

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA – UFU
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS – PPGCC
MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

SABRINA MANTOVANY ALVES BRITO

CULTURA ORGANIZACIONAL E PERCEPÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS
SOBRE A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO EM UMA AUTARQUIA MUNICIPAL

UBERLÂNDIA
FEVEREIRO DE 2026

SABRINA MANTOVANY ALVES BRITO

**CULTURA ORGANIZACIONAL E PERCEPÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS
SOBRE A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO EM UMA AUTARQUIA MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis. Área de Concentração: Contabilidade Gerencial.

Orientadora: Profa. Dra. Lara Cristina Francisco de Almeida Fehr

**UBERLÂNDIA
FEVEREIRO DE 2026**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciências
Contábeis

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1F, Sala 248 - Bairro Santa Monica, Uberlândia-MG,
CEP 38400-902

Telefone: (34) 3291-5904 - www.ppgcc.facic.ufu.br - ppgcc@facic.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Ciências Contábeis				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 156 - PPGCC				
Data:	26 de fevereiro de 2026	Hora de início:	9:00 hs	Hora de encerramento:	10:45 hs
Matrícula do Discente:	12412CCT015				
Nome do Discente:	Sabrina Mantovany Alves Brito				
Título do Trabalho:	Cultura Organizacional e percepção de servidores públicos sobre a avaliação de desempenho em uma autarquia municipal				
Área de concentração:	Contabilidade e Controladoria				
Linha de pesquisa:	Controladoria				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	PPGCC02 - Controladoria e Gestão de Custos				

Reuniu-se virtualmente, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, assim composta: Professores(as) Doutores(as) Rafael Borges Ribeiro (UFU), Júlio Orestes da Silva (UFG) e Lara Cristina Francisco de Almeida Fehr, orientadora da candidata.

Iniciando os trabalhos a presidente da mesa, Lara Cristina Francisco de Almeida Fehr, apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu a discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação da discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir a presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir a candidata. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando a candidata:

APROVADA

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Lara Cristina Francisco de Almeida Fehr, Professor(a) do Magistério Superior**, em 26/02/2026, às 11:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Borges Ribeiro, Professor(a) do Magistério Superior**, em 26/02/2026, às 14:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Júlio Orestes da Silva, Usuário Externo**, em 12/03/2026, às 17:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6990508** e o código CRC **5ACF1F82**.

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

B862 Brito, Sabrina Mantovany Alves, 1999-
2026 CULTURA ORGANIZACIONAL E PERCEPÇÃO DE SERVIDORES
PÚBLICOS SOBRE A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO EM UMA
AUTARQUIA MUNICIPAL [recurso eletrônico] / Sabrina Mantovany
Alves Brito. - 2026.

Orientador: Lara Cristina Francisco de Almeida Fehr.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Pós-graduação em Ciências Contábeis.

Modo de acesso: Internet.

DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2026.276>

Inclui bibliografia.

1. Contabilidade. I. Fehr, Lara Cristina Francisco de Almeida ,
1972-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-
graduação em Ciências Contábeis. III. Título.

CDU: 657

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091

Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente a Deus, que me permitiu chegar aonde ninguém da minha família havia chegado. Venho de uma história marcada por caminhos difíceis, trilhados por mãos fortes que abriram estrada para que hoje eu pudesse correr.

Agradeço à minha filha, Ester, minha maior força e motivação diária.

À minha mãe, Sandra, minha base e exemplo de perseverança.

Ao meu esposo, Michel, meu incentivador constante e companheiro em todos os momentos.

Ao meu pai (*in memoriam*), que certamente estaria comemorando comigo esta conquista e que permanece vivo em minhas memórias.

À minha família, meus irmãos Isac, Anna Maria e Adair Jr., à minha cunhada Karita e ao meu sobrinho Miguel, que sempre tiveram uma palavra de apoio e encorajamento.

Às minhas preciosas amigas Pryscilla, Neidiane, Yasmin, Júlia e Andria, por caminharem comigo, mesmo nos dias mais difíceis. Cada palavra, cada gesto e cada tempo dedicado, especialmente quando me faltaram forças, vocês foram instrumentos de Deus, foram voz e abraço do Senhor em minha caminhada.

Agradeço também aos colegas e docentes do PPGCC – FACIC UFU, pelos conhecimentos compartilhados e pelos aprendizados construídos ao longo do curso.

À minha orientadora, Professora Dr^a. Lara, pela disponibilidade e dedicação, que foram determinantes para conclusão desta pesquisa.

Ao Professor Dr. Júlio Orestes e ao Professor Dr. Rafael Ribeiro, agradeço pelas contribuições relevantes e pelas considerações apresentadas, que foram essenciais para o aprimoramento e amadurecimento desta dissertação.

“Quem anda sozinho pode até ir mais rápido, mas quem caminha acompanhado vai mais longe.”

RESUMO

A avaliação de desempenho tem sido amplamente adotada na administração pública como instrumento de gestão voltado ao aprimoramento dos serviços, valorização dos servidores e ao fortalecimento da eficiência institucional. Entretanto, sua implementação em organizações públicas frequentemente encontra resistências que não se explicam apenas por aspectos técnicos ou normativos, mas também por fatores culturais presentes no ambiente organizacional. Diante disso, o presente estudo tem como objetivo analisar de que maneira a cultura organizacional influencia a percepção dos servidores públicos sobre a adoção de um processo de avaliação de desempenho. A pesquisa foi desenvolvida em uma autarquia municipal localizada na região do Triângulo Mineiro, tendo como base teórica o modelo de cultura organizacional de Schein (2010). Adotou-se uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, utilizando o estudo de caso como estratégia metodológica. Os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com servidores envolvidos no processo de implementação da avaliação de desempenho e complementadas por análise documental, analisados por meio da técnica de análise de conteúdo de Bardin (2016). Os resultados indicam que a percepção da avaliação de desempenho é influenciada por três dimensões culturais inter-relacionadas: a resistência à mudança associada à burocracia institucionalizada, os efeitos da estabilidade funcional como pressuposto cultural naturalizado e o papel das lideranças na condução do processo avaliativo. Observou-se que, em contextos marcados por rotinas burocráticas e ausência de consequências percebidas, a avaliação tende a ser interpretada como um procedimento formal, com baixo potencial transformador. Conclui-se que a efetividade da avaliação de desempenho no setor público depende não apenas da sofisticação dos instrumentos adotados, mas da forma como são incorporados ao contexto organizacional, envolvendo o enfrentamento de pressupostos culturais e o fortalecimento das lideranças na construção de uma cultura avaliativa orientada ao desenvolvimento e ao aprimoramento do serviço público.

Palavras-chave: Cultura organizacional; Avaliação de desempenho; Administração pública.

ABSTRACT

Performance evaluation has been widely adopted in public administration as a management tool aimed at improving services, valuing public servants, and strengthening institutional efficiency. However, its implementation in public organizations often encounters resistance that cannot be explained solely by technical or normative aspects, but also by cultural factors present in the organizational environment. In this context, the present study aims to analyze how organizational culture influences public servants' perceptions regarding the adoption of a performance evaluation process. The research was conducted in a municipal public agency located in the Triângulo Mineiro region of Brazil and was theoretically grounded in the organizational culture model proposed by Schein (2010). A qualitative approach was adopted, with an exploratory and descriptive character, using the case study as the methodological strategy. Data were collected through semi-structured interviews with public servants involved in the implementation of the performance evaluation process and complemented by document analysis. The data were examined using the content analysis technique proposed by Bardin (2016). The results indicate that perceptions of performance evaluation are influenced by three interrelated cultural dimensions: resistance to change associated with institutionalized bureaucracy, the effects of job stability as a naturalized cultural assumption, and the role of leadership in conducting the evaluation process. It was observed that, in contexts marked by bureaucratic routines and a perceived absence of consequences, performance evaluation tends to be interpreted as a formal procedure with low transformative potential. It is concluded that the effectiveness of performance evaluation in the public sector depends not only on the sophistication of the instruments adopted, but also on how they are incorporated into the organizational context, involving the confrontation of cultural assumptions and the strengthening of leadership in building an evaluative culture oriented toward development and the improvement of public service.

Keywords: Organizational culture; Performance appraisal; Public administration.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	2
2	REFERENCIAL TEÓRICO	7
2.1	TEORIA DA CULTURA ORGANIZACIONAL	7
2.2	ASPECTOS CULTURAIS E A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO	9
2.2.1	Resistência à mudança e burocracia e Avaliação de Desempenho	14
2.2.2	Estabilidade Funcional e Avaliação de Desempenho	18
2.2.3	Cargos de liderança no Setor Público e Avaliação de Desempenho	23
2.3	CULTURA ORGANIZACIONAL, NÍVEIS DE ANÁLISE E IMPLICAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	27
3	ASPECTOS METODOLÓGICOS	29
3.1	TIPO DE PESQUISA	29
3.2	CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO PESQUISADA	30
3.3	INSTRUMENTOS DE COLETA E PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS	32
4	ANÁLISE DE RESULTADOS	39
4.1	ANÁLISE DO PERFIL DOS PARTICIPANTES	40
4.2	ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	45
4.3	ANÁLISE DOS SENTIDOS ATRIBUÍDOS À ESTABILIDADE FUNCIONAL NO ENGAJAMENTO DOS SERVIDORES	48
4.4	ANÁLISE DO PAPEL DAS CHEFIAS NA LEGITIMIDADE DO PROCESSO AVALIATIVO	51
4.5	SÍNTESE DOS RESULTADOS	54
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	65
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA	67

1 INTRODUÇÃO

A Avaliação de desempenho é um processo necessário na gestão de recursos humanos, especialmente no setor público, onde a eficiência e a transparência são necessárias. A eficácia dessa prática depende não apenas dos métodos e ferramentas utilizados, mas também da forma como é percebida pelos servidores que são avaliados. Contudo, no Brasil, embora a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.112/1990 estabeleçam diretrizes para a avaliação de servidores em estágio probatório, não há regulamentação federal que normatize a avaliação de desempenho de servidores estáveis. Essa lacuna normativa confere aos entes federativos ampla autonomia para definir suas próprias políticas de avaliação, o que, na prática, tem levado à ausência de sistemas formais e contínuos de avaliação em muitos órgãos públicos, especialmente nos níveis municipal e estadual (Rodrigues; Freitas; Messias, 2020).

A ausência de procedimento padronizadas compromete o desenvolvimento institucional e a gestão estratégica de pessoas. A gestão do desempenho no setor público requer clareza de regras, liderança comprometida e suporte tecnológico adequado (Vilhena; Martins, 2022). Sem esses elementos, a avaliação torna-se fragmentada, pontual e pouco alinhada com o desenvolvimento organizacional estratégico (Guimarães; Bitencourt; Soares, 2024). Quando bem conduzida, a avaliação de desempenho é uma ferramenta relevante para a profissionalização da administração pública e para o fortalecimento do crescimento profissional por capacidade.

Nesse sentido, a ampliação do debate sobre avaliação de desempenho no setor público também envolve a preocupação de instituições responsáveis pela normatização e regulação dos processos de gestão. Essas instituições têm buscado estabelecer diretrizes que favoreçam maior transparência, controle e acompanhamento sistemático das atividades organizacionais, reconhecendo a importância de mecanismos que permitam monitorar resultados e práticas institucionais de forma estruturada. Entre essas diretrizes, destaca-se a possibilidade de acompanhar o desenvolvimento organizacional de maneira segmentada ou divisionalizada, permitindo análises mais específicas sobre áreas, processos e responsabilidades. Nesse contexto, a NBC TSP 34 – Custos no Setor Público estabelece orientações para a mensuração e o acompanhamento dos custos no âmbito da administração pública, contribuindo para o fortalecimento da gestão e para maior transparência na utilização dos recursos públicos.

Nesse cenário, a ampliação do debate sobre avaliação de desempenho demanda também a observação de mecanismos de governança organizacional que possibilitem não apenas o acompanhamento de resultados, mas também o fortalecimento dos controles internos e de

padrões éticos de conduta nas organizações. Diante disso, o *compliance* pode ser compreendido como um conjunto estruturado de ações e mecanismos internos voltados a assegurar que a atuação da organização esteja alinhada com leis, normas e regulamentos, ao mesmo tempo em que busca promover uma cultura ética e de integridade. Conforme Lara *et al.* (2025), os programas de *compliance* envolvem não apenas esforços formais de controle e monitoramento, mas também práticas orientadas à integração desses mecanismos aos processos organizacionais, de modo a favorecer comportamentos alinhados às expectativas institucionais. Nesse contexto, a avaliação de desempenho apresenta-se como instrumento de apoio à gestão dos programas de *compliance*, ao possibilitar a identificação, organização e mensuração de aspectos considerados necessários e suficientes para avaliar seu funcionamento e orientar ações de aprimoramento contínuo.

A cultura organizacional desempenha um papel decisivo na formação dessas percepções, influenciando a aceitação, o engajamento e a confiança dos servidores em relação ao processo de avaliação (Andrade; Cordeiro, 2022). A cultura organizacional em ambientes burocráticos influencia diretamente a maneira como os indivíduos percebem e reagem a novas iniciativas dentro da instituição, como a introdução de sistemas de avaliação de desempenho. Nesses contextos, a resistência às mudanças tende a ser maior, dificultando a aceitação de processos que desafiam a conjuntura atual, devido ao temor de retaliações e à conformidade com práticas estabelecidas (Saraiva, 2002).

Souza (2018) aponta que a resistência dos servidores à implementação de novos processos está frequentemente associada às características culturais da organização. Segundo Rego (2013), em contextos em que a cultura organizacional é marcada por inflexibilidade, os servidores tendem a ser mais céticos e resistentes a mudanças. Isso ocorre porque a cultura influencia a forma como as informações são transmitidas e como as decisões são aceitas ou contestadas dentro da organização. Assim, a introdução de um processo de avaliação de desempenho pode ser vista como uma ameaça ao *status quo*, gerando receio e desconfiança.

A burocratização, típica das instituições públicas, agrava a percepção negativa sobre a avaliação de desempenho. Andrade e Cordeiro (2022) destacam que, em ambientes altamente burocratizados, a introdução de novas práticas é frequentemente vista com desconfiança pelos servidores, que temem que tais mudanças resultem em processos ainda mais complexos e controladores. A cultura de conformidade e o medo de retaliações também são fatores que influenciam negativamente a aceitação dos processos de avaliação. Portanto, para o sucesso de qualquer iniciativa é importante que a comunicação interna seja transparente para incentivar a participação dos servidores no processo (Saraiva, 2002).

