

Gestão do Desempenho: Uma Análise Sobre as Avaliações de Desempenho no Setor Público do Chile

RESUMO

O objetivo deste artigo foi analisar a utilização de avaliações de desempenho no setor público do Chile, por meio de entrevistas individuais semiestruturadas e análise documental. Para isso, foram realizadas 10 entrevistas com profissionais vinculados ao setor público do país e pesquisa documental para a apresentação do embasamento teórico sobre a gestão do desempenho. Pela percepção de alguns dos entrevistados, foi possível identificar os desafios a serem superados e que podem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do desempenho, de forma a impactar, inclusive, numa melhor colocação do país no *ranking* de países da OCDE.

Palavras-chave: Gestão do desempenho. *New Public Management*. Chile.

INTRODUÇÃO

Iniciada no Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, as reformas da administração pública pautadas nos valores do *New Public Management (NPM)* ocorreram de formas distintas nos países ocidentais (BRESSER-PEREIRA, 2010). Para Pollitt e Bouckaert (2002), essas diferenças estiveram relacionadas ao estágio de desenvolvimento burocrático no qual cada país se encontrava e também devido à cultura peculiar de cada administração (BRESSER-PEREIRA, 2010; POLLITT;BOUCKAERT, 2002). A ascensão do *New Public Management* foi devida à consideração, face à crise dos anos 80, de que características do setor privado poderiam ser adaptadas para servirem de influência ao setor público, com o objetivo de alcançar melhorias (BLONSKI *et al*, 2017; KAPURU, 2006).

Desse modo, o setor público de diversos países se viu em meio a uma reforma gerencial pautada na busca pela eficiência e pelo desempenho, apesar da adaptação em decorrência do contexto local. Entre as principais iniciativas utilizadas pelos países, destacam-se as parcerias com organizações não governamentais (ONG's) e com empresas privadas; políticas públicas descentralizadas, maior participação social; planejamento estratégico; profissionalização; foco em resultados e avaliação de desempenho individual, sendo esta última associada à gestão do desempenho, que é o foco deste estudo (POLLITT *et al.*, 2007).

A gestão do desempenho provocou discussões no cenário da modernização do setor público. Uma vez que certas práticas do setor privado no que tange a medição do desempenho não podem ser simplesmente trazidas para o cenário da administração pública. A gestão do desempenho é então considerada um enigma, como um paradoxo, em que ora é abordada de forma implícita nos estudos sobre gestão por resultados, ora tem o seu foco direcionado apenas para a medição do desempenho, desvinculado da gestão (BOUCKAERT; HALLIGAN, 2008).

Rogers (1990) define a gestão do desempenho como um sistema integrado de ações e procedimentos para interligar os indivíduos à estratégia da organização. Segundo o Comitê Consultivo de Gestão (2001), as estratégias utilizadas por essa gestão estimulam melhorias não restritas aos indivíduos, mas abrangentes às equipes e instituições públicas, para que os resultados sejam atingidos.

O significado de “desempenho” pode ainda ser variável conforme a atuação em que se pretende adotar, é o que se observa ao considerar a aplicação do termo na Psicologia, Ciências Sociais ou Gerenciais que, devido à finalidade, pode ter uma tendência individual, social ou organizacional (BOUCKAERT; HALLIGAN, 2008). Nesse mesmo sentido, Bovaird (1996) afirma ainda que não há um conceito único, visto que o “comportamento” versátil do desempenho é devido à adequação que pode ser realizada ao interesse ou objetivo final (BOUCKAERT; HALLIGAN, 2008; BOVAIRD, 1996). Já a gestão do desempenho abrange a gestão organizacional, levantamento de dados, avaliação e relatórios de desempenho, sendo que a tendência atual é o funcionamento cíclico em que a partir da definição de objetivos, são traçados os planos e a medição do desempenho que irá fomentar as decisões e definir as recompensas (OECD, 2016).

A utilização de metas de desempenho pode ocorrer tanto de formas individuais como organizacionais ou ainda como uma combinação das duas. Pode também se identificar como uma atividade, programa ou política (TALBOT, 2005). Destaca-se que para este estudo, o desempenho será abordado como uma política e, portanto, associado à avaliação do desempenho. A gestão de desempenho necessita também ser compreendida como um sistema de trabalho por meio da comparação e aplicação a nível internacional, tendência dos países da OECD, para que suas “deficiências” possam ser superadas. Para realizar a análise proposta, foi realizada uma investigação nas políticas de gestão do desempenho que vêm sendo implementadas pelo país de estudo.

ENQUADRAMENTO MARCO TEÓRICO/REVISÃO DA LITERATURA

Tendências em Gestão do Desempenho na Gestão Pública

A gestão do desempenho tem evoluído e cada vez mais abrange medidas, técnicas e ações sofisticadas (SCHICK, 2001). Nos anos 90, de acordo com Radin (2000), o desempenho e seus resultados eram buscados pelos gestores dos distintos níveis governamentais. A partir dessa década, segundo Bouckaert (1996), a implementação da avaliação de desempenho intensificou-se (OECD 1997; BOUCKAERT, 1997). Durante a primeira década dos anos 2000 a tendência permaneceu, como verificado pelo estudo de *National Audit Office* em 2001 (TALBOT *et al.*, 2001), que por meio da análise de 9 países integrantes da OECD, demonstrou a consolidação da gestão do desempenho no setor público. Bruijn (2004) observou que avaliações e relatórios de desempenho passaram a ser implementados pela maioria dos governos, com o objetivo de se alcançar o máximo controle possível (THOMAS, 2003).

O foco na gestão de desempenho é crescente, tendência que pode ser verificada por meio dos diversos manuais produzidos e pelo interesse de consultores e organizações profissionais, tanto públicas quanto privadas (BOUCKAERT; HALLIGAN, 2008). Já Boyle (1989) ressalta que o desenvolvimento dessa gestão está vinculado a condições culturais, técnicas e políticas. Na figura 01 são apresentados os principais debates sobre gestão do desempenho na administração pública que abrangem cinco tipos de argumentos.

