

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE PESSOAL EM BIBLIOTECAS: UMA REVISÃO DE LITERATURA

Marília Vidigal Carneiro Mestre em Biblioteconomia pela UFMG Bibliotecária do Centro de Documentação e Publicações da SEPLAN-MG

1 - INTRODUÇÃO

Poucos assuntos têm sido alvo de tanto interesse na área de Administração como o que diz respeito ao diagnóstico e aproveitamento dos recursos humanos na empresa. Antigos conceitos têm sido revistos e pesquisas têm sido efetuadas visando a reformulação de conceitos e o aperfeiçoamento de métodos e técnicas de Administração de Pessoal com destaque para a Avaliação de Desempenho de Pessoal.

A literatura biblioteconômica tem começado a abordar a área de Avaliação de Pessoal com a ajuda da teoria de Administração, o que pode ser comprovado pelos artigos sobre este assunto, que têm sido publicados nas revistas de Biblioteconomia, a partir da década de 70. Entretanto, muito pouco se tem escrito, ainda, sobre sistemas de avaliação planejados especificamente para bibliotecários.

Não cabe a este artigo aprofundar-se nos métodos e técnicas de Avaliação de Desempenho. O seu objetivo é apresentar algumas abordagens recentes do assunto na área de Administração e na literatura biblioteconômica.

2 - CONCEITUAÇÃO

Tiffin¹ definiu avaliação de desempenho como "uma avaliação sistemática de empregados feita por seus

RESUMO

A literatura biblioteconômica, a partir da década de 70, começou a abordar a área de Avaliação de Pessoal, com a ajuda da Teoria da Administração. São apresentadas algumas abordagens nesse campo quanto ao conceito, fatores de avaliação, métodos e técnicas utilizadas, frequência, avaliadores e avaliação de desempenho na administração pública brasileira. Considerações são feitas sobre avaliação de desempenho de pessoal nas bibliotecas brasileiras que, pelo fato de sua grande maioria estar subordinada a órgãos públicos que, em geral, trabalham sem metas claramente definidas e sem padrões de resultados esperados, tornam muitas vezes subjetivo e arbitrário o processo de avaliação de desempenho.

Descritores: Bibliotecas/administração de pessoal — avaliação de desempenho.

supervisores ou outros que estejam familiarizados com o seu desempenho no trabalho".

Serson² a definiu como "o conjunto de medidas que visam aferir o desempenho das funções e responsabilidades que compõem o cargo, pelo trabalhador que o ocupa".

Mitraud³ fez uma distinção entre os significados dos diversos termos usados pelos autores para designarem o assunto: avaliação de eficiência, avaliação de mérito, avaliação do empregado e avaliação do desempenho, sendo este último o preferido pelos autores modernos. Para Mitraud a diversidade de termos usados reflete uma mudança na abordagem do problema:

"... o termo avaliação da eficiência traduz uma preocupação em medir o resultado concreto do trabalho. Conta-se, mede-se ou avalia-se subjetivamente o número de unidades ou volume de trabalho produzido...

O termo avaliação do merecimento sugere um enfoque mais acentuado nas qualidades pessoais do empregado...

O termo avaliação do desempenho reflete a tendência moderna de dar-se maior ênfase ao

desempenho do indivíduo, à sua atuação real e não às qualidades abstratas. Não interessa saber o que o empregado gostaria ou seria capaz de fazer, mas a maneira pela qual ele realmente se desincumbe do seu trabalho..."

Raposo⁴ faz uma distinção entre avaliação de desempenho e avaliação de potencial definindo desempenho como "o conjunto de ações do empregado em um dado período, segundo as descrições de suas tarefas, previamente estabelecidas pela empresa, e do conhecimento pleno de supervisores e supervisionados". Define potencial ou talento como "a capacidade latente ou semilátente do empregado para assumir novos encargos ou desempenhar melhor o atual". Para o autor, "desempenho é a atuação passada do empregado enquanto potencial ou talento é uma expectativa a ser comprovada". Assim, um empregado pode obter um baixo grau de desempenho mas pode demonstrar um alto potencial para exercer outras funções que não as que foram objeto de sua avaliação, ou, ao contrário, um alto desempenho mas, baixo potencial para outras funções.

Para Bergamini⁵ a denominação Avaliação de Mérito já está ultrapassada, visto que a palavra mérito sugere apenas qualidades positivas e não se pretende descrever apenas o que o trabalhador tem de positivo mas também suas características menos satisfatórias, o que permitirá uma imagem mais fiel do seu comportamento em situação de trabalho.

3 - IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Para Haynes⁶ um programa de avaliação de desempenho serve tanto à organização quanto aos empregados que estão sendo avaliados. Para a organização, o programa de avaliação serve como um sistema de informação para administração; para o empregado, serve como um sistema de retroalimentação. Para a organização, a avaliação de desempenho reflete-se nas decisões sobre promoções, transferências, demissões, determinação de salários, atribuições de responsabilidades etc. Os benefícios aos empregados podem ser resumidos em: satisfação da necessidade que o empregado tem de saber se o seu nível de desempenho corresponde ao que se espera dele; oportunidade de crescimento na sua carreira e de seu desenvolvimento pessoal.

McGregor⁷ enumerou três finalidades de um programa formal de avaliação: a) proporcionar julgamentos sistemáticos para apoiar aumentos de

salário, promoções, transferências e algumas vezes demissões; b) informar ao subordinado sobre o seu desempenho e sugerir mudanças no seu comportamento, atitudes, habilidades, ou no conhecimento do trabalho; c) servir de base para treinamento e orientação ao subordinado.