A cultura organizacional, segundo Schein (2010) se manifesta em três níveis: artefatos, valores adotados e pressupostos básicos. Esses níveis influenciam diretamente a forma como os servidores interpretam e reagem a novos processos, como a avaliação de desempenho. Em organizações onde a cultura é marcada por uma conformidade rígida e um medo latente de retaliação, os valores adotados e os pressupostos básicos criam um ambiente de desconfiança, dificultando a aceitação de novas práticas gerenciais. Dessa forma, a Teoria da Cultura Organizacional ajuda a explicar como e porque a cultura vigente dentro de uma organização pode ser tanto um facilitador quanto um obstáculo na implementação de processos de avaliação, dependendo de como os elementos culturais se alinham (ou não) com os objetivos das mudanças propostas (Schein 2010).

Pinto e Behr (2015) ressaltam que a falta de clareza nos critérios de avaliação, aliada à cultura de pouca transparência, tende a gerar insegurança e insatisfação entre os servidores, que passam a questionar a validade do processo avaliativo. A subjetividade e informalidade na avaliação de desempenho pode ser percebida como injusta ou arbitrária, comprometendo sua credibilidade e eficácia. Andrade e Cordeiro (2022), a falta de investimentos em tecnologia, aliada a uma cultura organizacional que não valoriza a inovação, resulta em processos de avaliação que são vistos como ineficazes e desatualizados.

Lewin (1951) argumenta que a mudança cultural é possível, desde que haja um esforço coordenado para alterar as normas e valores que regem o comportamento dos membros da organização. Nesse sentido, a liderança desempenha um papel fundamental ao promover uma cultura de inovação e abertura a novas ideias, criando um ambiente mais receptivo à avaliação de desempenho. A comunicação clara e a capacitação dos servidores são estratégias que podem contribuir para a mudança da percepção sobre os processos avaliativos, facilitando a aceitação (Silva, 2022).

Nesse contexto, a compreensão das especificidades da ocupação de cargos de liderança na administração pública exige a consideração do arcabouço jurídico-institucional que regula o ingresso, a permanência e a forma de provimento desses cargos, especialmente no que se refere às distinções entre cargos efetivos e cargos em comissão. De acordo com o inciso II do art. 37 da Constituição Federal de 1988, a regra geral para investidura em cargos públicos é a aprovação em concurso público, assegurando os princípios da impessoalidade e da isonomia no acesso ao serviço público. No entanto, a própria norma constitucional ressalva a possibilidade de nomeação para cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, os quais não exigem a efetividade do servidor. Desta forma, os cargos de liderança e direção no setor público podem

ser ocupados por pessoas externas ao quadro efetivo, desde que tais cargos estejam expressamente previstos em lei como de livre provimento.

A partir das discussões apresentadas, evidencia-se que o processo de avaliação de desempenho nas organizações públicas não se limita a aspectos técnicos ou normativos, estando diretamente relacionado a fatores culturais que permeiam o ambiente organizacional. Elementos como valores compartilhados, percepções sobre justiça e legitimidade do processo avaliativo, práticas consolidadas de gestão e a forma como a liderança conduz e comunica a avaliação influenciam a maneira como esse instrumento é compreendido, aceito e operacionalizado. Assim, a cultura organizacional atua como mediadora do processo de avaliação de desempenho, podendo favorecer sua institucionalização. A compreensão dessa relação entre cultura organizacional e avaliação de desempenho torna-se, portanto, fundamental para explicar os desafios observados na adoção e no funcionamento desses processos no contexto das organizações públicas. Desse modo, este estudo busca responder a seguinte questão: como a cultura organizacional molda a percepção dos servidores públicos sobre a adoção de um processo de avaliação de desempenho?

Embora a literatura apresente estudo, como os de Peci *et al.* (2008), Rego (2013) e Rodrigues, Freitas e Messias (2020) que discutem sobre a avaliação de desempenho no setor público, observa-se que grande parte dos estudos concentram-se na análise de modelos, ferramentas e indicadores, com ênfase nos aspectos técnicos e instrumentais do processo. Levantamentos da produção científica evidenciam a predominância de abordagens voltadas à estruturação e aplicação de sistemas de avaliação, dedicando atenção limitada aos fatores culturais e comportamentais que influenciam a aceitação e o uso efetivo desses instrumentos nas organizações (Nascimento *et al.*, 2012). Ademais, embora autores como Nascimento *et al.* (2008) reconheçam que o alinhamento entre avaliação de desempenho, valores organizacionais e comprometimento dos atores envolvidos é condição relevante para a efetividade do processo, tais elementos ainda são pouco explorados de forma empírica e integrada nos estudos sobre avaliação de desempenho. Essa limitação torna-se particularmente relevante no contexto das instituições públicas, cujas especificidades organizacionais e culturais podem influenciar de maneira significativa a forma como processos avaliativos são compreendidos, aceitos e operacionalizados.

Portanto, o objetivo geral desta pesquisa é compreender de que maneira a cultura organizacional influencia a percepção dos servidores públicos sobre a adoção de um processo de avaliação de desempenho.

Para atingir o objetivo geral, têm-se os seguintes objetivos específicos:

- (1) Identificar os elementos culturais que mais impactam a percepção dos servidores;
- (2) Analisar como esses elementos culturais se manifestam na aceitação ou na resistência ao processo de avaliação;
- (3) Explorar as estratégias que podem ser adotadas para alinhar a cultura organizacional com a implementação eficaz de sistemas de avaliação de desempenho.

A relevância desta pesquisa está associada à necessidade de aprofundar a compreensão sobre a influência da cultura organizacional nas percepções dos servidores públicos em relação aos processos de avaliação de desempenho. Estudos recentes mantêm foco predominantemente instrumental, ao analisar a avaliação de desempenho como mecanismo de controle, monitoramento e incentivo, sem aprofundar aspectos relacionados às percepções, à legitimidade e à assimilação cultural desses processos no ambiente organizacional (Silva; Santos; Lopes, 2023). Nesse sentido, observa-se uma lacuna na literatura quanto à análise da avaliação de desempenho a partir da perspectiva da cultura organizacional, especialmente no contexto do setor público, cujas especificidades institucionais e culturais podem influenciar de maneira significativa a implementação e o funcionamento desses processos.

Diante disso, a principal contribuição teórica deste estudo consiste em analisar a avaliação de desempenho sob a ótica da cultura organizacional, buscando compreender como elementos culturais presentes nas organizações públicas influenciam as percepções e a legitimidade atribuída pelos servidores ao processo avaliativo. Ao articular a discussão sobre avaliação de desempenho com a abordagem de cultura organizacional desenvolvida por Schein (2010), a pesquisa contribui para ampliar o debate teórico ao evidenciar como fatores culturais, institucionais e organizacionais podem influenciar a forma como instrumentos gerenciais são interpretados e assimilados no ambiente organizacional. Além disso, considerando os desafios enfrentados pela contabilidade gerencial no contexto nacional para consolidar o uso efetivo das informações gerenciais nos processos decisórios, a investigação da relação entre cultura organizacional e avaliação de desempenho também dialoga com a necessidade de ampliar a compreensão sobre os fatores que condicionam a utilização desses instrumentos nas organizações (Frezatti *et al.*, 2015).

Do ponto de vista prático, o estudo busca oferecer subsídios para gestores públicos e organizações que se encontram em processo de implementação ou aperfeiçoamento de sistemas de avaliação de desempenho. Ao identificar fatores organizacionais e culturais que influenciam a percepção dos servidores em relação ao processo avaliativo, a pesquisa pode contribuir para a construção de práticas de gestão mais alinhadas às características institucionais do setor

público, especialmente no que se refere ao papel das lideranças, à comunicação organizacional e à construção de maior legitimidade e transparência no processo de avaliação.

A pesquisa foi realizada em uma autarquia de um município localizado na região do Triângulo Mineiro, contexto que apresenta particularidades relevantes para o estudo, dada a estrutura administrativa e a cultura organizacional características do setor público municipal. Esse ambiente institucional possibilita observar como elementos culturais, como hierarquia organizacional, conformidade com normas e práticas burocráticas, influenciam a forma como os servidores percebem e interpretam o processo de avaliação de desempenho. A instituição objeto deste estudo encontra-se em processo de implementação desse sistema avaliativo, inicialmente no formato 180°, contemplando a avaliação mútua entre o servidor subordinado e sua chefia imediata. Dessa forma, o estudo também busca contribuir com evidências empíricas que possam apoiar instituições públicas na compreensão das percepções dos servidores acerca desse processo e nos desafios associados à sua implementação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 TEORIA DA CULTURA ORGANIZACIONAL

A cultura organizacional é fundamental para compreender o comportamento dos indivíduos nas organizações, moldando suas atitudes e percepções acerca dos processos e políticas institucionais. Schein (2010) descreve a cultura organizacional como composta por três níveis: artefatos, valores adotados e pressupostos básicos, os quais interagem para formar uma estrutura que orienta as práticas e atitudes dentro de uma instituição, conforme Quadro 1. A partir dessa estrutura, a cultura organizacional se manifesta nos comportamentos dos membros e nas dinâmicas de funcionamento da organização.

Quadro 1 - Níveis da Cultura Organizacional e seus Impactos na Avaliação de Desempenho

Nível da Cultura Organizacional	Descrição	Impactos na Avaliação de Desempenho	Exemplos
Artefatos	Elementos visíveis como processos formais, documentos e linguagem institucional.	Reforçam a rigidez organizacional e dificultam a implementação de sistemas avaliativos inovadores.	Uso de formulários padronizados, linguagem técnica e trâmites burocráticos.
Valores Adotados	Princípios declarados que orientam comportamentos, como cumprimento de normas e hierarquia.	Favorecem a previsibilidade, mas podem gerar resistência a mudanças nos critérios de desempenho.	Valorização da estabilidade e do tempo de serviço em detrimento do mérito.
Pressupostos Básicos	Crenças inconscientes como valorização da estabilidade e aversão ao risco.	Servidores veem a avaliação como ameaça à segurança, dificultando sua aceitação.	Crença de que avaliação serve para punir;

			estabilidade vista como direito absoluto.
--	--	--	---

Fonte: Elabora pela autora (2025), com base em Schein (2010).

O primeiro nível, denominado artefatos, é composto pelos elementos visíveis da cultura organizacional, como a infraestrutura, os processos formais e a linguagem utilizada no ambiente de trabalho (Schein, 2010). No setor público, esses artefatos frequentemente refletem a estrutura burocrática, com práticas e normas rigidamente formalizadas que reforçam a imagem de estabilidade e controle. Segundo Rossini e Bendassoli (2019), os artefatos em instituições públicas exercem um papel central na comunicação das regras e expectativas institucionais, demonstrando aos servidores as práticas e comportamentos aceitáveis e esperados. Esse aspecto contribui para o alinhamento dos membros da organização em torno de valores comuns, que orientam suas ações e interações.

No segundo nível, encontram-se os valores adotados que representam os princípios e crenças fundamentais declarados pela organização. Esses valores guiam as decisões e as ações dos membros, influenciando diretamente os processos de gestão e avaliação de desempenho (Rodrigues; Freitas; Messias, 2020). Em contextos burocráticos, os valores adotados frequentemente refletem uma adesão rigorosa a normas e regulamentos, o que gera estabilidade e previsibilidade (Machado, *et al.*, 2022). No entanto, essa rigidez pode dificultar a implementação de novos processos, como a introdução de sistemas de avaliação de desempenho, pois os servidores tendem a preferir práticas já consolidadas e que respeitam as convenções culturais da organização.

O nível mais profundo da cultura organizacional é constituído pelos pressupostos básicos, que envolvem crenças inconscientes e aceitas como verdades inquestionáveis pelos membros da organização (Schein, 2010). Esses pressupostos moldam a forma como os servidores compreendem a organização e as mudanças propostas em seu interior. Em instituições públicas, os pressupostos básicos muitas vezes incluem valores como segurança no emprego, estabilidade e resistência a práticas inovadoras, o que influencia diretamente as percepções dos servidores em relação à eficácia dos processos de avaliação e desempenho (Machado, *et al.*, 2022). Essa resistência pode se manifestar no receio de que mudanças possam ameaçar a estabilidade do ambiente, limitando a aceitação de novas práticas.

O ambiente burocrático das organizações públicas contribui para a formação de uma cultura organizacional caracterizada por hierarquia e obediência às normas. Weber (1991), ao discutir a burocracia como um modelo organizacional, enfatiza que o setor público é, por natureza, avesso a mudanças rápidas, pois seu funcionamento está baseado em processos

formais que visam garantir a uniformidade e a previsibilidade das ações. Nesse sentido, as características burocráticas favorecem uma cultura de conformidade, dificultando a aceitação de inovações. Conforme afirmado por Rezende (2011) a cultura burocrática reforça um comportamento de resistência a práticas que desafiem o status quo, especialmente em questões como avaliação de desempenho, visto que mudanças podem gerar insegurança e receio entre os servidores.

A cultura organizacional, ao estabelecer valores e normas, influencia a aceitação e a eficácia dos processos de avaliação de desempenho no setor público. Servidores de instituições públicas frequentemente demonstram ceticismo em relação a esses processos, sobretudo em organizações onde a cultura valoriza a estabilidade e a obediência hierárquica (Machado, *et al.*, 2022). A perspectiva de avaliação pode ser interpretada como uma ameaça à segurança, o que motiva resistência e questionamentos sobre a imparcialidade e os objetivos desses processos.

A cultura organizacional burocrática limita a inovação e dificulta a aceitação de novas tecnologias e processos de avaliação. Destaca que, em muitos casos, as organizações públicas têm dificuldades em adotar sistemas modernos devido à resistência cultural. A implementação de novas tecnologias para avaliar o desempenho dos servidores é vista com desconfiança, pois as ferramentas digitais podem representar um controle adicional sobre as atividades desempenhadas, o que gera receio e insegurança entre os servidores. Dessa forma, o impacto cultural sobre os processos administrativos é evidente, dificultando a adaptação a práticas modernas de gestão e avaliação. Portanto a teoria da cultura organizacional, conforme discutida por Schein (2010), oferece um arcabouço teórico para compreender como valores, artefatos e pressupostos influenciam o comportamento dos indivíduos e a aceitação de práticas institucionais.

Em organizações públicas, onde a cultura é predominantemente burocrática, esses elementos criam barreiras para inovação e implementação de novos processos, especialmente na gestão de desempenho. A análise dos níveis de cultura organizacional permite identificar os fatores que podem promover ou dificultar a mudança, sugerindo que estratégias de comunicação e participação dos servidores podem ser essenciais para alinhar a cultura institucional aos objetivos organizacionais.