QUADRO 01 – Principais debates sobre gestão do desempenho

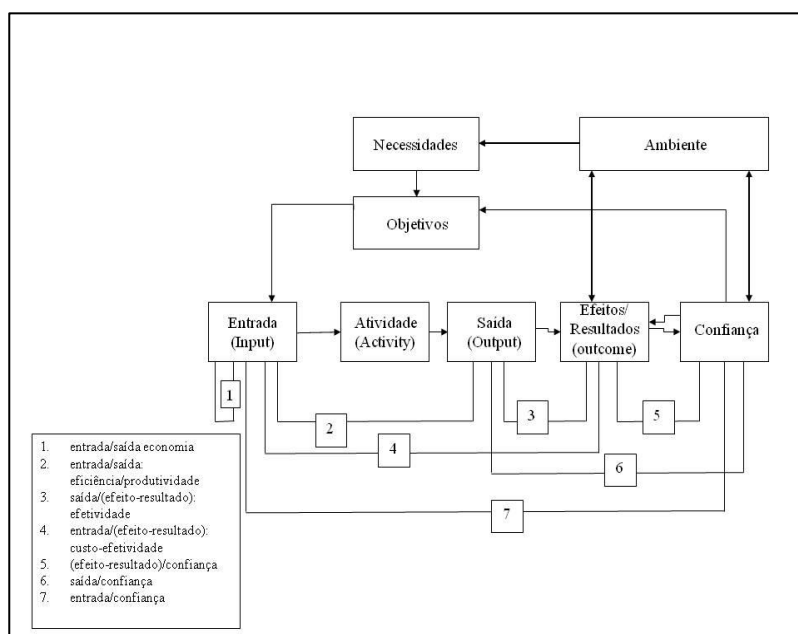
Argumento	Tema/cerne	Autores
A gestão do desempenho é interessante na teoria, mas difícil de ser aplicada na prática.	Teoria X Prática	Thomas (2004)
Gestores integram os parâmetros da gestão de desempenho em um modelo definido racionalmente, denominado <i>Management by Objectives and Results</i> (MBOR), fundamentado em um modelo oficial da OECD.	Racionalidade; modelo MBOR	Christensen e Læg Reid (2006)
Suposição de que uma organização será transformada devido à medição de seu desempenho.	<i>Government Performance and Results</i> (GPRA)	Schick (2001)
Governo reinventando, nova gestão pública, gestão de desempenho, governo baseada em resultados, orçamento baseado em resultados, contratos de	Resultado	Bovaird e Gregory (1996)

desempenho. Gestão do desempenho como sinônimo de medição do desempenho.		
Medição do desempenho baseada no clima.	Clima organizacional	Kettl (2006)

Fonte: Bouckaert e Halligan (2008, p.48-49), tradução nossa

Devido a essas variadas abordagens, é necessário apresentar a gestão do desempenho de forma sistemática e por meio da análise de seus elementos constitutivos. Consta-se na produção acadêmica uma escassez de estudos relacionados ao desempenho no contexto da gestão pública (BOUCKAERT;HALLIGAN, 2008). A figura 01 representa, de forma sistêmica, um panorama analítico sobre a gestão do desempenho no setor público.

Figura 01: Panorama analítico da gestão do desempenho na administração pública



Fonte: Bouckaert e Halligan, 2008, p. 16, tradução nossa

Para esclarecer os conceitos e evitar equívocos terminológicos, com base no “Glossário de Termos sobre Evolução e Gestão”, publicado pela OECD, apresenta-se a seguir as etapas demonstradas na FIGURA 01:

1 – *Input*: Recursos financeiros, humanos e materiais devidos ao desenvolvimento.

Economy: Ausência de desperdício para um dado resultado. Dessa forma, uma atividade é considerada econômica se os custos dos recursos aproximam-se do mínimo para alcançar os objetivos planejados.

2 – *Output*: Produtos, bens ou serviços resultantes de uma ação para o desenvolvimento. As mudanças resultantes dessas ações também podem ser consideradas output. Ressalta-se que uma ação somente pode ser considerada importante se gerar efeitos diretos.

Efficiency/Productivity: Conversão de recursos e insumos sejam eles monetário, experiência, tempo, entre outros, em resultados.

3 – *Effectiveness*: Medida em que foram atingidos os objetivos das ações de desenvolvimento. Utilizada também na aferição de valor ou relevância de uma atividade, ou seja, verificação do impacto institucional.

4 – *Cost- Effectiveness*: Rentabilidade

5 – *Trust*: Confiança

A figura representa uma relação mecânica, baseada no funcionamento de uma máquina, porém o que Bouckaert e Halligan (2008) ressaltam é que a realidade da gestão de desempenho é mais complexa, principalmente quando se trata do setor público, pois para cada atividade, existem ineficiências relacionadas a interrupções, desvinculações ou desligamentos.

O ambiente pode afetar os resultados de cada etapa apresentada e, de forma, reversa, as necessidades de cada etapa impactam os resultados, como um *feedback*, em que a partir da consideração das necessidades, são definidas as alterações e ajustes para mudanças na gestão de desempenho.

Dessa forma, Bouckaert e Halligan (2008) afirmam que não é ideal que a organização tenha uma política de gestão do desempenho eficaz e apresente resultados ineficientes, sendo ainda mais crítico se ela apresentar uma política ineficaz e seja eficiente. Isso ocorre porque a eficácia, para Grizzle (1999) é uma dimensão primária de desempenho, enquanto que a eficiência é secundária. Ressalta-se que ambas devem ser acompanhadas, pois não são derivadas e o retorno externo sobre isso pode ocorrer de maneira tardia.

Para a realização dessa medição, Grizzle (1999) aconselha não se restringir somente a tarefas cujo controle esteja sob a responsabilidade de um gerente de programa de desempenho, de

forma que os resultados da instituição também sejam considerados. Além disso, há também a confiança dos cidadãos nas instituições, o que no setor público é ainda mais relevante. A relação entre resultado e confiança constitui-se como um *gap* nos estudos sobre o setor público, isso porque o pressuposto da existência desse vínculo não tem sido confirmado pelos estudos empíricos realizados (VAN DE WALLE, 2004). Para Bouckaert e Halligan (2008), a sociedade civil não anseia por essa vinculação, em que a confiança seja uma consequência da eficácia. Para os autores, o impasse entre cidadãos, funcionários públicos e políticos contribui para esse desinteresse, sendo demonstrada na Figura 01 a interrupção da relação confiança/resultados, por meio dos cinco blocos: entradas, saídas, atividades, resultado e confiança; e pelos sete elos lógicos entre eles.