Mitraud⁸ apontou a necessidade e importância da avaliação de desempenho nos seguintes campos: a) no processo de seleção — como comprovação dos resultados obtidos pelos candidatos nas provas de seleção e como processo de validação das provas seletivas; b) no processo de treinamento — para identificar as necessidades de treinamento e como medida de eficácia ou ineficácia dos métodos de treinamento adotados pela empresa; c) como guia para orientação da política de promoções, transferências e dispensa; d) *na elaboração de um sistema de remuneração que atenda ao critério do merecimento.*

Lucena⁹ enumerou uma série de objetivos de um programa de Avaliação de Desempenho voltado para o desenvolvimento dos recursos humanos da organização:

- "a) definir o grau de contribuição de cada empregado;
- b) promover o autodesenvolvimento dos empregados;
- c) descobrir talentos e potencialidades, verificando os que têm condições de ocupar outras funções de maior conteúdo;
- d) oferecer oportunidades para que o potencial se manifeste;
- e) posicionar o empregado em um trabalho (cargo) onde possa render mais e estar satisfeito;
- f) identificar os que precisam de aperfeiçoamento em determinadas áreas de um trabalho (levantamento de necessidades de treinamento);
- g) elaborar planos de ação para desempenhos satisfatórios;
- h) oferecer subsídios para fins de remuneração;
- i) oferecer oportunidade para que o empregado conheça seus pontos fracos e procure corrigir as deficiências (comunicação da avaliação);
- j) assegurar a continuidade e manutenção do programa de avaliação por meio de aplicação dos

melhores instrumentos técnicos, operacionais e administrativos, tais como:

- . método de avaliação adequado;
- . análise dos resultados;
- . metodologia de planejamento para dimensionar a ação sobre os resultados,
- . planos de carreira;
- . inventário de sucessão;
- . instrumentos de acompanhamento e controle;
- . políticas e normas de Avaliação de Desempenho".

Laranjeira¹⁰ assim se expressou sobre a utilização da avaliação de desempenho pelas empresas brasileiras:

"... algumas empresas adotam critérios rígidos para seleção de candidatos a emprego, outras, mais evoluídas ou apenas mais pretensiosas, adotam testes de vários tipos e exames psicotécnicos para igualarem-se às empresas ditas mais atualizadas. Esquecem-se, porém, de dar continuidade a essa providência seletiva, através do acompanhamento do desempenho do homem, a partir do momento em que ele se transforma num agente produtivo. Atribuem ao homem uma importância maior quando no limiar da empresa, deixando de aferir as suas qualidades e o autodesenvolvimento a partir do instante em que ele passa a compor a força de trabalho. É uma organização de fachada, apenas".

4- FATORES DE AVALIAÇÃO

Os fatores de avaliação foram agrupados por Haynes¹¹ em três categorias gerais:

- a) resultados — as realizações dos esforços de um indivíduo. Alguns trabalhos produzem resultados mensuráveis enquanto outros exigem um julgamento quanto à quantidade e qualidade produzida. As avaliações baseadas apenas em resultados são inadequadas porque excluem fatores comportamentais que vão afetar a eficiência dos esforços do empregado. Embora de primordial importância, a avaliação de resultados não é suficiente.
- b) comportamento — fatores que descrevem como os resultados são alcançados. Embora não possam ser medidos tão objetivamente quanto os resultados, os fatores de comportamento são avaliáveis e importantes para o planejamento de atividades de desenvolvimento do empregado.
- c) personalidade — inclui aspectos emocionais, inteligência, atitudes, valores e o que se define

comumente como caráter do indivíduo. Alguns típicos fatores de personalidade, positivos, são: lealdade, desembaraço, talento, iniciativa e cooperação. Há, porém, controvérsias sobre a avaliação de fatores de personalidade: a ambiguidade dos termos pode levar à tendenciosidade na avaliação causada pela subjetividade do avaliador; não se chegou ainda a um consenso sobre quais fatores de personalidade contribuem para o desempenho de um indivíduo e em que nível contribuem.

Serson¹² enumerou os seguintes fatores referentes às múltiplas facetas da eficiência no trabalho:

- a) quantidade do trabalho - volume de trabalho apresentado, rapidez e intensidade do esforço despendido;
- b) qualidade do trabalho — aqui é considerado o zelo, a exatidão do trabalho e o interesse demonstrado pelo serviço, a engenhosidade e a segurança com que este é desempenhado. Para serviços em contato com o público deverão ser observados: cortesia, discrição, espontaneidade e força de persuasão. Nos cargos de direção serão observados: a qualidade da produção do grupo; o prestígio junto ao grupo; força de persuasão; energia; capacidade de tomar decisões; habilidade para planejar e organizar o trabalho; capacidade de treinar os subordinados, avaliar o seu mérito e incrementar sugestões.
- c) personalidade — aparência e cuidado pessoal, iniciativa, capacidade de aprender e reter, capacidade de assumir responsabilidade, cooperação com colegas, influência sobre colegas, boa vontade para com os chefes, lealdade.
- d) conduta formal — pontualidade, frequência, observância dos regulamentos

A escolha dos fatores a serem considerados na avaliação dependerá do tipo de serviço a ser avaliado e dos objetivos do programa de avaliação.

Para Walford¹³ antes que a avaliação de um bibliotecário especializado possa ser efetuada tem que se estabelecer, primeiro, as responsabilidades da biblioteca em relação aos objetivos da organização a que serve. Cada empresa tem que definir os objetivos para sua biblioteca em relação à sua própria organização e objetivos. A avaliação do bibliotecário especializado será feita à luz desses objetivos e em termos das atividades desempenhadas pelo bibliotecário como administrador e como bibliotecário.