2.2 ASPECTOS CULTURAIS E A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO

A avaliação de desempenho pode ser compreendida como um processo organizacional estruturado, voltado à identificação, organização, mensuração e integração de informações relevantes, com o objetivo de subsidiar ações de aperfeiçoamento e apoiar a tomada de decisão. Essa concepção está alinhada à definição apresentada por Nascimento *et al.* (2008), segundo a qual a avaliação de desempenho consiste em um processo sistemático que permite gerar conhecimento sobre a organização e orientar melhorias a partir de múltiplos critérios, ultrapassando a simples mensuração de resultados, gerando informações que orientam as práticas organizacionais.

Nascimento *et al.* (2012) destacam que a avaliação de desempenho se caracteriza como um processo sistemático de coleta e análise de dados, conduzido por critérios previamente definidos, cujo propósito é apoiar o planejamento, o desenvolvimento organizacional e a tomada de decisões gerenciais. Dessa forma, a escolha de modelos e indicadores de desempenho reflete decisões organizacionais que estão associadas aos valores, prioridades e formas de atuação predominantes no ambiente organizacional.

Sob esse enfoque, a cultura organizacional exerce influência direta sobre a concepção, implementação e percepção dos processos de avaliação de desempenho. Conforme Nascimento *et al.* (2008), a definição de critérios e modelos de avaliação deve considerar os valores organizacionais e o grau de comprometimento das pessoas envolvidas, uma vez que a efetividade do processo avaliativo depende do alinhamento entre objetivos institucionais e práticas organizacionais. Assim, os sistemas de avaliação tendem a refletir padrões culturais já existentes, podendo reforçar comportamentos, normas e expectativas compartilhadas no interior das organizações.

Além de serem influenciados pela cultura organizacional, os processos de avaliação de desempenho também exercem papel ativo na orientação de comportamentos individuais e coletivos. Silva, Santos e Lopes (2023) apontam que os indicadores de desempenho são utilizados como instrumentos de controle e monitoramento, contribuindo para o alinhamento entre objetivos organizacionais e condutas dos agentes. Nesse sentido, a avaliação de desempenho atua como mecanismo de reforço de práticas e padrões organizacionais, influenciando a forma como os indivíduos direcionam suas ações no contexto organizacional.

No setor público, a avaliação de desempenho possui uma regulamentação específica para o período de estágio probatório, mas, após esse período, não há uma legislação federal uniforme que estabeleça diretrizes obrigatórias para a avaliação contínua dos servidores. A Constituição Federal de 1988, no entanto, faz referência ao estágio probatório, que tem duração de três anos, período no qual o servidor público é avaliado quanto à sua aptidão para o cargo,

como previsto no artigo 41, §1º: “O servidor em estágio probatório será avaliado quanto à sua aptidão e capacidade para o exercício do cargo, conforme critérios estabelecidos em lei.”

O estágio probatório é regulamentado pela Constituição, mas a avaliação de desempenho após esse período não tem uma norma federal que oriente, o que dá autonomia aos órgãos municipais, estaduais e federais para estabelecerem seus próprios sistemas de avaliação, podendo gerar divergências entre os órgãos municipais e os federais ou estaduais. Essa autonomia é reforçada pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que regulamenta o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Em seu artigo 41, a Lei estabelece as regras para a avaliação do servidor no estágio probatório, mas não dispõe de critérios para avaliações posteriores, deixando esse aspecto a cargo de cada órgão.

Entretanto, em algumas esferas, especialmente no âmbito federal, alguns órgãos têm investido em sistemas mais consolidados e robustos de avaliação de desempenho, como é o caso da Receita Federal e do Ministério da Fazenda, que possuem sistemas próprios e mais estruturados. A implementação de tais sistemas visa não só aprimorar a gestão pública, mas também proporcionar uma forma de monitoramento e melhoria contínua do serviço prestado.

Por outro lado, o cenário nos municípios ainda é desafiador, devido à falta de uma regulamentação centralizada e a resistência dos servidores, que vem de uma visão conservadora em relação a mudanças. Segundo Hofstede (1991), a cultura organizacional pode influenciar diretamente os comportamentos dos indivíduos dentro da instituição, o que inclui a adesão a novos processos como a avaliação de desempenho. Quando a cultura de uma organização não valoriza ou não está alinhada com a inovação, a implementação de novos processos como a avaliação de desempenho pode ser vista com ceticismo e resistência.

A legislação municipal, por sua vez, carece de uma norma geral que oriente os processos de avaliação de desempenho de forma padronizada, cada município deve criar seus próprios sistemas de avaliação o que pode gerar desigualdade entre os entes federativos, uma vez que as condições políticas, administrativas e orçamentárias variam significativamente entre os estados e municípios. Mucci, Frezatti e Dieng (2016) apontam que a definição de funções e o papel do orçamento influenciam diretamente a percepção de valor dos sistemas avaliativos, indicando que a avaliação só é reconhecida como útil quando alinhada ao planejamento e ao controle organizacional.

É importante observar que, enquanto alguns órgãos estão na vanguarda ao implementar programas de gestão de desempenho que incluem a avaliação contínua de servidores (como a implementação de sistemas informatizados para o acompanhamento de desempenho), muitos

outros, especialmente nos municípios, ainda carecem de uma estrutura administrativa robusta para realizar tais avaliações, o que reflete uma disparidade no desenvolvimento das práticas de gestão de pessoas entre os diferentes níveis de governo. Portanto, a autonomia concedida aos órgãos para definir suas próprias regras de avaliação após o estágio probatório pode ser vista tanto como uma oportunidade para personalizar a gestão de desempenho conforme as necessidades locais, quanto como uma lacuna que pode gerar disparidades significativas na qualidade da gestão pública. A falta de uma regulamentação uniforme, aliada resistência à mudança e influência da cultura organizacional, pode ser um desafio para a implementação de práticas de avaliação de desempenho mais consistentes no setor público, especialmente em municípios.

Diante disso, vemos que a legislação federal oferece uma base para a avaliação de desempenho no estágio probatório, mas a ausência de normas específicas para o período posterior torna a implementação de processos de avaliação dependente da autonomia dos órgãos públicos, o que, como demonstrado, pode resultar em disparidades significativas nas práticas de avaliação entre os diferentes níveis de governo e nas diferentes culturas organizacionais. Recentemente, em novembro de 2021, foi aprovada pelo Conselho Federal de Contabilidade a NBC TSP 34 – Custos no Setor Público, que entrou em vigência a partir de 1º de janeiro de 2024, nela é evidenciada a preocupação normativa explícita em produzir e utilizar informações de custos como instrumento de governança e apoio à gestão. A norma orienta que os sistemas de custos devem gerar informações que subsidiem processos gerenciais, incluindo o planejamento, a tomada de decisão, o monitoramento e a avaliação de desempenho das entidades públicas, o que ressalta a importância de que essas organizações possuam mecanismos de avaliação periódica bem definidos.

Entretanto, apesar das diretrizes normativas existentes, observa-se, no contexto prático de diversas instituições públicas, dificuldades na implementação de sistemas capazes de fornecer informações úteis, confiáveis e contínuas para a gestão, o que evidencia lacunas entre as exigências formais e a efetiva utilização desses instrumentos nos órgãos e entidades públicas. Nesse cenário, a avaliação de desempenho, embora se constitua como uma prática consolidada na administração pública e desempenhe papel fundamental na gestão de pessoas e no aprimoramento dos serviços prestados à população, enfrenta desafios em sua operacionalização. No setor público, esse processo envolve métodos específicos que buscam não apenas mensurar a produtividade dos servidores, mas também avaliar a contribuição individual para o alcance dos objetivos institucionais (Andrade; Cordeiro, 2022), considerando

a complexidade das demandas sociais, que exigem elevado grau de compromisso e eficiência para a geração de resultados voltados ao interesse coletivo.

Os métodos de avaliação de desempenho no setor público podem variar conforme as normas e diretrizes de cada instituição, mas geralmente incluem indicadores como produtividade, qualidade dos serviços prestados, capacidade de trabalho em equipe e iniciativa. Esses critérios buscam garantir que os servidores estejam alinhados com os valores e objetivos da instituição, promovendo uma cultura de responsabilidade e transparência. No entanto, a definição de indicadores adequados é um dos principais desafios da avaliação de desempenho no setor público, pois a diversidade das funções e as particularidades de cada cargo dificultam a padronização das métricas.

Os processos avaliativos no setor público devem ser planejados de forma a garantir a imparcialidade e a equidade entre os servidores. Ao contrário do setor privado, onde o desempenho é muitas vezes associado a metas de lucro, no setor público o foco está em atender às necessidades da sociedade, o que demanda critérios de avaliação específicos e adaptados à realidade da administração pública. Essa adaptação é essencial para evitar que os servidores se sintam injustiçados ou sobrecarregados, visto que, conforme Andrade e Cordeiro (2022), a percepção de justiça no processo avaliativo está diretamente relacionada ao engajamento e à motivação dos servidores.

A eficácia da avaliação de desempenho no setor público está intimamente relacionada à forma como os servidores percebem esse processo. Em organizações públicas, a avaliação de desempenho pode ser vista como uma ferramenta de controle, o que gera resistência entre os servidores, especialmente em culturas organizacionais que valorizam a estabilidade e a previsibilidade. Segundo Andrade e Cordeiro (2022), muitos servidores interpretam a avaliação como uma ameaça ao seu emprego ou uma prática que busca apenas identificar falhas, o que dificulta o engajamento e a adesão ao processo. Por isso, destaca-se a importância de uma comunicação clara e de um sistema de feedback contínuo, que mostre aos servidores os benefícios da avaliação para o desenvolvimento profissional e para o aprimoramento dos serviços públicos.

Nesse contexto, a compreensão da cultura organizacional a partir da perspectiva de níveis permite analisar de que forma diferentes elementos culturais influenciam práticas e comportamentos institucionais. Conforme propõe Shein (2010), a cultura organizacional pode manifestar-se em três níveis distintos: os artefatos e práticas visíveis, os valores organizacionais compartilhados e os pressupostos básicos subjacentes. Esses níveis representam diferentes graus de profundidade cultural, variando desde aspectos mais observáveis nas rotinas e

estruturas organizacionais até crenças mais profundas que orientam percepções, decisões e comportamentos no ambiente institucional. A partir dessa perspectiva, os determinantes analisados neste estudo podem ser compreendidos em relação aos níveis predominantes de manifestação cultural. Assim, alguns fatores se evidenciam por meio de práticas e rotinas institucionalizadas, outros refletem valores e prioridades organizacionais expressos nas formas de gestão e liderança, enquanto determinados elementos estão associados a pressupostos mais profundos relacionados à estabilidade, à segurança e ao sentido do trabalho no setor público. Essa perspectiva permite compreender de que maneira diferentes dimensões da cultura organizacional se relacionam com os fatores institucionais analisados neste estudo.

2.2.1 Resistência à mudança e burocracia e Avaliação de Desempenho

A resistência à mudança no setor público representa um dos principais desafios enfrentados por gestores públicos comprometidos com a modernização da administração estatal. Trata-se de um fenômeno multifacetado, que decorre não apenas da cultura organizacional predominante, mas também da estrutura burocrática, da defasagem tecnológica e da complexidade normativa que caracteriza o setor. Schein (2010) sustenta que a cultura organizacional é composta por pressupostos compartilhados, profundamente arraigados, que orientam as práticas e percepções dos indivíduos. No setor público, esses pressupostos favorecem a previsibilidade, a estabilidade e o cumprimento estrito de normas, dificultando a abertura para inovações e mudanças significativas.

Segundo Weber (1991), a burocracia é concebida como uma estrutura racional-legal que assegura a continuidade e a impessoalidade da gestão pública. Embora esse modelo tenha contribuído para a profissionalização e padronização da administração, sua rigidez também gerou entraves à adoção de práticas mais modernas e dinâmicas. Cavalcante e Lotta (2015) observam que a burocracia de médio escalão, responsável pela execução cotidiana das políticas públicas, está imersa em rotinas institucionalizadas que promovem a estabilidade, mas inibem a inovação. Nesse cenário, a introdução de processos como a avaliação de desempenho tende a ser percebida como uma ruptura com a tradição administrativa, o que provoca reações defensivas por parte dos servidores.

Andrade e Cordeiro (2022) apontam que muitos servidores públicos encaram a avaliação de desempenho como uma forma de controle punitivo, especialmente quando não há clareza sobre os critérios utilizados ou sobre os efeitos da avaliação em sua carreira. A ausência de uma cultura de avaliação consolidada alimenta a desconfiança e reforça a percepção de

ameaça. Essa aversão não se limita ao medo da exposição individual, mas está associada à percepção de injustiça e à possibilidade de uso político dos resultados avaliativos. Em um ambiente marcado pela estabilidade funcional, os servidores tendem a se apegar às rotinas conhecidas e a rejeitar mudanças que impliquem em riscos ou perdas percebidas.

Kurt Lewin (1951) propôs a teoria do campo de forças para explicar os processos de mudança organizacional. Segundo ele, toda mudança é resultado do equilíbrio entre forças impulsionadoras e forças restritivas. No setor público, as forças restritivas são intensificadas pela estabilidade no emprego, pela centralização decisória, pela ausência de incentivos ao mérito e pela cultura organizacional tradicionalista. Burnes (2017), ao atualizar os conceitos de Lewin, argumenta que a resistência à mudança é um comportamento previsível diante da ameaça à segurança e à previsibilidade. A manutenção das rotinas representa uma forma de autoproteção dos indivíduos em face da incerteza.

Bridges (2003) complementa essa análise ao diferenciar "mudança" de "transição". A mudança diz respeito a alterações externas, como novas políticas ou sistemas, enquanto a transição envolve o processo interno de adaptação emocional e cognitiva dos indivíduos. No setor público, as mudanças administrativas muitas vezes não são acompanhadas por processos adequados de transição. Os servidores são submetidos a novas regras ou exigências sem a devida preparação, o que gera insegurança e alimenta a resistência. A cultura institucional, frequentemente conservadora e hierárquica, não favorece a construção de novos significados para as práticas cotidianas.

Para que a mudança ocorra de forma efetiva, é necessário um ambiente que promova a segurança psicológica, conceito desenvolvido por Edmondson (1999). Quando os servidores se sentem seguros para expressar opiniões, errar e propor melhorias sem medo de retaliações, estão mais propensos a se engajar em processos de inovação. No entanto, o ambiente público muitas vezes está pautado por uma cultura punitiva, em que o erro é associado à incompetência e a exposição gera desconforto. Isso limita o aprendizado organizacional e compromete o sucesso das mudanças propostas. Oyadomari *et. al* (2011) explica que a adoção consistente de sistemas de controle gerencial, mesmo em contextos complexos, está associada à melhoria de desempenho organizacional, ao estruturar práticas de monitoramento e responsabilização.