As conexões 1 e 2 indicam o foco em eficiência num curto período de desempenho, enquanto que os resultados e a eficácia ultrapassam o limite da organização, representados pelas ligações 3 e 4. Os elos 5, 6 e 7 representam a extensão até o conceito de confiança, em que pode ser considerado um incentivo em políticas de reforma do setor público, com base no desempenho. Esse estímulo configura-se como a principal utilidade em se relacionar confiança em avaliações de desempenho (OECD, 2005).

Nas ligações, a confiança influencia o nível de resultados e impactam a percepção de saídas, sendo que há múltiplas possibilidades de ênfase do desempenho, tal como economia, eficiência, eficácia e até mesmo a relação confiança – resultado, sendo que no setor público, são necessárias diversas vertentes de desempenho para variados objetivos.

A Medição do Desempenho

A forma sistêmica de medição do desempenho envolve as etapas de coleta de dados, observação, análise, registros, relatórios e utilização dos dados em organizações e programas públicos. O nível mais simplório de realização dessa medida é a administração dos dados. O conteúdo do desempenho também interfere em sua medição, sendo que os seus variados alcances – micro (nível dos cidadãos e entre organizações públicas), meso (políticas direcionadas) ou maso (governança) – geram diferentes mensurações e categorias (BOUCKAERT; HALLIGAN, 2008).

O custo de medição do desempenho é um fator relevante, haja vista que se os seus benefícios foram considerados apenas em curto prazo, pode não parecer interessante ou atrativo. No entanto, numa perspectiva de longo prazo, tornam-se fundamentais para a realização da gestão do desempenho, desde que os dados sejam transformados em informações e aplicados às políticas e práticas de gestão de pessoas nas organizações públicas, para contribuição na tomada de decisão sobre alocação de recursos e estratégias de melhorias. Conforme os autores:

Os benefícios são, portanto, condicionais (dependendo do uso de informações), intangíveis [...] e programados para o futuro (passar por ciclos de aprendizado leva tempo). Os custos, por outro lado, são incondicionais (é preciso pagar pela coleta, armazenamento, processamento de dados, difusão de informações, avaliação e auditoria), tangíveis (mensuráveis) e imediatos (quase em tempo real). (BOUCKAERT; HALLIGAN, 2008, pág 27).

A medição do desempenho caracteriza-se como uma atividade gerencial que, além de envolver recursos e esforços, causa impactos no comportamento organizacional e dos indivíduos. Isso porque ao serem considerados todos os procedimentos que o envolvem, tais como custos, decisões e monitoramento, acabam gerando um efeito impulsionador de melhoria do desempenho. Com isso, verifica-se que não apenas a gestão do desempenho pode gerar resultados, mas o processo de sua institucionalização também contribui para esse efeito. Os autores afirmam ainda que, para ser útil, o desempenho deve ser analisado de forma prática no contexto da reforma da gestão pública e que sua medição não é apenas uma atividade, mas uma ação contínua de impacto em longo prazo (BOUCKAERT; HALLIGAN, 2008). Para Bouckaert (1995b) e Gowler e Legge (1983), a gestão do desempenho ocorre de forma cíclica, que inclui a definição de prioridades, medição, informações, legitimidade e nova definição, dando continuidade ao processo.

O formato cíclico citado pelos autores abrange o gerenciamento do desempenho, sendo essa uma necessidade emergente apontada em estudo organizado pela OECD em 2016. A indicação é de que para o alcance da qualidade do serviço público, maior acessibilidade aos cidadãos e capacidade de atendimento, é necessário o gerenciamento efetivo do desempenho, isso porque a definição de indicadores de desempenho para as políticas e serviços indicam os objetivos da instituição. Auxilia, também, para o entendimento da contribuição de cada um nos propósitos estratégicos da organização, de forma que os empenhos individuais e coletivos são considerados de forma clara e com retornos tangíveis (OECD, 2016).

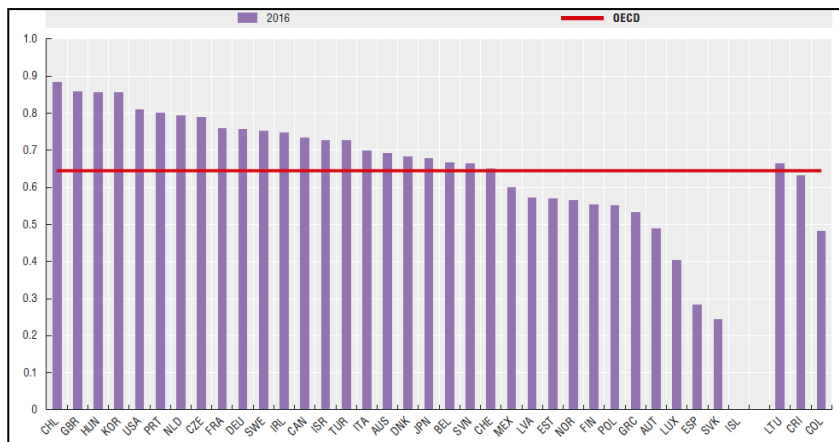
O estudo da OECD para apresentação dos resultados ocorreu entre 2010 e 2016, por meio da coleta de dados, aplicando-se entrevistas aos funcionários sobre a gestão estratégica de pessoas, sendo as práticas analisadas vinculadas ao governo central dos países. Destaca-se que a definição da função pública sofre variações em cada país, o que é relevante ao se realizar um levantamento comparativo.

No levantamento, a OECD considerou, para configuração do índice de avaliação de desempenho, os seguintes critérios: existência formal, utilização, critérios, importância (impacto) para o desenvolvimento da carreira, remuneração e renovação do contrato de trabalho, quando aplicável. Já o índice de pagamentos relacionados ao desempenho, denominado PrP (*Performance Related Pay*) compõe-se de sua utilização e a qual categoria se aplica, bonificações, aumentos salariais e a proporção que representa ao salário base.