Os fatores de avaliação enfatizados por Walford podem ser resumidos como:

- a) habilidade para planejamento a curto e longo prazo — O bibliotecário deverá estar a par de novos desenvolvimentos na área e manter a administração informada sobre novos métodos, equipamentos e sobre o desenvolvimento de redes e sistemas cooperativos. Deverá também estar atento para iniciar e supervisionar a implementação de novos programas.
- b) Capacidade de supervisão - aqui estão incluídas as habilidades para: selecionar o pessoal adequado a um trabalho específico; dividir tarefas para maior eficiência no serviço; angariar confiança dos subordinados; lidar com problemas que envolvem relações humanas; comunicar adequadamente com os subordinados e com a administração superior.
- c) Relacionamento com os usuários — um bom relacionamento com os usuários da biblioteca é tão importante quanto um bom relacionamento com supervisores, com a administração e com o pessoal da biblioteca. O bibliotecário deverá desenvolver nos usuários um clima de confiança tanto no ambiente físico da biblioteca como no pessoal.
- d) Características pessoais - as seguintes características pessoais são enumeradas por Walford: entusiasmo, controle emocional, habilidade de aceitar sugestões e críticas, responsabilidade e bom julgamento, desembaraço, lealdade, adaptabilidade, flexibilidade e espírito de cooperação.

Para Walford as qualificações exigidas na época da contratação tais como educação, treinamento no trabalho e experiência não são suficientes. O bibliotecário especializado deve manter-se atualizado através da educação continuada: cursos intensivos, seminários, congressos, cursos nas áreas de assunto da especialidade da biblioteca, cursos de supervisão e administração para os que ocupam cargos de supervisão. Na avaliação do bibliotecário deverão ser considerados todos os cursos frequentados durante o período coberto pela avaliação bem como a habilidade do bibliotecário em absorver e utilizar esse treinamento adicional.

Yen-Ran-Yeh¹⁴ incluiu, em um artigo escrito em 1973, um modelo de formulário de avaliação usado

na Biblioteca Central de Washington State College que é considerado por Milton como um dos poucos formulários que evitam os fatores de personalidade concentrando-se nos objetivos do trabalho.

5 - MÉTODOS E TÉCNICAS DE AVALIAÇÃO

Haynes¹⁵ aponta duas abordagens da avaliação de desempenho. Uma abordagem tenta identificar as qualidades, traços ou comportamentos necessários a um desempenho efetivo e avalia o empregado em relação a um perfil estabelecido. Nesta abordagem têm sido desenvolvidas técnicas que tentam eliminar vieses bem como outros elementos de contaminação e distorção na avaliação. Presume-se, nesta abordagem, que uma alta classificação nos itens estabelecidos no perfil corresponderá a um alto desempenho.

Uma outra abordagem é a do método por metas ou objetivos. Este método baseia-se em planejamento do desempenho, através de discussões entre o supervisor e empregado para o estabelecimento de metas e objetivos a serem alcançados. Os objetivos são quantificados e a avaliação de desempenho é baseada na avaliação dos resultados alcançados, em função dos objetivos estabelecidos. Nesse método, o resultado final determinará se o empregado ultrapassou, alcançou ou não os objetivos.

Para Haynes um programa de avaliação deveria combinar essas duas abordagens. Deveria iniciar-se com o planejamento de desempenho, avaliando o desempenho em relação aos objetivos do plano e incluir também a avaliação de alguns traços de comportamento de modo a proporcionar uma base para a orientação dos empregados quanto ao desenvolvimento de seu desempenho.

Várias técnicas de avaliação de desempenho são citadas na literatura sobre administração: Escalas de avaliação ou escalas gráficas, Incidentes críticos, Relatório, Checklist, Escolha forçada, Comparação entre empregados, Revisão de Campo, APO, etc.

Locher & Teel¹⁶, em uma pesquisa feita em 1977 para investigar as técnicas de avaliação em uso pelas empresas privadas, concluíram que a escola de avaliação é ainda a técnica mais usada.

Lucena¹⁷ assim descreveu esta técnica de avaliação:

"... O formulário da escala gráfica compreende uma sequência de fatores ou qualidades que se quer medir no desempenho dos empregados. Estes fatores são

definidos quanto ao que se pretende avaliar, seguidos de uma série de pequenas descrições literárias, que dimensionam uma graduação de desempenho, desde o mais eficiente até o insatisfatório. Tais descrições pretendem permitir converter o juízo ou opinião subjetiva, que se tem de uma pessoa a respeito de uma qualidade ou atributo, em um juízo ou opinião concreta, expressa, numericamente, por uma escala de pontuação".

Para Lucena a escala gráfica é a técnica mais divulgada e também a mais aplicada no Brasil. Entretanto, considera esta técnica bastante vulnerável a interferências subjetivas e dirigidas do avaliador, levando a resultados pouco confiáveis.

Cangemi¹⁸ diz que a escala de avaliação é um instrumento de grande utilidade, prático e econômico em termos de tempo e dinheiro, acrescentando que tal instrumento não pretende substituir outras formas de avaliação mas, suplementá-las. Chama a atenção para os erros que devem ser evitados ao se usar uma escala de avaliação:

- a) Viés pessoal — quando o avaliador atribui a todos os indivíduos uma classificação muito alta ou muito baixa;
- b) Tendência central — quando o avaliador prefere usar sempre os valores médios ao julgar o seu pessoal, de forma a evitar os problemas que uma classificação nos valores extremos pode ocasionar.
- c) Efeito de Halo - encontrado nos avaliadores que agem sob a presença de fortes vieses em relação ao avaliado.