A centralização das decisões, uma característica recorrente da administração pública, contribui para o distanciamento entre os servidores e os gestores das políticas. Rego (2013) observa que a ausência de participação dos servidores no processo decisório aumenta a sensação de imposição e reduz o sentimento de pertencimento. Guimarães, Bitencourt e Soares (2024) destacam que a participação ativa dos servidores é fundamental para a construção de

legitimidade nas ações organizacionais. Quando os profissionais são envolvidos na formulação e implementação das mudanças, há maior comprometimento e redução das resistências.

A liderança desempenha um papel estratégico na gestão da mudança. Schein (2010) afirma que líderes eficazes são aqueles capazes de modelar a cultura organizacional e criar condições para a emergência de novos valores. Lopes e Vieira (2020), entretanto, alertam que no setor público a ocupação de cargos de liderança muitas vezes ocorre por critérios políticos, e não técnicos, o que compromete a capacidade de condução de processos de mudança. A rotatividade das lideranças e a ausência de capacitação específica fragilizam a condução das reformas e contribuem para a sua rejeição.

Kotter (1996) propõe um modelo de oito etapas para a gestão da mudança organizacional: criar senso de urgência, formar coalizões orientadoras, desenvolver uma visão clara, comunicar a visão, remover obstáculos, gerar vitórias de curto prazo, consolidar os ganhos e ancorar as mudanças na cultura. No entanto, Peci *et al.* (2008) indicam que no setor público essas etapas enfrentam obstáculos significativos. A baixa percepção de urgência, a resistência cultural, a lentidão burocrática e a descontinuidade das gestões dificultam a execução do modelo.

A rigidez normativa constitui outra dificuldade a se considerar. Barros e Marques (2020) explicam que o marco legal brasileiro, ao exigir procedimentos formais e detalhados para qualquer inovação, acaba por desestimular a iniciativa. A regulamentação da avaliação de desempenho, por exemplo, ainda é incipiente em muitos órgãos públicos. Em algumas instituições, a avaliação existe formalmente, mas não gera efeitos reais sobre a progressão funcional ou a remuneração, tornando-se uma formalidade sem impacto concreto.

Vilhena e Martins (2022) apontam que a progressão na carreira pública está muitas vezes atrelada ao tempo de serviço, e não ao desempenho individual. Isso desmotiva os servidores que se destacam e contribui para a percepção de que os sistemas de avaliação não trazem benefícios tangíveis. Pinto e Behr (2015) destacam que, quando não há conexão entre avaliação e reconhecimento, os processos perdem legitimidade e são vistos apenas como mais uma obrigação burocrática.

A tecnologia da informação pode ser uma aliada na transformação da administração pública, mas sua adoção enfrenta diversos obstáculos. Silva, Procópio e Mello (2019) identificam que muitos órgãos ainda utilizam sistemas defasados, que dificultam a coleta, o processamento e a análise de dados. A ausência de ferramentas adequadas compromete a precisão dos resultados e reduz a confiança dos servidores nas avaliações. Dalacorte (2014)

reforça que a precariedade tecnológica gera avaliações inconsistentes, que são interpretadas como injustas ou arbitrárias.

Somadas as limitações técnicas, os processos de contratação de tecnologia esbarram na burocracia estatal. Silva *et al.* (2019) explicam que os processos licitatórios são demorados e frequentemente resultam na aquisição de sistemas incompatíveis com as necessidades específicas do órgão público. A falta de profissionais especializados na formulação dos editais e na análise técnica das propostas, agrava o problema, gerando investimentos ineficientes e desperdício de recursos públicos.

A resistência à adoção de novas tecnologias também está relacionada à cultura organizacional. De acordo com Hofstede (1991), culturas que valorizam a estabilidade, a obediência à autoridade e o respeito às regras são menos propensas a aceitar inovações que impliquem em mudanças de comportamento ou aprendizado. No setor público brasileiro, a baixa rotatividade dos quadros e a estabilidade funcional favorecem a manutenção de práticas tradicionais, dificultando a incorporação de novas tecnologias.

A baixa confiabilidade dos dados utilizados nos processos de avaliação é outro elemento que alimenta a resistência. Barros e Marques (2020) observam que a falta de padronização dos critérios e a qualidade insatisfatória das informações tornam os resultados pouco confiáveis. Essa percepção reforça a ideia de que as avaliações são injustas ou enviesadas, o que compromete sua aceitação e utilização como ferramenta de gestão.

Diante desse cenário, torna-se necessário promover uma mudança na cultura organizacional do setor público, voltada para a valorização do mérito, da transparência e do aprendizado contínuo. Saraiva (2002) argumenta que a flexibilização das estruturas e o incentivo à autonomia dos servidores são fundamentais para romper com a rigidez burocrática. A promoção da confiança, colaboração e inovação depende de investimentos em formação, comunicação e participação.

A experiência do "choque de gestão" em Minas Gerais, relatada por Peci *et al.* (2008), demonstra que a comunicação é um fator-chave para o sucesso das mudanças. A ausência de clareza sobre os objetivos da avaliação de desempenho contribui para a resistência. Souza (2018) reforça que a construção coletiva das políticas públicas é essencial para sua legitimidade. Processos impositivos, verticalizados e descolados da realidade do trabalho tendem ao fracasso.

Como evidenciam Guimarães, Bitencourt e Soares (2024), as experiências bem-sucedidas de transformação no setor público são aquelas que articulam estrutura, cultura e liderança. A mudança não pode ser pensada como um evento isolado, mas como um processo contínuo de aprendizagem e adaptação. A criação de espaços de diálogo, a valorização do

conhecimento técnico dos servidores e o reconhecimento do mérito são pilares para a construção de uma nova cultura organizacional.

Rodrigues, Freitas e Messias (2020) observam que, na ausência de incentivos adequados, os servidores tendem a reproduzir comportamentos conservadores, mesmo diante de reformas formais. A simples introdução de novos instrumentos não é suficiente para gerar mudança se não houver transformação nos valores e práticas cotidianas. A resistência à mudança, nesse sentido, não é apenas uma barreira, mas também um sintoma das limitações estruturais e culturais da administração pública.

A modernização do Estado requer, portanto, uma abordagem sistêmica e integrada, que vá além da adoção de novas ferramentas. É necessário repensar os fundamentos da cultura organizacional, investir na formação de lideranças comprometidas e qualificadas, aprimorar os processos normativos e tecnológicos e, sobretudo, reconhecer os servidores como protagonistas da transformação. O enfrentamento da resistência exige sensibilidade, diálogo e estratégia, elementos essenciais para a construção de uma administração pública mais eficiente e justa.

A discussão teórica apresentada evidencia que a cultura organizacional no setor público é marcada por valores, práticas e rotinas institucionalizadas que influenciam a forma como novos instrumentos de gestão são percebidos e incorporados. Elementos como a burocracia, a padronização excessiva de procedimentos e a resistência à mudança tendem a afetar a aceitação de processos avaliativos, especialmente quando estes são percebidos como mecanismos formais, distantes da realidade do trabalho cotidiano. Nesse contexto, a avaliação de desempenho deixa de ser compreendida apenas como um instrumento técnico e passa a ser influenciada por fatores culturais que podem limitar seu uso efetivo e sua legitimidade organizacional. Com base nas discussões desenvolvidas, formula-se a seguinte proposição teórica:

Proposição Teórica 1 – Em ambientes de cultura organizacional burocrática, há maior resistência à avaliação de desempenho.

2.2.2 Estabilidade Funcional e Avaliação de Desempenho

A estabilidade no serviço público, prevista no artigo 41 da Constituição Federal de 1988, é um dos pilares do regime jurídico dos servidores estatutários. Ela garante ao servidor nomeado em cargo de provimento efetivo, após três anos de efetivo exercício e mediante avaliação especial de desempenho, o direito à permanência no cargo, salvo em casos de infração disciplinar, insuficiência de desempenho ou necessidade de extinção de cargo, nos termos da

legislação vigente. A Lei nº 8.112/1990, que regulamenta o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais, reforça esse dispositivo ao estabelecer critérios e procedimentos para aquisição, manutenção e perda da estabilidade. Já a Emenda Constitucional nº 19/1998 introduziu a obrigatoriedade da avaliação de desempenho como condição para a efetivação dessa estabilidade, embora a operacionalização desse processo ainda enfrente dificuldades práticas em muitos órgãos públicos (Barros; Marques, 2020).

A estabilidade tem sido entendida como um mecanismo que visa proteger o servidor contra pressões políticas e decisões arbitrárias, assegurando a continuidade administrativa e o profissionalismo da burocracia estatal. Nesse sentido, a estabilidade contribui para a formação de um corpo técnico permanente, capaz de assegurar a manutenção de políticas públicas, independentemente das alternâncias no poder. Conforme destaca Cavalcante e Lotta (2015), essa permanência dos servidores estáveis em posições técnicas reforça o papel da burocracia de médio escalão na implementação das políticas públicas, proporcionando uma memória organizacional que favorece a institucionalização de práticas administrativas.

Entretanto, a estabilidade também apresenta impactos significativos sobre a cultura organizacional dos órgãos públicos. Segundo Schein (2010), a cultura organizacional consiste em um conjunto de pressupostos básicos compartilhados pelos membros da organização, aprendidos em processos de socialização e que orientam comportamentos, percepções e valores. Em instituições públicas, essa cultura é influenciada por fatores como burocracia, rigidez normativa e estabilidade funcional. A permanência prolongada dos servidores no mesmo ambiente organizacional pode reforçar a manutenção do status quo, dificultando a introdução de inovações e mudanças (Rezende; Freitas; Silva, 2011).

Nesse contexto, a estabilidade pode gerar, paradoxalmente, tanto segurança psicológica quanto resistência à mudança. Edmondson (1999) defende que a segurança psicológica é essencial para o aprendizado organizacional e para a disposição dos membros de exporem suas ideias, mesmo sob risco de erro. A estabilidade, ao garantir que o servidor não será demitido arbitrariamente, cria um ambiente mais propício ao compartilhamento de conhecimento e à proposição de melhorias. Por outro lado, ao reduzir a rotatividade, a estabilidade pode fortalecer normas e valores enraizados que dificultam a adoção de novas práticas, como evidenciam os estudos de Burnes (2017) sobre resistência à mudança organizacional.

Essa ambivalência da estabilidade se reflete nos desafios enfrentados para implementar sistemas de avaliação de desempenho no setor público. Como observam Andrade e Cordeiro (2022), muitos servidores veem esses sistemas com desconfiança, temendo que possam ser utilizados como instrumentos de perseguição ou favorecimento político. Essa percepção é

reforçada por uma cultura organizacional que, historicamente, valorizou a antiguidade e o tempo de serviço como principais critérios para progressão funcional. Estudos como o de Pinto e Behr (2015) indicam que os processos de avaliação de desempenho nas universidades públicas, por exemplo, muitas vezes esbarram em resistências culturais ligadas à ideia de estabilidade como sinônimo de direito adquirido e imutabilidade funcional.

A baixa rotatividade decorrente da estabilidade também tem implicações para a dinâmica das equipes de trabalho e para os processos de gestão. Em sua análise sobre a gestão do desempenho em instituições públicas, Dalacorte (2014) aponta que a permanência prolongada dos servidores nos mesmos cargos ou setores pode levar à cristalização de práticas ineficazes, dificultando a renovação dos métodos e a incorporação de abordagens mais eficientes. Somado a isso, a falta de mobilidade funcional pode gerar desmotivação entre os servidores, especialmente quando não há mecanismos eficazes de reconhecimento e valorização do desempenho.

Por outro lado, a estabilidade também favorece a consolidação de competências institucionais. A permanência dos servidores permite a formação de especialistas em áreas estratégicas, reduzindo custos com capacitação e contribuindo para o aumento da eficiência administrativa (Fetzner; Oltramari; Olea, 2010). Nesse sentido, a estabilidade pode ser entendida como um instrumento de governança pública, na medida em que assegura a continuidade das ações estatais e reduz os riscos de descontinuidade administrativa, conforme destacado pela OCDE (2010) em seu relatório sobre a governança no Brasil.

A estabilidade, portanto, atua como um elemento estruturante da cultura organizacional no setor público. Ela contribui para a manutenção de uma cultura voltada à legalidade, à impessoalidade e à continuidade, mas também pode reforçar traços de burocratismo e resistência à inovação. Hofstede (1991), ao analisar a cultura organizacional em diferentes contextos institucionais, destaca que a estabilidade tende a reforçar o sentimento de incerteza, nas quais os indivíduos preferem manter padrões conhecidos a explorar novas possibilidades. Isso se alinha à constatação de Rodrigues, Freitas e Messias (2020) de que a cultura organizacional do setor público brasileiro é marcada por forte normatividade e apego a rotinas estabelecidas.

A introdução de sistemas de avaliação de desempenho e gestão por competências tem sido uma tentativa de equilibrar os efeitos da estabilidade, promovendo maior responsabilização e eficiência. Iniciativas como a do “choque de gestão” em Minas Gerais, analisadas por Peci *et al.* (2008), buscaram vincular a estabilidade a critérios de mérito, associando-a a avaliações regulares de desempenho. No entanto, como apontam Guimarães, Bitencourt e Soares (2024),

esses sistemas ainda enfrentam obstáculos como a falta de clareza nos critérios avaliativos, a ausência de feedback efetivo e a insuficiência de capacitação dos gestores avaliadores.

A cultura organizacional moldada pela estabilidade também se manifesta nas relações entre cargos efetivos e comissionados. Segundo o IPEA (2019), o perfil dos ocupantes de cargos comissionados na administração pública brasileira revela a coexistência de servidores efetivos e não efetivos em posições de liderança, o que pode gerar tensões internas e desafios à coesão organizacional. Lopes e Vieira (2020) discutem como as nomeações políticas para cargos comissionados, muitas vezes descoladas de critérios técnicos, podem impactar negativamente o clima organizacional e minar a confiança dos servidores estáveis nas lideranças institucionais.

A resistência às mudanças propostas por esses modelos de gestão pode ser compreendida a partir das contribuições de autores como Lewin (1951) e Kotter (1996), que enfatizam a importância de criar condições para o “descongelamento” dos padrões organizacionais antes da introdução de novas práticas. Para tanto, é fundamental promover processos participativos, capacitar lideranças intermediárias e investir em estratégias de comunicação organizacional que sensibilizem os servidores quanto à importância de alinhar a estabilidade ao mérito e à entrega de resultados.