Avaliações de Desempenho e Remuneração

Quanto às avaliações de desempenho, contribuem para a identificação de habilidades que precisam ser desenvolvidas e/ou aperfeiçoadas e que alimentam as estratégias de recursos humanos. Em 2016, a maioria dos países membros da OECD exigiram avaliações de desempenho de forma obrigatória aos funcionários do governo central. O indicador utilizado pela OECD verifica a utilização das avaliações de desempenho na formação da tomada de decisão estratégica de gestão de pessoas, tais como ferramentas, requisitos formais e até mesmo o impacto da avaliação para os funcionários. O resultado do estudo indicou que o Chile e o Reino Unido utilizam as avaliações de desempenho em sua tomada de decisões referentes à gestão de pessoas em maior amplitude do que os demais países. Nesse *ranking*, conforme retratado na figura 02, Chile ocupou o 1º lugar em 2016.

Figura 02 - Utilização de avaliações de desempenho em decisões de RH no governo central, 2016



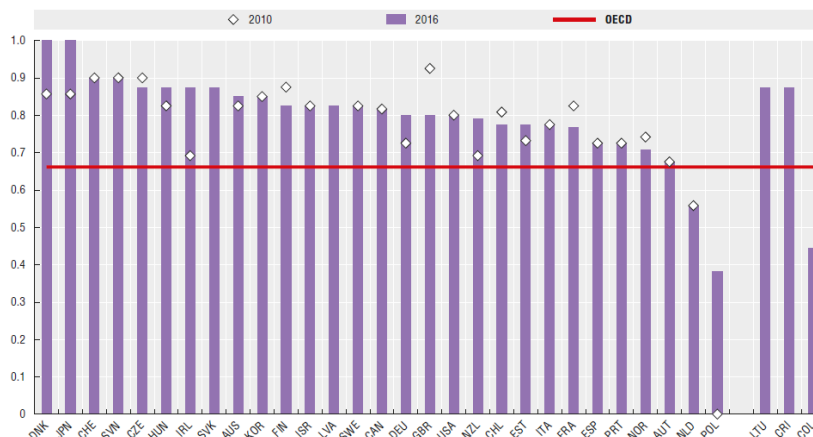
Fonte: OECD (2016), Strategic Human resources management Survey. OECD, Paris

Os índices para construção dos gráficos comparativos (ver figuras 02 e 03) variam entre 0, que representa a não utilização, e 1 quando há elevada utilização. Em países com ausência de dados ou sem informações sobre a utilização formal de avaliações de desempenho e PrP, aplicou-se média considerando o estudo de 2010.

Entre os países, há também os que não aplicam avaliações de desempenho obrigatórias e formais, tais como Espanha e Islândia; e outros que realizam apenas para alguns funcionários, tais como Noruega e Eslováquia. A gestão do desempenho está incluída na reforma da gestão pública em 16 países, tendo sido utilizada de forma recente pelo Canadá, que adotou um sistema único no nível federal, e pela Irlanda, que possui uma escala com apenas duas opções: satisfatório ou não satisfatório.

Referente às recompensas pelo desempenho, muitos países da OECD vêm como um desafio e o que tem sido adotado são incentivos como oportunidades para carreira, por meio de promoções; pagamentos relacionados ao desempenho (PrP – *Performance Related Pay*), como os bônus, que são utilizados por 18 países; ou aumento de salário, também baseado no desempenho, aplicado por 21 dos países. Esses incentivos não tiveram variação dos apresentados em 2010, em levantamento realizado durante a mesma pesquisa. O panorama dessa comparação é apresentado na figura 03:

Figura 03 – Utilização de pagamento relacionado ao desempenho (PrP) no governo central, 2016 e 2010



Fonte: OECD (2016), Strategic Human resources management Survey. OECD, Paris

Japão e Dinamarca utilizam a *Performance Related Pay* de forma ampla em relação aos demais países, de forma intercalada: ora por meio de bônus, ora com aumento de até 40% do salário-base. A utilização da PrP pode ocorrer em profissões específicas, como na Polônia, por exemplo, ou nem ser adotada, como no México, Turquia, Luxemburgo, Islândia, Bélgica e Grécia. Destaca-se que a PrP apresenta variações de acordo com os cargos e diferentes incentivos quando direcionada ao indivíduo ou ao coletivo. Chile ocupa, no ranking referente a esse uso, a 20ª classificação, o que não indica uma posição de destaque e é um fator a ser melhorado por meio de práticas e políticas de gestão de pessoas que incluam e desenvolvam a PrP (OECD, 2016).

Após o levantamento dos dados sobre o desempenho, é necessário definir quais ações serão adotadas. A utilização dessas informações, por meio de documentos e procedimentos, resulta na gestão do desempenho. A ação inicial é a inserção das informações de desempenho no discurso organizacional, para posterior absorção na cultura da instituição. Para a utilização de forma funcional, os autores afirmam ser necessária a elaboração de um inventário de ferramentas e procedimentos, pois desenvolve uma visão geral dos dados e informações, isso porque apenas a medição, apesar de necessária, não institucionaliza a gestão do desempenho. A apresentação das ferramentas e técnicas pode vincular-se a recursos financeiros, de pessoa e organizacional, de forma ganhar visibilidade pelos diferentes setores.

As políticas e práticas são elaboradas a partir dessas informações e contribuem para decisões estratégicas, tais como: forma de alocação dos recursos, controle de implementação, realização

das avaliações e os relatórios para prestação de contas. A gestão do desempenho apresenta três categorias a partir de sua institucionalização:

- *Single loop learning*: atualização dos padrões de desempenho;
- *Double loop learning*: ajuste dos padrões;
- *Meta learning*: processo de aprendizagem, com redução de disfunções e análises de relatórios específicos, como de responsabilidades, e a relação custo e benefício.

A medição do desempenho pode tornar-se, segundo Bovaird (1996) apenas um conjunto de procedimentos que envolvem esforços ou evoluir para se tornar uma ideologia. Ao interligar o planejado com as ações executadas, é feita uma associação ao setor privado, em que a gestão é voltada para resultados (Grant, 1998). No entanto, o autor expõe que é necessário contextualizar os indicadores de desempenho ao cenário político em que estão inseridos e sobre isso, Wilkinson (2005) questiona se os indicadores de desempenho constituem-se apenas como uma meta a ser alcançada ou se propõe a melhorar os serviços entregues.