Essa tendência dá-se por uma espécie de contaminação de julgamento, isto é, se o conceito geral sobre o avaliado é bom, o avaliador terá propensão a atribuir-lhe notas altas, mesmo que as características não estejam realmente tão acima da média.

- d) Erro de lógica — resulta de uma incompreensão das características a serem avaliadas, por parte do avaliador. O avaliador avalia um indivíduo sob o conceito que ele tem da característica que está sendo avaliada. Isso ocorre com maior frequência quando as características a serem avaliadas não são devidamente definidas.

Para Cangemi, a escala de avaliação, como todo o instrumento de medida do comportamento humano, tem pontos fracos que podem ser maximizados ou minimizados pelo grau de objetividade do avaliador.

Johnson¹⁹, em um estudo efetuado em 1971, para obter informações sobre avaliações de desempenho de bibliotecários em bibliotecas universitárias nos Estados Unidos e Canadá, constatou que a maioria das bibliotecas utilizavam alguma forma de avaliação. Os métodos variavam de uma simples observação casual dos membros do staff pelo diretor sem nenhum registro escrito, a extensas entrevistas com o pessoal discutindo o seu desempenho com base nos resultados de uma ficha de avaliação. De 74 modelos de fichas de avaliação examinadas, apenas 22 tinham sido planejadas especialmente para os bibliotecários. Outros modelos eram idênticos aos modelos usados para a avaliação dos professores. Algumas das bibliotecas que estavam utilizando escalas de avaliação revelaram estarem tentando uma nova técnica. Esta nova técnica era muitas vezes semelhante à usada para avaliação dos professores. Outras bibliotecas estavam planejando fichas de avaliação que mediam especificamente a competência de bibliotecários, ou estavam experimentando a técnica APO (Administração por objetivos).

Examinado os prós e contras das diversas técnicas de avaliação de desempenho, Johnson chama a atenção para as escalas de avaliação, dizendo que no uso de uma escala de avaliação há um requisito implícito de que todas as qualidades devem ser avaliadas, o que força, em muitos casos, o julgamento de características que não têm nenhuma relação com o desempenho do trabalho. Disse que dentre os traços mais frequentemente usados nas escalas de avaliação (iniciativa, liderança, quantidade do trabalho, lealdade, atitudes para com os outros, cooperação, exatidão, organização do trabalho, e qualidade do trabalho) vários seriam fáceis de serem medidos e avaliados adequadamente em um serviço de referência.

Para Johnson a melhor maneira de se avaliar bibliotecários é através de uma ficha de avaliação planejada especificamente para os bibliotecários. Sugere o uso de duas fichas: uma a ser preenchida pelo bibliotecário subordinado, permitindo-o listar atividades de pesquisa ou publicações, desenvolvimento profissional ou pessoal, participação em atividades profissionais, acadêmicas ou comunitárias; e uma outra ficha, a ser preenchida pelo supervisor do bibliotecário, com um resumo do desempenho do bibliotecário no trabalho, traços de personalidade e atitudes.

McGregor²⁰ diz que uma nova abordagem dos problemas de avaliação de desempenho é oferecida

pelo conceito de Administração por Objetivos (APO), apresentado por Peter Drucker. Nesta abordagem o subordinado estabelece suas metas a curto prazo. O supervisor só participa ativamente do processo depois que o subordinado tenha examinado profundamente o seu trabalho, avaliado cuidadosamente os seus pontos fortes e fracos e formulado planos específicos para cumprir as suas metas. Para McGregor, esta abordagem de avaliação de desempenho difere da abordagem tradicional porque transfere a ênfase da avaliação para a análise. É uma abordagem mais positiva, uma vez que o subordinado não será examinado pelo supervisor que irá determinar as suas falhas; é o subordinado que vai se examinar para definir não só as suas falhas mas também os seus pontos fortes e potencialidades. O papel do supervisor será o de ajudar o subordinado a relatar a sua auto-avaliação, as suas metas e os seus planos de forma a integrá-los aos objetivos e necessidades da organização.

Peele, em uma pesquisa sobre a prática de avaliação de desempenho em bibliotecas americanas e inglesas, descobriu que a avaliação informal era preferida por aquelas bibliotecas e que o uso de fichas de avaliação é mais comum nas bibliotecas americanas. Para Peele, melhores resultados podem ser obtidos utilizando-se o método de avaliação por resultados, que é a mesma abordagem da APO de Drucker citada por McGregor, com análises regulares de desempenho feitas em épocas irregulares. Conforme descrito por Peele, nesse método, o subordinado e seu supervisor se encontram para juntos estabelecerem metas de desempenho e discutirem o melhor meio de alcançá-las. Ao final de um período preestabelecido, eles se encontram novamente para avaliarem o progresso e estabelecerem novas metas.

O autor considera como vantagens deste método: mudança da ênfase nas falhas do passado, que não podem ser mudadas, para as realizações do futuro que podem ser mudadas; ênfase maior no desempenho do que nos traços de personalidade, apresentados em qualquer escala de avaliação; mudança do papel do supervisor na avaliação que passa a ser o de assistir o subordinado no cumprimento de suas metas.

Com relação ao uso da APO como técnica de avaliação de desempenho, a pesquisa conduzida por Locher & Tell²² revelou um uso limitado desta técnica, a despeito da vasta literatura existente defendendo o seu uso. Também Schuster & Kindall²³ constataram, em uma pesquisa sobre o uso da APO, que apenas 1/3 das companhias pesquisadas

consideraram-na de sucesso regular, e que 8% da amostra consideraram-na de pleno sucesso.