É necessário compreender que a cultura organizacional é moldada não apenas por normas e estruturas formais, mas também pelas práticas cotidianas e pelas interações entre os membros da organização (Saraiva, 2002; Schein, 2010). Portanto, mudanças sustentáveis exigem uma abordagem integrada que considere tanto os aspectos institucionais quanto os simbólicos da cultura organizacional. Como argumenta Souza (2018), a coordenação de políticas públicas deve levar em conta a diversidade de valores, interesses e motivações presentes nas organizações públicas, articulando estratégias que promovam a adesão dos servidores aos objetivos institucionais.

A estabilidade, quando bem gerida, pode ser uma aliada na construção de culturas organizacionais mais justas, colaborativas e orientadas para resultados. Isso requer, porém, um esforço deliberado de transformação institucional, no qual a estabilidade seja compreendida não como obstáculo, mas como recurso para o fortalecimento da administração pública. É o que defendem Machado *et al.* (2022), ao proporem a inovação no setor público como um processo que respeita a cultura vigente, mas busca transformá-la progressivamente, por meio de lideranças inspiradoras, estímulo à aprendizagem contínua e valorização do servidor público como agente estratégico do Estado. A cultura organizacional no setor público ainda é fortemente influenciada pela lógica da estabilidade.

Estudos como os de Vilhena e Martins (2022) e Rodrigues, Freitas e Messias (2020) indicam que a percepção dos servidores sobre os sistemas de avaliação de desempenho está diretamente relacionada à clareza dos critérios, à justiça nos processos e à credibilidade das lideranças. Quando esses elementos estão ausentes, mesmo os servidores mais comprometidos tendem a reproduzir comportamentos defensivos, que limitam o potencial transformador das práticas de gestão.

É nesse contexto que autores como Bridges (2003) alertam para a importância de se considerar o fator humano nas transições organizacionais. Mudar culturas estruturadas sobre a estabilidade requer não apenas novas normas ou sistemas, mas um trabalho contínuo de escuta, valorização e envolvimento dos servidores nas decisões institucionais. Isso implica reconhecer que os servidores estáveis não são apenas receptores passivos das políticas de gestão, mas atores dotados de racionalidade, valores e expectativas que devem ser considerados no desenho das reformas.

A estabilidade no serviço público é uma característica essencial para a profissionalização da burocracia estatal e para a continuidade das políticas públicas. Seu impacto sobre a cultura organizacional é ambivalente: ao mesmo tempo em que favorece a segurança, a permanência e a especialização, também pode reforçar rotinas conservadoras, dificultar inovações e alimentar resistências. O desafio das administrações públicas é conciliar esses efeitos, utilizando a estabilidade como base para construir culturas mais participativas, orientadas ao desempenho e comprometidas com o interesse público. Isso exige investimento em formação gerencial, transparência nos processos avaliativos e valorização do servidor como agente de mudança.

No âmbito das organizações públicas, a estabilidade funcional constitui um elemento central da cultura organizacional, influenciando comportamentos, expectativas e percepções dos servidores em relação às práticas de gestão. A literatura indica que a segurança no vínculo pode afetar a forma como instrumentos de avaliação de desempenho são interpretados, seja reduzindo incentivos à adesão, seja gerando percepções de baixa utilidade prática do processo avaliativo. Assim, a estabilidade funcional não atua de maneira isolada, mas se articula com valores culturais e práticas institucionais que condicionam a aceitação, o engajamento e o significado atribuído à avaliação de desempenho pelos servidores. A partir da fundamentação teórica apresentada, delinea-se a seguinte proposição:

Proposição Teórica 2 – A estabilidade funcional reforça percepções de imutabilidade que dificultam a aceitação da avaliação.

2.2.3 Cargos de liderança no Setor Público e Avaliação de Desempenho

A liderança desempenha um papel importante na mudança cultural de uma organização, especialmente em contextos burocráticos, onde a resistência à inovação e a valorização da estabilidade são predominantes. Lewin (1951) propõe que as organizações estão em um estado de equilíbrio dinâmico, onde a mudança ocorre somente quando as forças impulsionadoras superam as forças de resistência. Nesse sentido, a liderança atua como agente facilitador da mudança, promovendo estratégias que reforçam valores desejados e incentivam a adesão dos servidores a novas práticas, como a avaliação de desempenho.

O modelo de mudança de Lewin é estruturado em três etapas: descongelamento, mudança e recongelamento. Esta abordagem sugere que a mudança cultural requer um esforço consciente dos líderes para preparar o ambiente e comunicar claramente os benefícios das novas práticas (Kotter, 1996). A liderança eficaz, portanto, é fundamental para promover uma cultura organizacional voltada para a inovação e aceitação de novos processos, contribuindo para o sucesso da avaliação de desempenho. Segundo Schein (2010), a liderança que prioriza a comunicação e a capacitação reduz a resistência cultural, promovendo uma visão positiva sobre a avaliação de desempenho e facilitando sua implementação. A comunicação clara é uma estratégia importante para a mudança cultural. Para que a mudança seja eficaz, os líderes devem estabelecer canais de comunicação que permitam que todos os servidores compreendam os objetivos e as vantagens das novas práticas. Essa comunicação deve enfatizar a importância da transparência e justiça nos critérios utilizados, ajudando a mitigar percepções negativas e inseguranças.

A capacitação dos servidores é outro fator fundamental para uma mudança cultural bem-sucedida. A implementação de novos processos requer que os servidores estejam preparados para lidar com as mudanças positivamente. A capacitação não apenas fornece o conhecimento técnico necessário, mas também promove uma mentalidade voltada para o aprendizado contínuo e inovação. Investir em programas de treinamento ajuda a reduzir a resistência e facilita a adaptação aos novos processos, contribuindo para uma cultura organizacional que valoriza o desenvolvimento pessoal e profissional. A liderança também é importante para criar um ambiente seguro para a expressão de ideias e opiniões, incentivando os servidores a participarem ativamente do processo de mudança cultural. Lideranças que promovem um ambiente de confiança e diálogo contribuem para que os servidores se sintam confortáveis em expressar suas preocupações sobre os novos processos (Edmondson, 1999). Em ambientes

burocráticos, onde a hierarquia pode dificultar a comunicação, estabelecer uma cultura de diálogo é vital para identificar e responder a resistências de forma construtiva.

Outro aspecto importante é a promoção de uma visão compartilhada que una os esforços dos servidores em torno dos objetivos institucionais. Uma liderança eficaz é capaz de articular uma visão clara que demonstre os benefícios da mudança para a organização e para o desenvolvimento individual (Kotter, 1996). Essa visão compartilhada serve como um guia para as ações dos servidores, reforçando seu comprometimento com a mudança e facilitando a aceitação da avaliação de desempenho como parte do desenvolvimento organizacional. A literatura também enfatiza o papel da liderança na manutenção da mudança cultural, assegurando que as práticas e valores introduzidos permaneçam ao longo do tempo. Na fase de recongelamento do modelo de Lewin, é fundamental que as novas práticas sejam incorporadas à cultura organizacional (Schein, 2010). Os líderes devem continuamente reforçar os valores e comportamentos desejados, oferecendo *feedback* regular e promovendo reconhecimento aos servidores que demonstram adesão aos novos processos, consolidando assim a mudança.

Líderes que promovem uma cultura de inovação são mais capazes de impulsionar mudanças duradouras, incentivando os servidores a adotarem uma postura proativa e a buscarem melhorias constantes. Esta mentalidade é fundamental em contextos de avaliação de desempenho, onde a inovação pode resultar em métodos mais eficazes que atendam às necessidades da organização e de seus servidores. Estimular a inovação contribui para a criação de uma cultura organizacional flexível e adaptável, facilitando a aceitação de novos processos e fortalecendo o comprometimento dos servidores com o aprimoramento contínuo.

Entretanto, um dos principais entraves para o fortalecimento de uma liderança capaz de induzir mudanças culturais no setor público brasileiro está relacionado ao modelo de ocupação dos cargos de gestão. A estrutura organizacional da maioria dos órgãos públicos no país é fortemente influenciada por nomeações políticas, o que resulta na prevalência de cargos de confiança ou comissionados, em detrimento de servidores efetivos com trajetória funcional na instituição. Essa realidade tem implicações profundas na capacidade das lideranças de conduzir transformações sustentáveis, especialmente aquelas relacionadas à cultura organizacional e à avaliação de desempenho.

De acordo com o inciso II do art. 37 da Constituição Federal de 1988, a regra geral para investidura em cargos públicos é a aprovação em concurso público, assegurando os princípios da impessoalidade e da isonomia no acesso ao serviço público. No entanto, a própria norma constitucional ressalva a possibilidade de nomeação para cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, os quais não exigem a efetividade do servidor. Dessa forma, os cargos

de liderança e direção no setor público podem ser ocupados por pessoas externas ao quadro efetivo, desde que tais cargos estejam expressamente previstos em lei como de livre provimento (CF, 1988; IPEA, 2019).

Essa prerrogativa visa conferir maior agilidade à gestão pública, ao permitir que a alta administração indique profissionais alinhados com o projeto político-administrativo em vigor. Todavia, essa abertura legal também traz impactos significativos para a cultura organizacional e para a percepção dos servidores efetivos. A presença de lideranças externas, não integradas previamente à rotina institucional, pode gerar descompasso entre o discurso gerencial e as práticas concretas do dia a dia, especialmente quando se trata da condução de mudanças sensíveis, como a implementação de sistemas de avaliação de desempenho (Lopes; Vieira, 2020; Rego, 2013).

A falta de vínculo funcional permanente por parte desses ocupantes de cargos comissionados compromete, em muitos casos, a legitimidade simbólica e a capacidade de influência das lideranças junto aos servidores estáveis. As lideranças externas podem encontrar dificuldades para compreender os valores, normas e hábitos arraigados na cultura institucional, o que afeta negativamente a aceitação das diretrizes por elas propostas. A desconfiança se intensifica quando essas nomeações são percebidas como fruto de interesses políticos, o que reforça o distanciamento entre líderes e liderados e enfraquece o senso de pertencimento e coesão organizacional (Cavalcante; Lotta, 2015; Saraiva, 2002; Schein, 2010). Demonstrou-se também que, embora a função avaliativa dos sistemas gerenciais estimule a valorização dessas ferramentas pelos responsáveis pela gestão, essa percepção de valor pode ser reduzida quando essas funções competem com outras, como previsão e planejamento (Mucci; Beck; Frezatti, 2023).

Outro fator que agrava esse cenário é a elevada rotatividade característica desses cargos, pois a alternância de governos geralmente resulta em substituições generalizadas na estrutura de comando. Tal instabilidade prejudica a continuidade das políticas públicas e dificulta o enraizamento de práticas consistentes de avaliação de desempenho. A fragmentação estratégica decorrente dessa rotatividade compromete o amadurecimento das iniciativas e desestimula o engajamento dos servidores efetivos, que passam a enxergar essas mudanças como transitórias e descoladas da realidade institucional (Guimarães; Bitencourt; Soares, 2024; Pinto; Behr, 2015).

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019) revelam que, em diversos órgãos da administração pública direta e indireta, uma parcela significativa dos cargos de chefia, direção e assessoramento é ocupada por pessoas externas ao quadro efetivo, indicadas

por critérios políticos e sem obrigatoriedade de formação técnica ou experiência na área. Essa prática, ainda que legal e prevista na legislação brasileira, contribui para a fragilidade técnica da liderança pública, enfraquecendo a legitimidade dos gestores diante dos servidores de carreira e comprometendo a continuidade de políticas públicas. A politização dos cargos de liderança pode gerar um ambiente de instabilidade institucional, no qual cada mudança de governo implica em substituições generalizadas na estrutura de comando das organizações. Essa rotatividade constante dificulta a consolidação de práticas administrativas consistentes e prejudica a criação de vínculos entre líderes e liderados, elemento essencial para a promoção de mudanças culturais profundas. Conforme discutido por Cavalcante e Lotta (2015), esse modelo de gestão politizada tende a valorizar a lealdade política em detrimento da competência técnica, gerando desconfiança por parte dos servidores e enfraquecendo o engajamento com as iniciativas lideradas por gestores transitórios.

A ausência de formação específica em gestão pública por parte de muitos ocupantes de cargos comissionados limita sua capacidade de implementar mudanças organizacionais estratégicas. A fragilidade técnica dos gestores também compromete a implementação de políticas de capacitação e desenvolvimento institucional. A liderança orientada por critérios políticos, frequentemente voltada para objetivos de curto prazo, tende a negligenciar a importância da qualificação permanente dos servidores, reduzindo o incentivo à formação continuada e à valorização do mérito. Isso afeta diretamente a construção de uma cultura organizacional que preze pelo aprendizado, pela inovação e pela avaliação constante do desempenho individual e coletivo. Outro impacto direto da ocupação comissionada dos cargos de liderança está na dificuldade de internalizar uma visão de longo prazo na administração pública.

A permanência limitada desses gestores impede que projetos estratégicos sejam desenvolvidos com profundidade e avaliados em ciclos organizacionais completos. Muitos programas de avaliação de desempenho são interrompidos ou reformulados sem maturidade, dificultando sua consolidação como instrumento gerencial eficaz e minando a confiança dos servidores na estabilidade das práticas institucionais. Essa descontinuidade reforça a percepção de que a avaliação de desempenho é uma prática passageira, vinculada a gestões específicas, e não uma política pública institucionalizada. A adoção de modelos de liderança baseados em competências, como proposto pela OCDE (2010), pode contribuir significativamente para o fortalecimento da governança pública, ao valorizar atributos como integridade, capacidade de inovação, orientação para resultados e habilidades de gestão de pessoas. Tais competências são

indispensáveis para liderar processos de mudança cultural e promover uma cultura organizacional voltada ao desempenho e à aprendizagem institucional.

A literatura utilizada neste estudo indica que a atuação gerencial exerce influência relevante sobre a forma como os processos de avaliação de desempenho são conduzidos e percebidos nas organizações públicas. Nascimento *et al.* (2008) destacam que a efetividade da avaliação de desempenho está associada ao alinhamento entre valores organizacionais, práticas de gestão e comprometimento dos atores envolvidos, o que confere à condução do processo um papel central na sua aceitação e utilidade. De forma complementar, Silva, Santos e Lopes (2023) evidenciam que o uso dos resultados da avaliação, a comunicação dos objetivos e a forma como os indicadores são incorporados às práticas gerenciais influenciam o significado atribuído ao processo avaliativo. Nesse sentido, a cultura organizacional manifesta-se por meio das práticas de liderança, influenciando o grau de confiança, aceitação e valorização atribuídos à avaliação de desempenho pelos servidores. Diante das reflexões realizadas, propõe-se a seguinte proposição:

Proposição Teórica 3 – A ocupação de cargos de liderança por agentes externos compromete a legitimidade do processo avaliativo.

