabelecida pela Lei nº 13.748/04 e Lei nº 14.173/06.
- ^{xi} Especialistas em Administração, Orçamento e Finanças Públicas, nos cursos de Administração, Ciências Econômicas, Estatística e Ciências Contábeis ou especialistas em Desenvolvimento Urbano, nos cursos de Geografia, Sociologia, Tecnologia, Arquitetura, Engenharia, Agronomia e Geologia (Lei 14.600/07).
- ^{xii} Lei nº 13.652/03.
- ^{xiii} Lei nº 14.873/09.