Steers & Spencer²⁴ apontaram como a principal razão do fracasso de muitos programas da APO, a inabilidade de se reconhecer dois determinantes básicos do comportamento e desempenho: as diferenças individuais entre os empregados e o ambiente de trabalho. Para os autores, somente quando estes fatores forem levados em conta pelos administradores, poderão as técnicas de APO serem utilizadas em toda a sua potencialidade de modo a facilitar a consecução das metas organizacionais.

6 - FREQUÊNCIA DA AVALIAÇÃO

A pesquisa conduzida por Locher & Teel²⁵ sobre práticas de avaliação de desempenho revelou que 52% das organizações incluídas na amostra faziam avaliações anualmente, 24% a faziam semestralmente sendo que o mesmo número de organizações (24%) faziam avaliações a intervalos variados, dependendo do nível da organização.

Também a pesquisa conduzida por Johnson²⁶ revelou que a maior parte das bibliotecas pesquisadas (80%) faziam avaliações anuais.

De acordo com Evans²⁷, para que uma avaliação possa proporcionar feedback ao empregado deverá constar de: comentários diários orais e informais, e, comentários escritos feitos periodicamente pelo supervisor. O autor cita a avaliação semestral ou anual como geradora de tensão no empregado. Quando o supervisor avalia informalmente e constantemente os seus subordinados, apresentando breves comentários escritos durante o ano, o processo de avaliação se transforma numa situação menos ameaçadora uma vez que o indivíduo saberá o conteúdo do relatório formal. Para Evans, os problemas de desempenho devem ser apontados assim que ocorrem; se o supervisor espera muito tempo para discutir um problema, há possibilidade do empregado não se lembrar mais do incidente. Sugere que as avaliações sejam feitas frequentemente durante o primeiro ano, principalmente, durante os seis primeiros meses de trabalho de um empregado. O supervisor deveria efetuá-las independentemente da exigência da Biblioteca. Considera satisfatório, após o primeiro ano de serviço, que a avaliação seja feita duas vezes ao ano, constando de uma revisão anual exigida pelo setor de pessoal e outra efetuada voluntariamente pelo supervisor.

Para Haynes²⁸ a frequência das avaliações de desempenho deveria ser a um intervalo considerado

apropriado aos objetivos do programa. Chama a atenção, também, para o tempo de conservação dos relatórios de avaliação. De acordo com o autor tais relatórios não devem ser conservados mais do que dois anos, para evitar que os supervisores sejam influenciados pelo desempenho dos subordinados no passado, reforçando assim o enfoque no desempenho e nos resultados atuais..

Milton²⁹, na sua revisão da literatura sobre avaliação de pessoal, concluiu que há uma concordância geral na literatura atual, de que a análise de desempenho deveria ser um processo contínuo incluindo até mesmo a orientação diária se necessário.

Para Culbreth³⁰ o tempo apropriado para a avaliação do empregado raramente ou nunca coincide com um cronograma rígido. Recomenda uma avaliação sempre que for necessária para manter um bom relacionamento entre supervisor e subordinado visando o progresso e o desenvolvimento do subordinado.

7- OS AVALIADORES

De acordo com Lucena³¹ "a maior responsabilidade pelo sucesso de um programa de Avaliação de Desempenho está na competência dos avaliadores". Para a autora, o melhor dos sistemas conseguirá pouco êxito se o avaliador demonstrar ignorância quanto aos objetivos, problemas e conceitos básicos que envolvem a Avaliação de Desempenho.

Haynes³² diz que o avaliador ideal, aquele que faz julgamentos sem viés ou erro, provavelmente não existe, mas há alguns critérios que deverão ser observados na determinação de um bom avaliador:

- a) oportunidade de observação — um avaliador deve ter oportunidade de observar, isto é, deve ocupar uma posição que lhe permita coletar informações relevantes sobre a pessoa que está sendo avaliada. Isto pode ser obtido através de observação pessoal, análise de registros, ou através de conversas com outras pessoas que tenham um relacionamento mais estreito com o avaliado.
- b) habilidade de julgar — o avaliador deverá ter uma compreensão clara das exigências do trabalho, dos padrões de desempenho satisfatório bem como dos objetivos e dos processos de avaliação. Estudos têm demonstrado que supervisores mais eficientes fazem avaliações mais adequadas, enquanto que o supervisor menos eficiente tende a recompensar aquele empregado conservador e colaborador que não constitui uma ameaça à sua posição de supervisor.

- c) ponto de vista - o ponto de vista do avaliador precisa ser adequado ao objetivo da avaliação porque o ponto de vista de uma pessoa pode influenciar a classificação de um desempenho observado como desejável ou indesejável.
- d) a posição do avaliador — a avaliação pode ser feita por supervisores, pelos pares, pelos subordinados ou pela própria pessoa a ser avaliada (auto-avaliação). A posição do avaliador ajudará a determinar a oportunidade para observar, a habilidade para julgar e a adequação do ponto de vista.

Haynes acrescenta que na escolha do avaliador deve-se considerar os objetivos do sistema e que as avaliações feitas por supervisores são geralmente preferidas, embora as contribuições das outras classes de avaliadores também sejam valiosas. O fato dos supervisores serem os responsáveis pelas decisões sobre salário, promoções, férias, demissões, etc., leva à conclusão de que o supervisor, geralmente, é o avaliador mais apropriado.

A pesquisa efetuada por Locher & Teel³³ demonstrou que em 98,9% das organizações incluídas na amostra, as avaliações eram feitas pelo supervisor imediato do avaliado, sozinho ou em associação com outros supervisores, sendo que em 78% dos casos o supervisor era o único responsável pela avaliação. Locher & Teel acharam interessante a pesquisa revelar que, apesar da ênfase que a literatura sobre administração coloca na abordagem cooperativa da avaliação, poucos empregados são envolvidos ativamente no processo. Segundo os resultados da pesquisa, os empregados tiveram participação direta na sua própria avaliação somente em 5,4% dos programas.