2.3 CULTURA ORGANIZACIONAL, NÍVEIS DE ANÁLISE E IMPLICAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A literatura indica que a cultura organizacional influencia os processos de gestão por meio de diferentes níveis de manifestação, que vão desde práticas visíveis até pressupostos profundamente internalizados. Elementos como normas, rotinas e procedimentos formalizados tendem a expressar a cultura no nível dos artefatos organizacionais, influenciando diretamente a forma como instrumentos de gestão, como a avaliação de desempenho, são implementados e operacionalizados. Nesse contexto, práticas burocráticas e resistências à mudança configuram-se como manifestações culturais observáveis que podem afetar a aceitação e o uso do processo avaliativo, conforme discutido nos estudos que analisam a avaliação de desempenho sob uma perspectiva predominantemente instrumental (Nascimento *et al.*, 2012).

Por outro lado, crenças relacionadas à estabilidade funcional e à segurança no vínculo empregatício refletem pressupostos básicos compartilhados no setor público, os quais orientam expectativas, comportamentos e percepções dos servidores em relação aos mecanismos de avaliação. Esses pressupostos articulam-se aos valores organizacionais, especialmente aqueles transmitidos e reforçados pelas lideranças, que desempenham papel central na condução,

comunicação e utilização dos resultados da avaliação de desempenho. Conforme apontam Nascimento *et al.* (2008) e Silva, Santos e Lopes (2023), o alinhamento entre valores, práticas de liderança e processos avaliativos influencia a legitimidade, a aceitação e o significado atribuído à avaliação de desempenho no contexto organizacional.

Com base nessa perspectiva, o Quadro 2 sintetiza os principais determinantes investigados nesta pesquisa, relacionando-os aos níveis predominantes da cultura organizacional, conforme o modelo teórico adotado, e explicitando suas implicações para o processo de avaliação de desempenho.

Quadro 2 - Níveis da Cultura predominante nos Determinantes

Determinante analisado	Nível de cultura organizacional predominante	Justificativa conceitual
Resistência à mudança e burocracia	Artefatos e práticas visíveis Nível 1	Manifesta-se em normas, rotinas, procedimentos formais, fluxos burocráticos e práticas institucionalizadas
Estabilidade funcional	Pressupostos básicos Nível 3	Relaciona-se a crenças profundas sobre segurança, permanência, risco e sentido do trabalho no setor público
Cargos de liderança	Valores organizacionais Nível 2	Expressa-se nos discursos, prioridades, critérios de reconhecimento e formas de condução do processo avaliativo

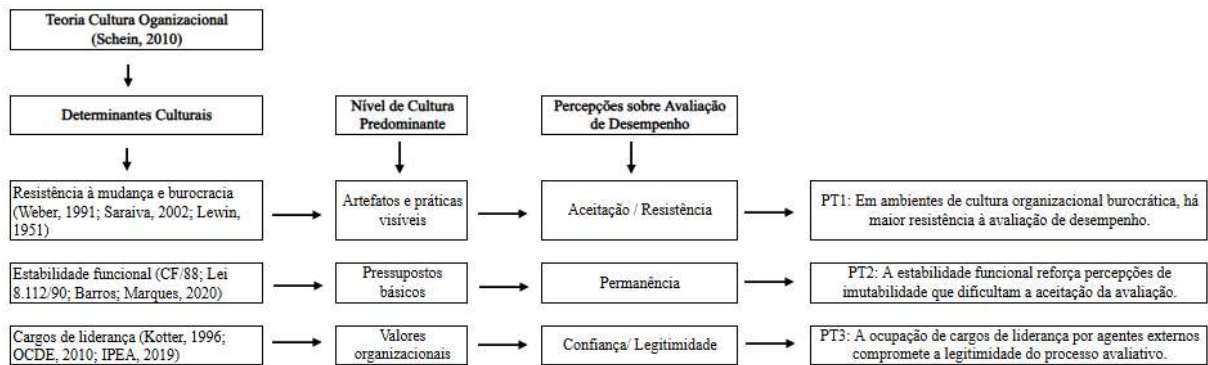
Fonte: Elabora pela autora.

Diante disso, a Figura 1, na sequência, exhibe o desenho de pesquisa adotado neste estudo que foi estruturado a partir das determinantes culturais que fundamentam as proposições teóricas formuladas, considerando que a cultura organizacional se manifesta em diferentes níveis e influencia a forma como os processos de avaliação de desempenho são percebidos e operacionalizados no setor público. Parte-se do entendimento de que elementos culturais não atuam de maneira homogênea, mas se expressam por meio de práticas visíveis, valores compartilhados e pressupostos básicos que orientam comportamentos e interpretações no contexto organizacional.

Nesse sentido, o desenho metodológico busca captar essas manifestações culturais ao articular cada determinante analisado a um nível específico da cultura organizacional. A resistência à mudança e a burocracia são examinadas no nível dos artefatos e práticas organizacionais, por se manifestarem em normas, rotinas e procedimentos formais relacionados à avaliação de desempenho. A estabilidade funcional é analisada no nível dos pressupostos básicos compartilhados, uma vez que envolve crenças profundamente arraigadas sobre segurança, permanência e significado do trabalho no setor público. Por sua vez, a atuação dos ocupantes de cargos de liderança é examinada no nível dos valores organizacionais,

considerando seu papel na definição de prioridades, na comunicação do processo avaliativo e na utilização dos resultados da avaliação. Esse arranjo metodológico possibilita analisar de forma integrada como diferentes níveis da cultura organizacional influenciam as percepções dos servidores acerca da avaliação de desempenho na autarquia objeto de estudo.

Figura 1 – Desenho da pesquisa



Fonte: Elaborada pela autora.

O desenho da pesquisa apresentado na Figura 1 constitui-se em um guia para a condução empírica da pesquisa.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

3.1 TIPO DE PESQUISA

Este estudo adota uma abordagem de pesquisa qualitativa, caracterizada pela busca de compreensão aprofundada dos fenômenos sociais em seus contextos naturais (Gil, 2002; Leavy, 2015). Dentre as diversas estratégias metodológicas disponíveis para a pesquisa qualitativa, optou-se pela utilização do estudo de caso. Conforme Gil (2002), o estudo de caso se configura como uma metodologia eficaz para investigar fenômenos complexos em seu ambiente real, permitindo uma análise detalhada e abrangente. De forma complementar, Yin (2016) destaca que essa estratégia é especialmente adequada quando se pretende examinar fenômenos contemporâneos inseridos em contextos organizacionais específicos. Essa abordagem se mostra particularmente pertinente para investigar a influência da cultura organizacional na percepção dos servidores públicos em relação à avaliação de desempenho, uma vez que possibilita captar nuances e interações específicas da instituição analisada.

O estudo de caso é especialmente indicado quando se pretende alcançar uma compreensão abrangente e contextualizada do fenômeno pesquisado, sendo assim uma alternativa metodológica compatível com os objetivos desta pesquisa (Gil, 2002; Yin, 2016). O foco da análise não está apenas nos comportamentos observáveis, mas principalmente nas interpretações, valores e significados atribuídos pelos sujeitos ao fenômeno em questão. No presente trabalho, a escolha por essa abordagem tem como finalidade compreender como os elementos da cultura organizacional moldam as percepções e atitudes dos servidores diante da implantação de um processo formal de avaliação de desempenho.

A metodologia qualitativa, aliada à estratégia do estudo de caso, permite observar a realidade institucional com profundidade, incorporando a complexidade dos contextos organizacionais públicos, suas práticas internas, resistências e adaptações. Conforme argumenta Leavy (2015), a pesquisa qualitativa possibilita apreender os significados construídos pelos indivíduos em relação às práticas organizacionais, reconhecendo o caráter interpretativo e contextual da realidade social. Dessa forma, a pesquisa não se restringe à descrição de dados, mas propõe-se a interpretar os significados presentes nas manifestações dos sujeitos envolvidos. O fenômeno a ser compreendido, a percepção dos servidores públicos sobre a avaliação de desempenho, está diretamente relacionado a dimensões simbólicas, culturais e institucionais que não podem ser captadas adequadamente por meio de métodos puramente quantitativos.

Por tratar-se de um processo recente na instituição estudada, a avaliação de desempenho ainda está sendo incorporada como prática administrativa, o que confere ao estudo características de contemporaneidade e relevância. Conforme apontado por Yin (2016), pesquisas qualitativas baseadas em estudo de caso são particularmente apropriadas para examinar fenômenos em processo de consolidação, nos quais os significados atribuídos pelos sujeitos ainda estão em construção. Assim, os sentidos associados à avaliação de desempenho são permeados por valores culturais, experiências anteriores e expectativas em relação às mudanças organizacionais. Com base nessas considerações, o delineamento metodológico do presente estudo foi estruturado para permitir a coleta e a análise de dados com profundidade interpretativa, buscando compreender não apenas “o que” os servidores pensam sobre a avaliação de desempenho, mas “por que” pensam dessa forma, e “como” esses significados são influenciados pela cultura organizacional vigente.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DA INSTITUIÇÃO PESQUISADA

A pesquisa foi realizada em uma autarquia municipal localizada na região do Triângulo Mineiro (MG), responsável pela prestação de serviços públicos essenciais nas áreas de abastecimento de água potável, tratamento de esgoto sanitário, drenagem pluvial e gestão de resíduos sólidos. Com gestão administrativa autônoma e estrutura organizacional própria, a autarquia desempenha papel estratégico na infraestrutura urbana e na qualidade de vida da população do município em que atua, atendendo a mais de 700 mil habitantes.

O quadro funcional da instituição é composto por 986 servidores ativos, distribuídos em diferentes áreas técnicas, operacionais e administrativas, organizadas em distintos níveis hierárquicos. A diversidade de serviços prestados demanda uma estrutura organizacional complexa, envolvendo atividades operacionais, de planejamento, de gestão e de apoio administrativo, o que contribui para a heterogeneidade das práticas, rotinas e percepções presentes no contexto organizacional.

A escolha da autarquia como campo empírico justifica-se não apenas por sua relevância social e institucional, mas também pelo momento de transição organizacional vivenciado. O município encontra-se em fase de estruturação e implementação de um novo modelo de avaliação de desempenho, aplicável aos servidores da administração direta e indireta, incluindo a autarquia estudada. A implantação do processo ocorrerá de forma gradual, sendo inicialmente aplicada no âmbito da administração direta (prefeitura), que atuará como projeto piloto, com posterior extensão aos órgãos da administração indireta.

De acordo com a Lei nº 11.966, de 29 de setembro de 2014, a avaliação de desempenho constitui critério para a concessão de progressão por mérito aos servidores efetivos, realizada bianualmente, implicando reajuste salarial de 2,42%. Enquanto o programa de avaliação não é efetivamente implementado, a progressão ocorre de forma automática, conforme previsto no §5º do artigo 25 da referida lei. A transição de um modelo automático para um modelo baseado em avaliação de desempenho representa uma mudança relevante nas práticas de gestão de pessoas da instituição. Nesse contexto, a implementação do sistema avaliativo torna-se particularmente significativa, uma vez que a progressão funcional está associada ao reajuste salarial dos servidores. Essa característica confere relevância ao caso analisado, pois estabelece uma vinculação direta entre o processo de avaliação de desempenho, os mecanismos de progressão funcional e o ciclo de gestão do desempenho na organização.

O processo de avaliação de desempenho será conduzido internamente pela autarquia, embora sua implementação inicial esteja sob responsabilidade da administração direta municipal. Até o momento, não foi constituída uma comissão formal para condução do processo avaliativo, entretanto, está prevista a criação de uma comissão no momento da efetiva

implementação do programa. Tradicionalmente, essas comissões são compostas por servidores de diferentes áreas da organização, embora ainda não tenham sido definidos os critérios de composição nem os membros que integrarão essa instância.

As discussões relacionadas à definição e à implementação do modelo de avaliação de desempenho vêm sendo conduzidas, até o momento, pela diretoria da instituição, em conjunto com coordenações, supervisões e chefias. A proposta inicial indica a adoção de um formato de avaliação 180 graus, envolvendo a autoavaliação do servidor e a avaliação realizada pela chefia imediata. Ressalta-se que, até o presente momento, os critérios, indicadores e instrumentos do processo avaliativo ainda não foram formalmente definidos, estando o programa em fase de construção institucional.

Esse contexto confere à pesquisa um caráter empírico relevante, ao possibilitar a análise das percepções dos servidores em um momento anterior à consolidação do processo avaliativo. Os significados atribuídos à avaliação de desempenho encontram-se em construção, sendo influenciados por experiências anteriores, expectativas profissionais, valores institucionais e práticas organizacionais vigentes. Assim, compreender como os servidores interpretam esse processo permite identificar elementos culturais, como resistências, aceitação, crenças e tensões, que permeiam a introdução de um novo instrumento de gestão. Desse modo, o estudo contribui para o campo da Contabilidade Gerencial aplicada à Administração Pública, ao analisar como práticas gerenciais são apropriadas e interpretadas em um contexto organizacional específico.

3.3 INSTRUMENTOS DE COLETA E PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS

A presente pesquisa adotou como principal instrumento de coleta de dados a entrevista semiestruturada, aplicada a servidores da autarquia objeto do estudo. A escolha desse instrumento justifica-se por sua adequação a pesquisas de natureza qualitativa, especialmente quando o objetivo consiste em compreender percepções, interpretações, valores e significados atribuídos pelos sujeitos a fenômenos organizacionais em seus contextos naturais (Gil, 2002; Leavy, 2015). A entrevista semiestruturada possibilita explorar temas previamente definidos, ao mesmo tempo em que confere flexibilidade ao pesquisador para aprofundar aspectos emergentes durante o diálogo com os participantes, permitindo captar narrativas, experiências e sentidos construídos a partir da vivência cotidiana no ambiente organizacional.

De forma complementar às entrevistas, a pesquisa recorreu à análise documental, com caráter descritivo e contextual, como estratégia de apoio à compreensão do campo empírico e

à definição do grupo de participantes. Foram analisados Diários Oficiais do município, nos quais constam publicações relativas à estrutura organizacional da autarquia, especialmente os organogramas institucionais, bem como portarias relacionadas à progressão funcional dos servidores. A análise desses documentos permitiu identificar os cargos e unidades administrativas mais diretamente envolvidos no processo de avaliação de desempenho e progressão funcional, subsidiando a seleção dos participantes da pesquisa. A definição da amostra considerou critérios de intencionalidade e relevância para o fenômeno investigado.