Entre os estudiosos do tema, encontram-se variadas correntes sobre a utilização das avaliações de desempenho na gestão. Entre os chamados neo-institucionais, a tendência é de ressaltar a possível disparidade entre os dados e o desempenho real (Bouckaert, 1998). Outros autores, gerencialistas da nova administração pública, mantém o foco nas disfunções das avaliações de desempenho (Bouckaert 1995a; Bruijn 2004; Radin 2006). Existem também os estudiosos que acreditam que a avaliação de desempenho pode ser funcional, dependendo das circunstâncias, contexto e condições em que é utilizada.

De acordo com a OECD (2005), em todas as vertentes a gestão do desempenho propiciou que o planejamento fosse formalizado, por meio de relatórios para controle, nas instituições públicas. Sobre isso, ainda destaca:

Os governos devem, no entanto, ser cautelosos em invalidar o potencial das abordagens orientadas ao desempenho para mudar o comportamento e a cultura, e de subestimar as limitações dos sistemas baseados em desempenho. (OECD, 2005, p xx).

A partir dessa afirmação, constata-se que para além da medição e avaliação de desempenho, é necessário o gerenciamento do processo, o que envolve a abordagem sobre o funcionamento das organizações públicas. Diante disso, há duas concepções distintas: uma baseada em elementos subjetivos, como integridade e confiança; e outra racional, alinhada à avaliação de desempenho. Destaca-se que ambas impactam os serviços públicos e, portanto, os cidadãos, de forma que exista uma interface entre a administração pública e a sociedade civil, propiciando exigências aos decisores políticos (BARNOW, 2001; PIERRE 1995).

Para Clark e Newman (1997), a gestão do desempenho insere-se ao sistema de valores, que inclui a satisfação e confiança. Apesar de seguir uma ordem própria, a administração pública vincula-se às condições sociais e, dessa forma, a gestão do desempenho acontece de forma inserida na sociedade. Portanto, essa gestão que engloba a medição, atribuição de responsabilidades e execução de um sistema alinhado a resultados, compõe o desempenho de toda a sociedade (POLLITT; BOUCKAERT, 2004).

METODOLOGIA

Este estudo, de natureza descritiva e qualitativa, objetivou analisar a gestão do desempenho na administração pública do Chile, descrevendo suas vantagens, limitações e desafios a partir das percepções dos entrevistados envolvidos em funções públicas. A abordagem qualitativa é utilizada para a compreensão do contexto social do fenômeno em estudo e por isto se mostrou como a mais adequada a este trabalho. Para Bansal e Corley (2012), os pesquisadores qualitativos devem relatar de maneira detalhada a fonte e análise de dados utilizadas, de forma distinta do que ocorre na pesquisa quantitativa, em que a referência a conjunto de dados e testes estatísticos são suficientes.

A coleta de dados foi feita por meio de entrevistas individuais semiestruturadas com auxílio de um roteiro de questões distribuídas em blocos temáticos. Os dados foram coletados junto a dez entrevistados, que atuam na administração pública federal ou central dos países. Entre os entrevistados têm-se diretores do serviço público, gestores e qualificadores de profissionais públicos. Para a análise dos dados compartilhados, foi utilizada a análise de conteúdo, que consiste em um conjunto sistematizado de procedimentos e técnicas de análise dos relatos, cujos objetivos de descrição permitem a inferência de conhecimentos por meio de indicadores quantitativos ou qualitativos (BARDIN, 2011).

A escolha do Chile justifica-se por sua posição de destaque nos *rankings* dos relatórios da OECD, em que o sistema de avaliação de desempenho dos trabalhadores públicos constitui-se como integrado e moderno. Por meio da pesquisa documental foi possível ter acesso aos planos de atividades dos órgãos e serviços da administração pública chilena que trazem os objetivos e indicadores de cada um para a garantia da orientação para resultado. Esses planos trazem a caracterização do serviço de cada entidade, seus objetivos estratégicos, suas atividades a desenvolver, bem como seus recursos humanos e financeiros disponíveis.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

No Chile, a gestão do desempenho estrutura-se em quatro instrumentos, sendo eles: Programa de Melhoramento da Gestão (PMG); os Convênios de Desempenhos Coletivos (CDC); a avaliação individual; e os convênios de desempenho dos ADP (CHILE, 2015). No Quadro 02 é realizado o detalhamento de cada instrumento. Ressalta-se que, de acordo com Shepherd (1988), o Chile apresenta a maior evolução referente à reforma gerencial em relação aos demais países latinos, e o que Orrego (1998) destaca é o Sistema de Gestão Estratégica Governamental, que inclui a definição de metas e acordos de desempenho baseados em indicadores (SHEPHERD, 1988; ORREGO, 1998).

QUADRO 02 – Instrumentos de gestão do desempenho

Detalhamento	Instrumentos			
	PMG	Avaliação individual	CDC	ADP
Lei de criação	19.553/1998	Estatuto administrativo	19.882/2003	19.882/2003
Ano de instituição	1998	1997	2003	2003
Responsável pelo gerenciamento	DIPRES	Gestores e chefia imediata	LNTL	LNTL
Políticas propostas	Concessão de incentivos monetários anuais a partir do alcance dos objetivos propostos	Subsídio para as decisões referentes às promoções, para os cargos de planta, e permanência no cargo (cargos de planta ou de contratação)	Incentivos anuais vinculados ao desempenho de áreas, unidades ou equipes	Nível grupal; corresponde a 8% da remuneração de base anual; foco principal era desenvolver capacidades internas de gestão (gestão financeira, auditoria, aquisições, avaliação de desempenho, etc.)

<p>Críticas</p>	<p>Metas escassas de estratégias e configuradas como ganho salarial, devido à facilidade de alcance, com foco em processos e não resultados</p>	<p>Benevolência dos gestores na atribuição das notas</p>	<p>Assim como a PMG, possui metas escassas de estratégias e configuradas como ganho salarial, devido à facilidade de alcance, com foco em processos e não resultados</p>	<p>Não há impedimento legal na modificação de metas no decorrer do ano</p>
------------------------	---	--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base em Llano, 2014; Chile, 2015.