Johnson³⁴ diz que o supervisor tem que aceitar a responsabilidade de avaliar o desempenho de seus subordinados e que, muitas vezes, esta responsabilidade lhe é tirada porque ele se sente desconfortável na posição de juiz. Para a autora, a barreira psicológica é que provoca o fracasso da maior parte dos sistemas de avaliação. Quando um sistema falha, a solução mais comum é a de adotar um novo instrumento de avaliação, quando a falha está é nos avaliadores.

8 - A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A avaliação de desempenho no Serviço Público brasileiro foi instituída com a lei nº 284 de outubro de 1936 quando foi criado o C.F.S.P.C — Conselho Federal do Serviço Público Civil. Articulada com o

C.F.S.P.C., a fim de facilitar-lhe a tarefa foi criada em cada Ministério uma "Comissão de Eficiência" com as seguintes atribuições:

- a) estudar permanentemente a organização dos serviços afectos ao respectivo Ministério, afim de identificar as causas que lhes diminuem o rendimento;
- b) propor ao Ministro as modificações que julgar necessárias à racionalização progressiva dos serviços;
- c) propor as alterações que julgar convenientes na lotação ou relocação do pessoal das repartições, serviços ou estabelecimentos;
- d) propor as promoções e transferências dos funcionários na forma desta lei;
- e) habilitar o C.F.S.P.C. a apreciar a procedência ou improcedência das reclamações apresentadas pelos funcionários."³⁵

Essa lei determinava que as promoções para o preenchimento das vagas previstas obedecessem, metade ao critério da antiguidade de classe e metade ao critério do merecimento. As promoções à última classe de carreira deveriam obedecer, exclusivamente, ao critério do "merecimento absoluto".

Até a década de 60, a avaliação de desempenho na administração pública brasileira constituía-se na "apuração do merecimento", feita semestralmente através do Boletim de Merecimento. O merecimento do funcionário era apurado em pontos positivos e negativos, segundo o preenchimento de condições definidas como essenciais e complementares. As condições essenciais diziam respeito à atuação do funcionário no exercício de seu cargo e se constituíam de: qualidade e quantidade de trabalho, auto-suficiência, iniciativa, tirocínio, colaboração, ética profissional, conhecimento do trabalho, aperfeiçoamento funcional e compreensão dos deveres. As condições complementares referiam-se aos aspectos negativos de merecimento funcional: falta de assiduidade, imp pontualidade horária e indisciplina³⁶.

Esse sistema de avaliação absoluta (comparação dos funcionários a uma escala, padrão, lista de quesitos sobre comportamento e desempenho, etc.) utilizado na administração pública não funcionou no sentido de discriminar funcionários de alto, médio ou baixo desempenho. Havia, segundo Siqueira³⁷, uma tendência generalizada entre os chefes, em situar todos os subordinados nos mais altos níveis da escala, transformando a avaliação em um processo ineficaz

uma vez que a todos era atribuído o mesmo merecimento. Segundo Carvalho³⁸, esse sistema sofreu tamanhas críticas que levou a administração pública brasileira não só a suspender o uso da técnica (Escala de Avaliação ou Escala Gráfica), mas até mesmo a suspender a atividade de avaliação de desempenho.

O Decreto nº 80.602 de 24 de outubro de 1977 que regulamentou a aplicação dos institutos da progressão funcional e do aumento por mérito estabelecidos pela lei 5.645 de 10 de dezembro de 1970, dá uma nova orientação à avaliação de desempenho no Serviço Público brasileiro. O Sistema aprovado por esse decreto resultou da opção pela avaliação relativa: comparação dos funcionários entre si. O decreto trata da avaliação dos funcionários em grupo (comparação entre as unidades administrativas de um mesmo Ministério ou órgão equivalente) e individual. Não havia um instrumento específico para a avaliação. Esta era representada pelo resultado do exclusivo julgamento da chefia, em função do desempenho da unidade administrativa ou do comportamento funcional do servidor, sendo irrecorrível quanto ao mérito. A comparação em ambos os casos (repartições e funcionário) era feita dentro dos critérios de distribuição forçada. A técnica de distribuição forçada consiste, segundo Carvalho³⁸, em comparar os funcionários uns com os outros e distribuí-los em grupos de desempenho elevado, baixo ou intermediário. As repartições e os funcionários eram, portanto, classificados em três grupos: MB (muito bom), B (bom) e R (regular). A atribuição desses conceitos obedeciam a uma distribuição padrão previamente fixada: 20% para MB, 70% para B e 10% para R. Os pontos negativos dessa técnica são enumerados por Miner³⁹ citado por Carvalho:

- ". as percentagens ficam sem sentido quando aplicadas a pequenos grupos;
- . dificuldades de combinação de grupos (é possível garantir que os 10% de desempenho mais baixo de um grupo estejam no mesmo nível dos 10% de desempenho mais baixo de outro?);
- . resistência dos classificados que tendem a rejeitar a distribuição forçada;
- . conflitos entre os responsáveis pela direção dos sistemas de avaliação e os administradores que fazem a classificação."

Em depoimento dado no Painel sobre Avaliação de Desempenho, realizado no Rio de Janeiro, em 1968, o então diretor-geral do DASP, Cel. Darcy Siqueira, afirmou assumir conscientemente as críticas sobre o sistema, reconhecendo que o processo não era

sequer bom, mas foi a única solução encontrada para obrigar a uma discriminação entre os servidores, uma vez que assegura de início uma separação dos funcionários em três grupos distintos. Era, também, uma forma de forçar os chefes a assumirem a responsabilidade para avaliação de seus subordinados. O diretor-geral do DASP acreditava também que o sistema permitiria ao chefe identificar melhor as necessidades de treinamento de seus subordinados. No momento da avaliação poderia detectar as lacunas de conhecimento por parte do subordinado e verificar o tipo de treinamento necessário.