Como o processo de avaliação de desempenho na instituição ainda se encontra em fase de estruturação, a maior parte dos servidores diretamente envolvidos em sua implementação ocupa posições de liderança ou funções relacionadas à gestão de equipes. Nesse contexto, foram selecionados dez participantes que atuam ou estão envolvidos na construção e operacionalização desse processo, incluindo predominantemente lideranças e, em menor número, servidores em funções operacionais que participam ou são impactados pela estruturação do sistema avaliativo. A escolha dos participantes ocorreu de forma intencional, priorizando servidores considerados estratégicos para a compreensão do fenômeno analisado, por estarem diretamente inseridos nas discussões, decisões e práticas relacionadas à implementação da avaliação de desempenho. Somado a isso, participaram do estudo aqueles que demonstraram disponibilidade e consentimento em contribuir com a pesquisa. Tal procedimento é coerente com abordagens qualitativas, nas quais a seleção dos participantes busca privilegiar a profundidade analítica e a compreensão do fenômeno em seu contexto organizacional, e não a representatividade estatística da população estudada, conforme discutido por Bardin (2016).

A partir da observação dos organogramas publicados em Diário Oficial, foram convidados para entrevista servidores vinculados à Diretoria Administrativa, incluindo dois dos três supervisores e um dos dois coordenadores, além de servidores lotados em outras diretorias, áreas operacionais e técnicas, bem como servidores em estágio probatório. Essa composição buscou contemplar diferentes posições institucionais, níveis hierárquicos, vínculos funcionais e tempos de serviço, de modo a captar percepções diversificadas sobre a implementação da avaliação de desempenho e seus impactos no cotidiano organizacional. Também foram examinadas portarias publicadas nos Diários Oficiais que tratam da concessão de Progressão Automática por Mérito Profissional, as quais informam, conforme a Lei nº 12.048, a relação de servidores contemplados com progressão funcional automática, em razão do cumprimento do período (a cada dois anos de efetivo exercício na instituição).

As entrevistas foram realizadas presencialmente, em ambiente institucional, respeitando a disponibilidade dos participantes, e tiveram duração média aproximada de dez minutos. O roteiro de entrevista, apresentado no Apêndice B, foi elaborado a partir do referencial teórico que fundamenta o estudo e das proposições teóricas que o orientam, contemplando questões relacionadas à avaliação de desempenho, cultura organizacional, estabilidade funcional, burocracia e ao papel das lideranças no setor público. As perguntas foram formuladas de modo a favorecer respostas abertas e reflexivas, evitando induções e possibilitando que os entrevistados expressassem livremente suas percepções, experiências e interpretações sobre o fenômeno investigado.

Com a anuência dos participantes, que assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, demonstrado no Apêndice A, as entrevistas foram gravadas em áudio e posteriormente transcritas na íntegra, constituindo o material de análise da pesquisa. O processo de transcrição foi realizado com o apoio da ferramenta de ditado do Microsoft Word®, seguida de revisão manual para assegurar fidelidade às falas originais. Todos os procedimentos de coleta de dados observaram rigorosamente os princípios éticos que regem pesquisas envolvendo seres humanos, em conformidade com a Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde, garantindo o respeito, dignidade, autonomia, confidencialidade e anonimato dos participantes.

Os participantes foram identificados por códigos alfanuméricos (E1 a E10), sendo as informações apresentadas, no Quadro 3, juntamente com o tempo médio das entrevistas, alguns dados foram omitidos para resguardar o sigilo dos participantes. Após a transcrição, os dados foram organizados e tratados por meio de planilhas eletrônicas no Microsoft Excel®, ferramenta utilizada para apoiar o processo de codificação, categorização e registro das unidades de análise.

Quadro 3 – Dados das entrevistas

	Tipo de Cargo	Tempo de serviço da Autarquia*	Duração das Entrevistas**
E1	Efetivo - sem cargo comissionado	10	07:39
E2	Comissionado	2	07:00
E3	Efetivo - com cargo comissionado	30	12:43
E4	Efetivo - com cargo comissionado	30	08:17
E5	Efetivo - com cargo comissionado	30	09:27
E6	Estágio Probatório	1	07:50
E7	Efetivo - sem cargo comissionado	4	06:59
E8	Comissionado	2	16:13
E9	Estágio Probatório	1	14:28
E10	Efetivo - com cargo comissionado	30	25:14
Total			01:50:55

Fonte: Elaborado pela autora.

*Aproximadamente

** Em minutos

Os dados foram submetidos à técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2016). A análise de conteúdo mostrou-se adequada aos objetivos da pesquisa, por permitir a identificação de padrões de sentido, temas recorrentes e estruturas simbólicas presentes no discurso dos participantes, possibilitando uma interpretação sistemática e teoricamente fundamentada do fenômeno investigado. O processo analítico seguiu as três etapas clássicas da análise de conteúdo: (1) Pré-análise, (2) Exploração do material e (3) Tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Na etapa de pré-análise, realizou-se a leitura das transcrições, com o objetivo de familiarização com o material empírico, identificação de ideias centrais e delimitação das unidades de registro relevantes para os objetivos do estudo. Essa etapa permitiu a organização inicial e a preparação do material para a codificação.

Na fase de exploração do material, procedeu-se à codificação das falas, identificando trechos significativos relacionados ao objeto de estudo. As categorias analíticas foram definidas a priori, com base no referencial teórico adotado, especialmente no modelo de cultura organizacional proposto por Schein (2010), e nas proposições teóricas da pesquisa. As categorias estabelecidas foram: resistência à mudança e à burocracia, estabilidade funcional e seus efeitos e lideranças e cargos de chefia, cada uma associada a um nível específico da cultura organizacional.

A partir dessas categorias, foram identificados 31 códigos analíticos, os quais representam padrões recorrentes de sentido presentes no material empírico analisado. A codificação considerou a possibilidade de atribuição de múltiplos códigos a uma mesma resposta sempre que o conteúdo expressasse mais de um sentido analítico relevante nas falas dos entrevistados. Respostas excessivamente sucintas ou desprovidas de conteúdo interpretativo suficiente não foram forçadas a enquadramentos categóricos, sendo respeitados os limites analíticos das transcrições. O Quadro 4 apresenta a relação dos códigos utilizados na análise, organizados por categoria analítica e nível de cultura organizacional, acompanhados de suas respectivas descrições, funcionando como referência conceitual para a interpretação do material empírico.

Quadro 4 - Descrição dos Códigos

Categoria	Nível da Cultura (Schein, 2010)	Código	Descrição
		Zona de conforto funcional	Menções a acomodação, rotinas consolidadas, resistência à alteração de práticas históricas

1 - Resistência à mudança e à burocracia	Nível 1 – Artefatos e práticas visíveis	Resistência dos servidores à avaliação	Rejeição explícita, desconforto ou desconfiança diante da avaliação de desempenho
		Burocracia como entrave à mudança	Falas sobre excesso de normas, demora, necessidade de lei, portaria ou regulamentação
		Medo de perseguição ou retaliação	Receio de uso punitivo da avaliação pelas chefias
		Falta de cultura de avaliação contínua	Avaliação restrita ao estágio probatório, ausência de feedback após estabilidade
		Desconfiança institucional no processo	Percepção de injustiça, arbitrariedade ou falta de credibilidade
		Formalismo excessivo dos processos	Avaliação vista como controle burocrático e não como ferramenta de melhoria
		Dificuldade de implementação prática	Avaliação considerada boa em teoria, mas inviável na prática
		Burocracia como exigência legal	Quando a fala reconhece trâmites, normas, Câmara, portarias etc. como condição do setor público, não como problema em si.
		Formalismo como garantia de segurança institucional	Quando o formalismo aparece como cuidado, cautela, proteção jurídica ou organizacional.
		Dependência de regulamentação formal	Percepção de que a avaliação de desempenho somente pode ocorrer se estiver amparada por normas legais claras e detalhadas.
2 - Estabilidade funcional e seus efeitos	Nível 3 – Pressupostos básicos	Comunicação institucional insuficiente	Ausência de informações claras e sistemáticas sobre objetivos, critérios e funcionamento da avaliação de desempenho.
		Estabilidade como garantia absoluta	Crença de que a estabilidade elimina consequências independentemente do desempenho
		Acomodação pós-estágio probatório	Mudança de postura após aquisição da estabilidade
		Redução do engajamento ao longo do tempo	Menor comprometimento de servidores mais antigos
		Ausência de consequências reais	Dificuldade de punição, exoneração ou responsabilização
		Diferença de comportamento entre novos e antigos	Comparação direta entre probatórios e efetivos
		Estabilidade como fator de resistência à avaliação	Avaliação vista como desnecessária por servidores estáveis
		Naturalização do baixo desempenho	Aceitação do baixo desempenho como algo “normal”
		Estabilidade como proteção ao servidor	Quando a estabilidade é vista como segurança, justiça ou proteção contra arbitrariedade.
		Estabilidade como fator de permanência institucional	Quando a estabilidade é associada à continuidade, memória institucional ou experiência acumulada.
3 - Lideranças e cargos de chefia	Nível 2 – Valores organizacionais	Avaliação subjetiva das lideranças	Avaliação baseada em critérios pessoais e não técnicos
		Risco de uso político da avaliação	Influência política, indicações e cargos de confiança
		Diferença entre chefia efetiva e comissionada	Percepções distintas conforme o vínculo da chefia
		Necessidade de capacitação das lideranças	Treinamento como condição para credibilidade do processo
		Importância da transparência da chefia	Clareza, comunicação e explicação do processo

		Hierarquia como fator de tensão	Medo de contrariar superiores, relação verticalizada
		Avaliação como instrumento de poder	Uso da avaliação como controle ou coerção
		Liderança como mediadora da mudança	Quando a chefia aparece como ponte, facilitadora ou articuladora do processo.
		Responsabilidade gerencial na condução do processo	Quando há valorização da responsabilidade técnica da liderança.
		Estabilidade como fator de limitação da liderança	Percepção de que a estabilidade funcional dos servidores reduz a capacidade de atuação das lideranças.

Fonte: Elaborado pela autora.

Com o objetivo de assegurar coerência interna entre problema de pesquisa, objetivos, proposições teóricas, categorias analíticas e procedimentos metodológicos, foi elaborada uma matriz de amarração metodológica, apresentada no Quadro 5, incluído abaixo. Essa matriz explicita a articulação entre os elementos centrais da pesquisa, funcionando como instrumento de transparência metodológica e validação do percurso analítico adotado.

Quadro 5 – Matriz de Amarração

Teoria Base	Objetivo da pesquisa	Proposições Teóricas	Levantamento/Coleta de dados	Análise dos dados
Teoria da Cultura Organizacional (Schein, 2010)	Geral: Compreender de que forma a cultura organizacional influencia a percepção dos servidores sobre a avaliação de desempenho. Específicos: (1) Identificar elementos culturais que impactam a percepção dos servidores; (2) Analisar como esses elementos se manifestam na aceitação ou resistência ao processo; (3) Propor estratégias de alinhamento cultural.	PT 1 – Em ambientes de cultura organizacional burocrática, há maior resistência à avaliação de desempenho. PT2 – A estabilidade funcional reforça percepções de imutabilidade que dificultam a aceitação da avaliação. PT3 – A ocupação de cargos de liderança por agentes externos compromete a legitimidade do processo avaliativo.	1) Entrevistas semiestruturadas (Apêndice A) 10 com servidores da autarquia. 2) Análise Documental de Diários Oficiais do Município.	- Transcrição ferramenta Ditado Microsoft Word®. - Organização dados, codificação e categorização via Microsoft Excel® para Análise de conteúdo segundo Bardin (2016).

Fonte: Elabora pela autora

Por fim, a interpretação dos resultados foi estruturada por categoria analítica, permitindo discutir como os diferentes níveis da cultura organizacional influenciam as percepções dos servidores públicos acerca da avaliação de desempenho. Ao final do capítulo de análise dos resultados, os achados empíricos foram sintetizados de forma integrada, possibilitando responder formalmente às proposições teóricas que orientaram o estudo. Dessa forma, os instrumentos de coleta e os procedimentos de análise de dados adotados asseguram rigor metodológico, consistência analítica e alinhamento entre os objetivos da pesquisa, o referencial teórico e os resultados obtidos, contribuindo para a validade científica do estudo no contexto da administração pública investigada.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Este capítulo apresenta a análise dos resultados obtidos a partir das entrevistas realizadas com servidores da autarquia, conduzida com base na técnica de análise de conteúdo de Bardin (2016). O conjunto de participantes caracteriza-se por sua heterogeneidade funcional e institucional, contemplando diferentes vínculos, tempos de serviço, níveis de escolaridade e áreas de atuação. Essa diversidade confere amplitude ao corpus empírico e possibilita a apreensão de múltiplas percepções sobre a cultura organizacional e sobre a avaliação de desempenho, sem que se estabeleçam associações individualizadas entre características pessoais e posicionamentos expressos.

A análise foi estruturada a partir de categorias analíticas previamente definidas, fundamentadas no referencial teórico de cultura organizacional proposto por Schein (2010), o qual compreende a cultura como um fenômeno composto por diferentes níveis: artefatos e práticas visíveis, valores organizacionais e pressupostos básicos. A partir desse referencial, foram estabelecidas três categorias centrais de análise: resistência à mudança e à burocracia, estabilidade funcional e seus efeitos e lideranças e cargos de chefia. Cada categoria foi associada a um nível específico da cultura organizacional, permitindo compreender como determinadas percepções e comportamentos se manifestam de forma mais superficial ou mais profundamente enraizada no contexto institucional.

No interior dessas categorias, foram identificados e sistematizados 31 códigos analíticos, construídos a partir da recorrência temática e da relevância interpretativa das falas dos entrevistados. Os códigos representam padrões de sentido presentes no discurso dos participantes e constituem a base empírica para a interpretação dos resultados, sem que sejam tratados de forma isolada ou descontextualizada. A codificação múltipla foi adotada sempre que uma mesma resposta expressou mais de um sentido analítico, respeitando a complexidade e a densidade do material.

O Quadro 6, apresentado a seguir, sintetiza o conjunto de categorias, níveis de cultura, códigos identificados e suas respectivas frequências de ocorrência ao longo das entrevistas. Esse quadro tem caráter expositivo e organizacional, funcionando como um mapa analítico que orienta o leitor quanto à estrutura da análise desenvolvida neste capítulo. Ressalta-se que a frequência dos códigos não é utilizada como critério quantitativo de validação, mas como um indicador auxiliar da recorrência temática no corpus analisado.