O PMG vincula-se a um incentivo remunerado associado ao cumprimento de objetivos de gestão definidos pela chefia em conjunto ao Tesouro e por objetivos definidos anualmente pela Secretaria-Geral da Presidência da República, de forma centralizada, o que se configura como a principal diferença entre o CDC, que é descentralizado. Já a avaliação individual, os servidores públicos são avaliados conforme a seguinte escala: Lista 1 – Excelente; Lista 2 – Bom; Lista 3 – Condicional e Lista 4 – De Eliminação (LLANO, 2014).

A LNTL, de 2003, deu início ao incentivo vinculado ao desempenho coletivo em substituição ao individual, que era utilizado desde 1998, de forma que metas anuais são definidas conforme as estratégias determinados pelo PMG, a serem alcançadas por equipes, áreas ou unidades de trabalho, sendo que benefício concedido uma remuneração variável (LLANO, 2014).

Já no caso dos ADP, após nomeação, os superiores hierárquicos determinam as metas a serem cumpridas durante o período de 03 anos, sendo que os incentivos e renovação do vínculo vinculam-se aos resultados apresentados. Segundo Llano (2014), em 2011, todos os ocupantes de cargos ADP apresentaram como resultado o cumprimento de 100% de suas metas, o que leva a questionamentos acerca de sua efetividade e objetividade, constatação também demonstrada pelos entrevistados:

Bom, nós acreditamos que os funcionários públicos, como todos os trabalhadores, devem ser avaliados. Mas devem ser avaliados com base em fatores, indicadores que sejam mais objetivos. [...] A avaliação é importante e nós nunca nos opomos em ser avaliado, mas sim temos que ter participação no processo qualificatório para evitar o arbítrio. (CH09).

O entrevistado CH 09 corrobora com o que é esposto por Rogers (1990), acerca da objetividade das avaliações, de forma que possibilite a integração entre os indivíduos e à estratégia da instituição.

Além disso, os entrevistados apontaram também o desafio de realizar as avaliações para os diversos perfis de profissionais, pois para os cargos de Alta Direção Pública, são definidos não apenas conhecimentos técnicos, mas também características comportamentais e gerenciais. A fala a seguir do entrevistado CH2 expõe sobre essa visão:

Há um perfil para cada cargo [ADP]. Porque é certo que têm elementos comuns de desempenho, especialmente no primeiro nível gerencial. Porém, o contexto de cada cargo é muito diferente e ainda porque constitui um desafio gerencial que precisa ser considerado. [...] há uma mescla de competências gerenciais com elementos ligados ao serviço público, com a probidade. Mas também aparecem os propósitos, os desafios do setor público. Porque o perfil que existe comunica prioridades que deveriam vir no acordo de desempenho. E há uma funcionalidade no perfil porque o perfil ‘fala’ para o mundo. O perfil diz ao governo, “olha sua prioridade é tal”. Diz ao candidato. É a referência para poder avaliar o candidato. A função que cumpre é de ordem prática, de ordem política e de ordem técnica. (CH2)

Ingraham (2007) aborda o que é exposto pelo entrevistado CH02. De acordo com o autor, a determinação de padrões determinados de resultados vinculados à gestão de pessoas é um processo complexo. A ausência de confiança das notas atribuídas às avaliações pode impactar negativamente as políticas de gestão do desempenho e de benefícios, tendo em vista que não é possível remunerar com base na efetiva contribuição dos servidores, e ainda em outros processos de gestão de pessoas, como a mobilidade e a própria desvinculação.

Acerca da política de benefícios, Alessio (2013) retrata que a consolidação da lei orçamentária para a gestão de pessoas e aplicação da Lei nº 19.882 de 2003, aperfeiçoaram a política de benefícios, o que abrange a remuneração variável baseada no desempenho coletivo e organizacional. Apesar desse aprimoramento, Llano (2014) elenca algumas críticas à política, tais como a rigidez, centralização excessiva e sistemas de pagamento distintos para os SADP, contratados e cargos de planta.

A composição variável da remuneração fixa ou os denominados benefícios, associam-se ao desempenho organizacional e coletivo, mas há um percentual limite determinado na legislação referente, de forma que uma parte se vincula ao alcance das metas do CDC e outra ao PMG. A partir de 2010, para o cumprimento de metas igual ou superior a 90%, o benefício remuneratório é equivalente a 7,6% da remuneração base/ano. Para um desempenho entre 75%-89%, o percentual é de 3,8% e para uma performance abaixo de 75% não há benefícios. Os

valores são pagos a cada três meses, quando devidos (Lei nº 19.553/1998; CHILE, 2015). A figura 04 mostra o percentual de cumprimento do PMG durante o período de 2012 a 2016, por número de instituições e de pessoal.

Figura 04 –Percentual de cumprimento do PMG 2012-2016

Porcentaje de asignación por Desempeño Institucional	Porcentaje de cumplimiento	N° Instituciones					Dotación del Personal ⁽¹⁾				
		2016	2015	2014	2013	2012	2016	2015	2014	2013	2012
7,6%	90%-100%	128 (100%)	124 (97,6%)	194 (99,5%)	189 (97,4%)	174 (89,2%)	100.021 (100%)	97.414 (99,3%)	93.201 (99,9%)	90.448 (99,7%)	85.426 (98,0%)
3,8%	75%-89%	0 (0%)	3 (2,4%)	1 (0,5%)	5 (2,6%)	14 (7,2%)	0 (0%)	663 (0,7%)	12 (0,0%)	278 (0,3%)	1.617 (1,9%)
0%	<75%	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	7 (3,6%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	132 (0,2%)
Total		128	127	195	194	195	100.021	98.077	93.213	90.726	87.175

¹Dotación del Personal

Fonte: DIPRES, 2017

Como pode ser constatado por meio dos dados da figura 02, em 2016 a totalidade de instituições e de pessoal alcançou o maior nível percentual de cumprimento das metas, o que leva ao questionamento se de fato refletem a realidade ou são resultados tendenciosos, como citado pelo entrevistado CH06:

É bem complexa a estrutura de remuneração do serviço público chileno. Têm muitos itens, temáticas e componentes e temos uma remuneração variável que está sujeita especificamente ao desempenho coletivo por equipe de trabalho. [...] A cada três meses há a concessão de um salário [variável]. Portanto tem-se o valor adicionado que seria o variável, na realidade esse variável é uma espécie de fixo, uma vez que é muito difícil que uma equipe não cumpra a meta para poder ganhar esse variável. [...] (CH06)

A fala do entrevistado CH06 corrobora com o que é exposto no referencial teórico por Bovaird (1996) e Bouckaert (1998), autores que indicam a dificuldade em se constatar o desempenho

¹(1) Os números correspondem aos dados de pessoal que participaram de funções no mês de dezembro de cada ano em que o PMG é executado. O DIPRES possui os dados de participantes, o que não corresponde exatamente ao número total de funcionários que recebem o benefício.

real em detrimento de dados ilusórios que têm como objetivo apenas o alcance de benefícios. As notas elevadas distorcem a realidade e comprometem a gestão do desempenho, as políticas de benefícios e o desenvolvimento.

O entrevistado CH01 retrata sobre a composição da remuneração dos servidores públicos no Chile:

A porcentagem fixa da remuneração é de 12%, a variável institucional é de 8% e a variável grupal de 8%. Então no total é quase 30% mais ou menos de remuneração variável. A variável institucional tem que se pagar em função de indicadores que a instituição se compromete.
(CH01)

Ressalta-se que o benefício não é atribuído aos funcionários contratados, sendo aplicado somente para os de planta. A indicação do entrevistado CH01 de que quase 30% da remuneração é variável, reforça o elevado impacto negativo que avaliações distorcidas podem causar. Os benefícios segundo desempenho também são ofertados aos ADP, o que se tornou uma atração em relação ao emprego privado, pois a remuneração passou a ser mais atrativa e competitiva. Além disso, os ADP podem receber um bônus especial referente a uma porcentagem da remuneração fixa, que pode chegar ao valor máximo no caso de alcance de 100% das metas determinadas (Llano, 2014). Por meio das falas dos entrevistados e das constatações apresentadas, verifica-se que as políticas de benefícios devem ser aprimoradas, tanto para possibilitar melhorias na gestão do desempenho, quando para a retenção de bons profissionais.

As políticas e práticas de desenvolvimento de pessoal no Chile vinculadas ao desempenho proporcionam a participação de funcionários de planta e dos ministérios em competições para cargos de chefia, o que possibilita o desenvolvimento da carreira com base no mérito. Além da avaliação de desempenho, são consideradas a formação, experiência e aptidão para o trabalho (LLANO, 2014).

O desenvolvimento de seus profissionais é parte integrante das metas estratégicas chilenas e, devido a isso, desde o ano de 2007 por meio do Ofício Circular nº 22/2007, há incentivos para a melhoria de habilidade de comunicação, liderança, trocas de conhecimento e trabalho em

equipe. A Política de Formação e Capacitação valoriza o conhecimento técnico especializado e sua transferência dentro das instituições e, quando não encontrado entre os próprios funcionários, formar-se parcerias com instituições que possam oferecer os cursos necessários visando o progresso do desempenho individual e coletivo (Ofício Circular nº 22/2007).

Entre os tipos de capacitação previstos no Estatuto Administrativo do Chile, por meio da Lei nº 18.834/89, encontra-se a capacitação para aperfeiçoamento, que visa a promoção da melhoria do desempenho do funcionário em seu cargo. A cada três anos é realizado o mapeamento das necessidades, por meio da análise de baixo desempenho, demandas e manifestação dos próprios funcionários (Ofício Circular nº 22/2007).

Verifica-se que as práticas de desenvolvimento no governo chileno funcionam de forma cíclica e contínua: ao identificar uma competência a ser desenvolvida, procede-se com cursos de capacitação para o funcionário, que tem a chance de melhorar os resultados de sua avaliação de desempenho. Em extremidade oposta, o próprio funcionário pode buscar a melhoria do desempenho e apresentar melhores resultados, tal como observado na fala do entrevistado CH06:

Alguns critérios para que o funcionário seja promovido envolve, por exemplo, uma capacitação obrigatória que se faz para o serviço. Porque esse é [muitas vezes] um pré- requisito para [um funcionário] se candidatar a uma promoção com todo o sistema de desempenho. (CH06)

Quanto à integração da gestão do desempenho com os demais subsistemas de gestão de pessoas, o Entrevistado CH06, afirmou que:

[...] estamos tentando que se avalie [as pessoas] em função do compromisso com o desempenho e como um plano de melhoria para podermos fazer um sistema de capacitação. (CH06)

Llano (2014), em Relatório do BID, afirma que a integração do subsistema de gestão do desempenho com os demais subsistemas, de forma que os resultados possam compor a base para outras práticas e políticas, é um desafio enfrentado pelo Chile. Longo (2007) também possui essa perspectiva, quando afirma que é preciso promover uma gestão integrada das

políticas de recursos humanos, e o subsistema de gestão do desempenho é central nessa integração.

Por meio das perspectivas dos entrevistados, verifica-se que o Chile, apesar de apresentar uma estruturação de sua gestão do desempenho, ainda precisa desenvolvê-la, para que a utilização dos instrumentos averigüe a dedicação dos servidores, para que os incentivos sejam adequados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As práticas vinculadas ao movimento da *New Public Management* ocorreram de formas distintas nos países ocidentais devido ao estágio de desenvolvimento burocrático em que cada um se encontrava e também à cultura peculiar de cada administração (BRESSER-PEREIRA, 2010; POLLITT; BOUCKAERT, 2002). Além da maior agilidade e flexibilização inerentes à modernização, os princípios meritocráticos, com vistas à eficiência, gerou cortes de pessoal e reformulações nas práticas e políticas de gestão de pessoas (ABRUCCIO, 1997; SANTOS E SOUZA, 2012).