Carvalho⁴⁰ observou que apesar das críticas feitas ao sistema, havia quase que unanimidade em ressaltar a sua simplicidade e facilidade de operação, considerando o elevado número de pessoas a serem avaliadas no Serviço Público. Por outro lado, o sistema facilitava uma tomada de posição por parte das chefias. A busca de critérios de avaliação leva os chefes a fazerem uma auto-análise do seu comportamento como dirigentes.

Atualmente, no Serviço Público federal a Avaliação de Desempenho é regulamentada pelo Decreto nº 84.669 de 29 de abril de 1980, complementado pela Instrução Normativa nº 120 de 7 de abril de 1981, expedida pelo DASP.

No sistema atual, a Avaliação de Desempenho é feita mediante a comparação da atuação dos funcionários considerados entre si, no período de 12 meses, mediante a utilização de uma ficha de avaliação. É feita pelo chefe imediato e os conceitos atribuídos determinarão o interstício a ser cumprido pelo funcionário que será de 12 meses para os avaliados com conceitos 1, e 18 meses para os avaliados com conceitos 2 - (No sistema anterior o interstício era de 12 meses para os funcionários com conceito MB, 18 meses para os avaliados com conceito B e 36 meses para o conceito R). A avaliação de desempenho é, segundo o Decreto nº 84.669, requisito imprescindível à progressão horizontal (passagem do funcionário de uma referência salarial para outra imediatamente superior, dentro da respectiva classe). É feita nos percentuais de 50% por merecimento e 50% por antiguidade. Logo após a avaliação, o chefe imediato apresenta aos seus funcionários as respectivas fichas para tomarem conhecimento. Mais tarde as fichas são encaminhadas aos Órgãos de Pessoal, a fim de proceder à classificação a ser publicada. O funcionário poderá pedir reconsideração ou recorrer da avaliação de desempenho no prazo de 5 dias contados da ciência ou publicação no Diário Oficial. Em cada Ministério,

órgão integrante da Presidência da República, Órgão Autônomo e Autarquia Federal há uma Comissão destinada a zelar pela observância dos critérios de avaliação de desempenho dos quais decorrerá a progressão horizontal.

9 - CONCLUSÕES

Há um consenso entre os autores citados quanto ao conceito de Avaliação de Desempenho como uma medida do desempenho do indivíduo quanto à sua atuação real e não apenas quanto às suas qualidades abstratas. Há uma mudança de ênfase dos traços de personalidade do indivíduo para os resultados por ele apresentados. Embora haja ainda controvérsias quanto aos métodos e técnicas de Avaliação de Desempenho, há um esforço no sentido de se substituir as medidas subjetivas de desempenho por padrões quantitativos objetivos. As novas abordagens do assunto têm se baseado nos princípios da APO (Administração por Objetivos), embora pesquisas tenha demonstrado que, na prática, tais métodos têm sido pouco utilizados e que as técnicas tradicionais como as Escalas de Avaliação continuam sendo largamente utilizadas. Há uma concordância geral de que a Avaliação de Desempenho deva ser um processo contínuo, feita a intervalos regulares para garantir a homogeneização do processo, quando a organização a adota para fins de julgamento (decisões sobre promoções, transferências, dispensas, etc.). Entretanto, para fins de desenvolvimento de recursos humanos, a avaliação do empregado não deverá obedecer a um cronograma rígido. Nesse caso, instrumentos de avaliação deverão ser estabelecidos e usados em coerência com o oportuno feedback de avaliação do desempenho e o esforço ao comportamento apropriado.

A avaliação de pessoal em bibliotecas tem sido coerente com as práticas descritas na literatura de Administração, embora não seja ainda uma prática comum nas bibliotecas.

Na administração pública brasileira, a atividade de Avaliação de Desempenho teve início em 1936, foi suspensa por algum tempo e reimplantada com o Decreto nº 80.602/77. O sistema adotado em decorrência desse decreto sofreu duras críticas pelo caráter despótico de seus métodos: uso da técnica de distribuição forçada; irrevocabilidade da decisão dos chefes quanto ao mérito dos funcionários; ausência, nas decisões dos chefes, de quaisquer contribuições provenientes de outras fontes ou outros sistemas de avaliação; uso exclusivo do sistema de avaliação relativa, baseando-se as decisões dos chefes unicamente em critérios próprios e pessoais; ausência

de qualquer instrumento formal de avaliação; interstício demasiadamente longo para funcionários avaliados com conceito Regular, etc. Alguns avanços foram feitos no Sistema atual, regulamentado pelo Decreto 84.669/80, em relação ao sistema anterior: eliminação da distribuição forçada e da irrevocabilidade da decisão da chefia quanto ao mérito; utilização de instrumento formal de avaliação e sistemas de avaliação absoluta e relativa utilizados complementarmente.

Há, ainda, muito a ser feito em termos de Avaliação de Desempenho nas bibliotecas brasileiras, uma vez que grande parte delas está subordinada a órgãos públicos que, em geral, trabalham sem metas claramente definidas e sem padrões de resultados esperados. A inexistência de metas e padrões torna subjetivo e arbitrário o processo de avaliação. A literatura sobre o assunto revela que a eficácia dos programas de Avaliação de Desempenho está diretamente ligada à definição de metas e, mais ainda, à participação do subordinado na fixação de suas próprias metas de desempenho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ TIFFIN, J. & McCORMICK, E. *Industrial Psychology*. 4. ed. S. I., Prentice-Hall, 1961. p. 204.
- ² SERSON, J. Avaliação do mérito. In: *Curso básico de administração de pessoal*. B. ed. rev. e atual. São Paulo, LTr, 1978. p. 355-83.
- ³ MITRAUD, A.D. Avaliação do desempenho, citado por SERSON, J. Op. cit, p. 359.
- ⁴ RAPOSO, G. Um estudo sobre avaliação. *Treinamento de Executivos*. Rio de Janeiro, (27): 13-16, mar. 1976. p. 13-14.
- ⁵ BERGAMINI, C.W. Avaliação de desempenho humano na empresa. 2. ed. S. Paulo, Atlas, c. 1976. 206 p. p. 35.
- ⁶ HAYNES, M.G. Developing an appraisal program. *Personnel Journal*, Santa Monica, CA, 57(1): 14-19, Jan. 1978. p. 14.
- ⁷ MCGREGOR, D. An uneasy look at performance appraisal. *Harvard Business Review*, Boston, 50(5): 133-8, Sept/Oct. 1972. p. 133-4.
- ⁸ MITRAUD. Op. cit, p. 360-1.
- ⁹ LUCENA, M.D.S. Avaliação de desempenho; métodos e acompanhamento. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1977. 177p. p. 13-14.
- ¹⁰ LARANJEIRA, A.S. Avaliação de desempenho. *Revista Nova Administração*, Belo Horizonte, 1(4): 44-53, jan./fev. 1971. p. 45.
- ¹¹ HAYNES, Op. cit, p. 16.
- ¹² SERSON, Op, cit, p. 362-4.
- ¹³ WALFORD, B.P. The evaluation of special librarians. *Special Libraries*, New York, 65 (12): 489-92, Dec. 1974.
- ¹⁴ YËN-RAN-YËH, T. Library peer evaluation for promotion and merit increase: how it works. *College & Research Libraries*, 34(4): 270-4, Jul. 1973.
- ¹⁵ HAYNES. Op. cit, p. 14-15.
- ¹⁶ LOCHER, A. H. & TEEL, K.S. Performance appraisal; a survey of current practices. *Personnel Journal*. 56(5): 245-7, 254, May 1977. p. 246,
- ¹⁷ LUCENA, Op. cit, p. 71
- ¹⁸ CANGEMI, J.P. Personnel evaluation rating scale. *Personnel Journal*, Santa Monica, CA, 49(8): 655-7, Aug. 1970.
- ¹⁹ JOHNSON, M. Performance appraisal of librarians; a survey. *College & Reserach Libraries*, 33(5): 359-67, Sept 1972.
- ²⁰ MCGREGOR. Op. cit, p. 135-6
- ²¹ PEELË, D. Evaluating library employees. *Library Journal*, New York, 37(16): 2803-7, Sept 1972
- ²² LOCHER & TEEL. Op. cit, p. 247
- ²³ SCHUSTER, F.E. & KINDALL, A.F. Management by objectives: where we stand; a survey of the Fortune 500. *Human Resource Management*, Spring 1974. (xerocópia)
- ²⁴ STEERS, R.M. & SPENCER, D.G. Achievement needs and MBO goal-setting. *Personnel Journal*, Santa Monica, CA, 57(1): 26-8, Jan. 1978. p. 28

- ²⁵ LOCHER & TEEL Op. cit, p. 247
- ²⁶ JOHNSON. Op. cit, p. 260
- ²⁷ EVANS, G.E. Management techniques for librarians. New York, Academic Press, c. 1976. 276p.
- ²⁸ HAYNES. Op. cit, p. 19
- ²⁹ HILTON, R.C. Performing evaluation of library personnel. Special Libraries, New York, 69(11): 429-34, Nov. 1978. p. 433
- ³⁰ CULBRETH, G. Appraisals that lead to better performance. Supervisory Management, Mar. 1971. p. 8.
- ³¹ LUCENA. Op. cit, p. 25
- ³² HAYNES. Op. cit, p.18-19
- ³³ LOCHER & TEEL. Op. cit, p. 247
- ³⁴ JOHNSON. Op. cit, p. 366
- ³⁵ BRASIL. Leis, decreto, etc. Lei n. 284 de 28 de outubro de 1936. Collecção das leis da Republica dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 1: 194-209, 1936. p. 202
- ³⁶ BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto n. 53.480 de 23 de janeiro de 1964. Lex. Coletânea de Legislação, 28(1): 101-111, 1964. p. 102
- ³⁷ SIQUEIRA, Darcy. Depoimento dado no Painel sobre Avaliação de Desempenho, Rio de Janeiro, 28 abr. 1978. Apud CARVALHO, M.S.M.V. Análise de desempenho: relatório de análise. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 13(1): 105-114, jan./mar. 1979. p. 107
- ³⁸ CARVALHO, M.S.M.V. Análise de desempenho: relatório de análise. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 13(1): 105-114, jan./mar. 1979. p. 107
- ³⁹ MINER, J.B. Avaliação da gerência; um rápido exame e referências atuais. Apud CARVALHO. Op. cit. p. 107-8.
- ⁴⁰ CARVALHO. Op. cit p. 112.

ABSTRACT

The Library's literature from the 70's has begun to approach the human resources evaluation w/th the help of the Management Theory. Some aspects about concept, evaluation factors, methods and techniques, frequency, evaluators and evaluation of performance in the Brazillian public administration are presented. It points out considerations on evaluation of performance in the Brazillian libraries, which the most are linked to public bodies. These bodies, generally, work without clear or defined goals or even without standards of expected results, what makes subjective and individual the process of performance evaluation.