Nesse contexto, destaca-se que os países membros da OECD adotaram práticas e políticas de gestão de recursos humanos (GRH) que contemplam os cinco tipos de flexibilidade, segundo Longo (2007), a saber: quantitativa, que envolve redução de pessoal; funcional, por meio da implementação da gestão por competência e avaliações de desempenho, entre outros; salarial, em que o desempenho individual e o alcance de objetivos organizacionais são recompensados financeiramente; tempo de trabalho e contratual, a fim de reduzir a lentidão do serviço público e as consequências da estabilidade dos cargos.

Verificou-se que a gestão de pessoas no setor público do Chile enfrenta alguns desafios, mas já apresenta avanços em relação a outros países comparados pela OECD. Apesar da recomendação da Organização das Nações Unidas (ONU) para que os países executem estratégias relacionadas à gestão de pessoas, a modernização dessas políticas ainda passa por entraves em sua implementação.

Segundo Erkens (2010), a Nova Gestão Pública (NGP) tem como principais características a democratização, eficiência e transparência. Nesse contexto, a gestão de desempenho configura-se como uma aliada ao cumprimento da estratégia institucional, visto que, segundo Brandão e

Guimarães (2001), conduz as ações de alcance aos objetivos organizacionais. Para Santos (2011), esse tipo de gestão pode apresentar-se como uma alternativa ao modelo tradicional de gestão de pessoas e, portanto, mais adequado ao atual dinamismo do trabalho.

Diante desse cenário dinâmico e apesar de ocupar uma posição de destaque no *ranking* da OECD de países que utilizam as avaliações de desempenho de pessoas na tomada de decisões em GRH, a percepção dos entrevistados indicou que o Chile ainda enfrenta desafios para gerir o desempenho de pessoas no setor público, mas possui uma sua legislação, programas e políticas que já progrediram e relação às anteriores e a outros países.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública:** Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, v. 10, p. 1–52, 1997.
- ALESSIO, M. F.; AMBROZIO, L. A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. *Revista do Serviço Público*, v. 67, n. 1, p. 319-350, 2016.
- BANSAL, P. T.; CORLEY, K. From the editors publishing in AMJ—part 7: what’s different about qualitative research? *Academy of Management Journal*. 2012, Vol. 55, No. 3, 509–513.
- BARDIN, L. Tradução de Luis Antero Neto e Augusto Pinheiro. **Análise de conteúdo**, 1977.
- BLONSKI, F.; PRATES, R. C.; COSTA, M.; VIZEU, F. O controle gerencial na perspectiva do *New Public Management*: O caso da adoção do *Balanced Scorecard* na Receita Federal do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, nº 9 (1), jan-mar 2017.
- BOYLE, R. (1989). **Managing Public Sector Performance:** A Comparative Study of Performance Monitoring Systems in the Public and Private Sectors. Dublin: Institute of Public Administration.
- BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. **Managing performance:** International comparisons. New York: Taylor & Francis Group, 2008.
- BOVAIRD, T.; GREGORY, D. **Performance Indicators:** The British Experience, in A. Halachmi and G. Bouckaert (eds), *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector: Toward Service, Effort and Accomplished Reporting*, Westport, CT: Quorum Books, p. 239–73, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 1, p. 112–116, 2010.
- BRUIJN, H. (2004). **Managing Performance in the Public Sector**. Routledge: London
- CHILE. **Servicio de Impuestos Internos**. Ofício Circular nº19 de 28 de diciembre de 2015. Procedimiento Institucional para el ingreso de personas a la Contrata, Suplencia y Honorarios. Subdirección De Recursos Humanos, Santiago. Diciembre, 2015.
- GRANT, D. (1998). **Inter and Intra Governmental Arrangements for Productivity, The Delivery of Justice Services:** A View from Practice, in A. Halachmi and P. Boorsma (eds), *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity: An Agency Approach*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers, p. 101–16.
- INGRAHAM, Patricia W. (Ed.). **In pursuit of performance:** Management systems in state and local government. JHU Press, 2007.
- KAPURU, N. **Globalization:** Issues in Public Management, *Handbook of Globalization, Governance and Public Administration*, 2006.

LLANO, M. **Diagnóstico institucional del servicio civil em America Latina: Chile**. BID: Banco Interamericano de Desarrollo. Setembro, 2014. 67 p.

LONGO, F. Mérito e flexibilidade: Gestão das pessoas no setor público. Edições Fundap, 2007.

OECD. **Performance Pay Schemes for Public Sector Managers**. In: Evaluation of the Impacts. OECD, Public Management Occasional Papers, 15. Paris: OECD, 1997.

OECD. **Modernising Government: The Way Forward**. Paris: OECD, 2005.

OECD. **Engaging Public e Employees for a High-Performing Civil Service**. OECD Publishing, Paris, 2016.

GRIZZLE. Measuring State and Local Government Performance: Issues to Resolve Before Implementing a Performance Measurement System. **Public Sector Performance, Management, Motivation and Measurement**, p. 329–40, 1999.

POLLITT, C. *et al.* New Public Management in Europe. **Management Online Review**, 2007.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional**. Revista do Serviço Público. Ano 53 Número 3 Jul-Set, 2002. ENAP: Brasília, 2002.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform a comparative analysis**. Second Edition. Oxford University Press. New York, 2004.

RADIN, B. A. The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes? **Journal of Public Administration Research and Theory**, 10 (1): 111–35, 2000.

ROGERS, S. (1990) **Performance Management in Local Government**. Harlow: Longman.

SCHICK, A. **Getting Performance Measures to Measure Up**. In: Managing Performance in American Government. Albany, Nova York: The Rockefeller Institute Press, p. 39–60, 2001.

TALBOT, C. **Performance Management**. In: The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press, p. 491–520, 2005.

THOMAS, P.G. **Accountability: Introduction**. In: Handbook of Public Administration. Montreal and Kingston: Sage, 2003.

VAN DE WALLE, S. **Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government**, 2004.

VELARDE, J. C. C.; LAFUENTE, M.; SANGINÉS, M. **Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)**. BID, Washington, 2014.

WILKINSON, J. **The Growth of Performance Measurement:** Help or Hindrance? In: Contracts, Performance Measurement and Accountability in the Public Sector. Amsterdam: IOS Press, p. 11–26, 2005.