Quadro 6 – Frequência Códigos

Categoria	Nível da Cultura (Schein, 2010)	Código	Frequência
1 – Resistência à mudança e à burocracia	Nível 1 – Artefatos e práticas visíveis	Zona de conforto funcional	6
		Resistência dos servidores à avaliação	8
		Burocracia como entrave à mudança	9
		Burocracia como exigência legal	6
		Dependência de regulamentação formal	5
		Formalismo excessivo dos processos	11
		Formalismo como garantia de segurança institucional	7
		Comunicação institucional insuficiente	14
		Desconfiança institucional no processo	10
		Medo de perseguição ou retaliação	11
		Falta de cultura de avaliação contínua	20
		Dificuldade de implementação prática	9
2 – Estabilidade funcional e seus efeitos	Nível 3 – Pressupostos básicos	Estabilidade como garantia absoluta	16
		Acomodação pós-estágio probatório	15
		Redução do engajamento ao longo do tempo	13
		Ausência de consequências reais	8
		Diferença de comportamento entre novos e antigos	9
		Estabilidade como fator de resistência à avaliação	12
		Naturalização do baixo desempenho	11
		Estabilidade como proteção ao servidor	6
3 – Lideranças e cargos de chefia	Nível 2 – Valores organizacionais	Estabilidade como fator de permanência institucional	15
		Avaliação subjetiva das lideranças	10
		Risco de uso político da avaliação	7
		Diferença entre chefia efetiva e comissionada	9
		Necessidade de capacitação das lideranças	13
		Importância da transparência da chefia	12
		Hierarquia como fator de tensão	8
		Avaliação como instrumento de poder	13
		Responsabilidade gerencial na condução do processo	12
		Liderança como mediadora da mudança	6
		Estabilidade como fator de limitação da liderança	5

Fonte: Dados da Pesquisa.

A partir dessa estrutura analítica, as seções subsequentes desenvolvem a discussão dos resultados por categoria, articulando os achados empíricos com o referencial teórico adotado e com a literatura sobre gestão pública e avaliação de desempenho.

4.1 ANÁLISE DO PERFIL DOS PARTICIPANTES

Os participantes da pesquisa apresentam um perfil heterogêneo, a distribuição por gênero indica que 60% dos participantes são homens e 40% mulheres, conforme apresentado no Gráfico 1. Essa composição reflete, em certa medida, a estrutura ocupacional da autarquia,

especialmente em setores com maior concentração de cargos operacionais e técnicos historicamente ocupados por servidores do sexo masculino. Ainda assim, a presença expressiva de mulheres no grupo entrevistado amplia a diversidade de perspectivas sobre a avaliação de desempenho e sobre a cultura organizacional, contribuindo para um corpus empírico mais plural.

Gráfico1 – Gêneros Entrevistados

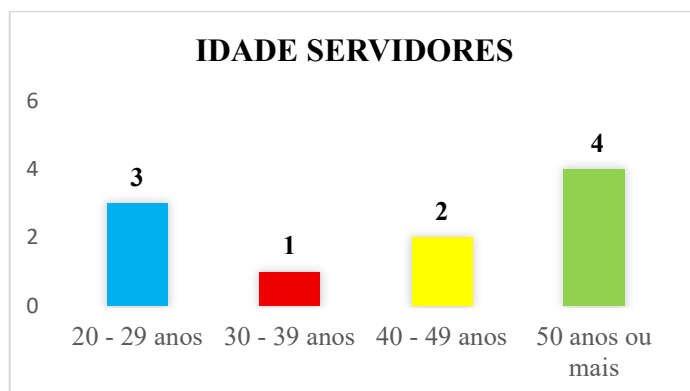


Fonte: Elaborado pela autora

A análise das respostas não evidenciou diferenças substantivas no conteúdo das percepções atribuídas exclusivamente ao gênero dos participantes. Tanto homens quanto mulheres manifestaram preocupações semelhantes quanto à estabilidade funcional, a ausência de consequências práticas da avaliação e ao papel das chefias no processo avaliativo. Observa-se, contudo, que algumas respostas femininas apresentaram maior ênfase em aspectos relacionados à comunicação, ao feedback e à necessidade de clareza nos critérios de avaliação, enquanto parte dos participantes masculinos destacou com maior recorrência questões ligadas a burocracia, rotina institucional e a dificuldade de implementação prática dos processos avaliativos. Tais diferenças, no entanto, não configuram padrões rígidos, mas nuances interpretativas dentro de um conjunto discursivo amplamente convergente.

No que se refere à idade, os participantes distribuem-se entre diferentes faixas etárias, com maior concentração de servidores com 50 anos ou mais (4 participantes), seguidos por servidores entre 20 e 29 anos (3 participantes), além de representantes nas faixas de 30 a 39 anos (1 participante) e 40 a 49 anos (2 participantes), conforme ilustrado no Gráfico 2. Essa diversidade etária possibilita a incorporação de percepções associadas a distintos momentos da trajetória profissional e institucional, desde servidores em início de carreira até aqueles com longa vivência organizacional.

Gráfico 2 – Idade Entrevistados

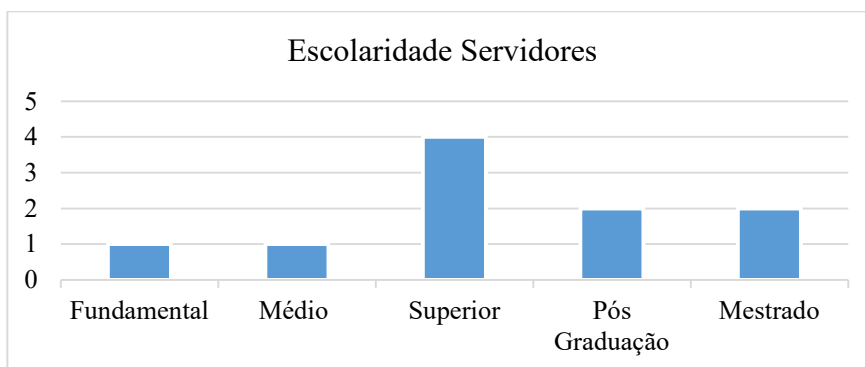


Fonte: Elaborado pela autora

A análise das respostas sugere diferenças perceptíveis na forma como os participantes interpretam a avaliação de desempenho a partir de suas experiências acumuladas. Servidores mais jovens tendem a associar a avaliação a oportunidades de melhoria, aprendizagem e progressão, demonstrando maior abertura à mudança e maior familiaridade com práticas avaliativas presentes em outros contextos organizacionais. Em contrapartida, servidores em faixas etárias mais elevadas, especialmente aqueles com longa permanência na autarquia, manifestaram com maior frequência percepções relacionadas a naturalização de práticas consolidadas, a descrença em mudanças efetivas e a experiência prévia com iniciativas institucionais que não produziram os resultados esperados. Ainda assim, ambos os grupos convergem quanto à necessidade de maior clareza, legitimidade e preparo institucional para a implementação do processo avaliativo.

Quanto ao nível de escolaridade, observa-se a presença de formações diversas, abrangendo desde o ensino fundamental e médio até níveis mais elevados, como graduação e mestrado, conforme apresentado no Gráfico 3. A maior concentração situa-se no nível superior (4 participantes) e no mestrado (2 participantes), o que evidencia um grupo com significativa qualificação formal, ao mesmo tempo em que mantém representatividade de níveis educacionais mais básicos, compatíveis com a diversidade de cargos existentes na autarquia.

Gráfico 3 – Escolaridade Entrevistados

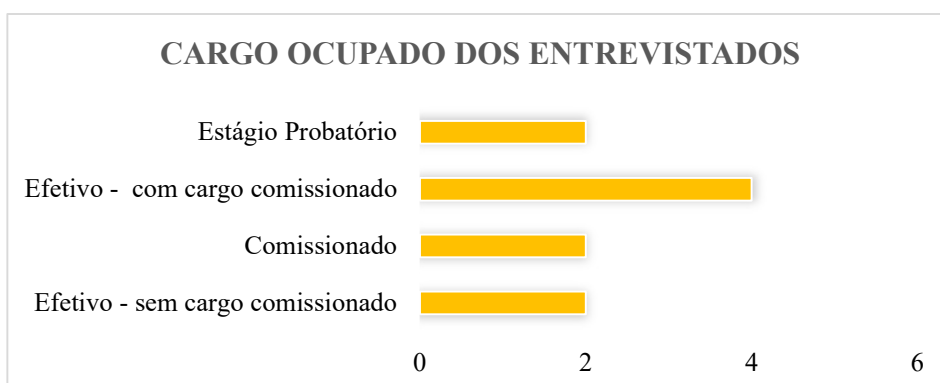


Fonte: Elaborado pela autora

A análise das falas indica que participantes com maior nível de escolaridade tendem a apresentar respostas mais elaboradas, reflexivas e críticas sobre o processo de avaliação de desempenho, frequentemente articulando suas percepções a conceitos como meritocracia, gestão por resultados, feedback e desenvolvimento profissional. Por outro lado, participantes com escolaridade fundamental ou média concentraram suas respostas em aspectos mais concretos do cotidiano de trabalho, como rotina, regras, estabilidade e consequências práticas das avaliações. Apesar dessas diferenças na forma de argumentação, observa-se convergência quanto à percepção de fragilidades institucionais no processo avaliativo, especialmente no que diz respeito a aplicação efetiva, equidade e utilidade prática da avaliação.

No que se refere ao cargo ocupado e ao vínculo funcional, os participantes distribuem-se entre servidores efetivos sem cargo comissionado (2), efetivos com cargo comissionado (4), comissionados (2) e servidores em estágio probatório (2), conforme apresentado no Gráfico 4. Essa composição possibilita a análise de percepções oriundas de diferentes posições institucionais, tanto de servidores predominantemente avaliados quanto daqueles que exercem ou exerceram funções de chefia e avaliação.

Gráfico 4 – Cargos Ocupados Entrevistados



Fonte: Elaborado pela autora

As respostas revelam diferenças relevantes associadas ao vínculo funcional. Servidores em estágio probatório demonstraram maior preocupação com o processo avaliativo como mecanismo de controle e permanência institucional, enquanto servidores efetivos, especialmente os mais antigos, enfatizaram a estabilidade funcional como fator que reduz a efetividade da avaliação ao longo do tempo. Já os ocupantes de cargos de chefia, sobretudo aqueles com vínculo comissionado, apresentaram maior preocupação com a legitimidade do processo, com o risco de uso político da avaliação e com a necessidade de capacitação para conduzi-la adequadamente. Apesar dessas diferenças de posição, há convergência entre os grupos quanto à percepção de que a avaliação de desempenho, para ser efetiva, necessita de critérios claros, preparo institucional e alinhamento com a cultura organizacional existente.

Quanto ao nível de escolaridade, os participantes apresentam formações variadas, que vão do ensino fundamental completo até níveis mais elevados de escolarização, incluindo pós-graduação e mestrado. Essa diversidade reflete a pluralidade de perfis educacionais presentes na organização e permite compreender a avaliação de desempenho sob diferentes perspectivas formativas, sem atribuir valor hierárquico às distintas trajetórias educacionais.

O tempo de serviço dos participantes na autarquia apresenta ampla variação, abrangendo servidores com ingresso recente e servidores com longa trajetória institucional. Essa diversidade temporal permite incorporar percepções construídas a partir de diferentes experiências organizacionais, incluindo vivências relacionadas a múltiplas gestões, alterações normativas e mudanças nos processos administrativos ao longo do tempo. A presença de servidores com muitos anos de atuação contribui para a compreensão da memória organizacional e para a identificação de práticas que se consolidaram historicamente no cotidiano institucional.

A análise das respostas indica que servidores com maior tempo de serviço tendem a interpretar os processos de avaliação de desempenho à luz de experiências anteriores, frequentemente marcadas por iniciativas institucionais que não se mantiveram ao longo do tempo. Essa vivência favorece posturas mais cautelosas ou céticas em relação à efetividade de novos modelos avaliativos. Em contrapartida, servidores com menor “tempo de casa” demonstram maior abertura à avaliação de desempenho, associando-a a possibilidades de melhoria e desenvolvimento profissional. Ainda assim, ambos os grupos convergem quanto à percepção de que a efetividade do processo depende de sua aplicação consistente e de mudanças estruturais na forma como a avaliação é conduzida na instituição.

Os participantes estão distribuídos em diferentes setores e diretorias da autarquia, com maior concentração em áreas administrativas, mas também com representação de setores

operacionais, financeiros, de comunicação e de gestão geral. Essa diversidade setorial amplia a compreensão do fenômeno estudado, ao permitir que a análise considere contextos de trabalho distintos, com rotinas, demandas e relações hierárquicas específicas.

As respostas indicam que, embora existam particularidades associadas a cada setor, há percepções convergentes quanto às fragilidades e aos desafios relacionados à avaliação de desempenho. Independentemente da área de atuação, os participantes mencionam dificuldades semelhantes no que se refere a clareza dos critérios, legitimidade do processo e ao papel das chefias. Essa convergência sugere que os desafios identificados possuem caráter institucional e cultural, ultrapassando especificidades setoriais e reforçando a necessidade de uma abordagem organizacional integrada para a implementação da avaliação de desempenho.

De modo geral, o perfil dos participantes evidencia um grupo plural e diversificado para permitir a incorporação de múltiplas perspectivas sobre a cultura organizacional e os processos de avaliação de desempenho. A apresentação dessas informações de forma agregada, descritiva e não vinculativa assegura o anonimato dos sujeitos e atende aos princípios éticos da pesquisa. Ao mesmo tempo, possibilita a adequada contextualização do corpus empírico que fundamenta a análise dos resultados apresentada nos tópicos seguintes.

4.2 ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DOS SERVIDORES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A análise da categoria Resistência à mudança e à burocracia evidencia como os artefatos organizacionais, os procedimentos formais e as práticas administrativas visíveis estruturam as percepções dos servidores acerca da implantação da avaliação de desempenho. Conforme o modelo de Schein (2010), o Nível 1 da cultura organizacional refere-se às manifestações mais observáveis da cultura, como regras, normas, rotinas, discursos institucionais e comportamentos reiterados. É nesse nível que a resistência se expressa de forma mais concreta, ancorada em experiências práticas e no funcionamento cotidiano da organização.

Os dados empíricos revelam que a resistência à avaliação de desempenho não se manifesta como rejeição explícita ao instrumento, mas como desconfiança operacional quanto à sua viabilidade em um ambiente percebido como excessivamente burocrático. A maioria dos entrevistados reconhece, em abstrato, a importância da avaliação, mas demonstra ceticismo quanto à sua aplicação efetiva. Essa percepção aparece quando o entrevistado E8 afirma que “o processo burocrático ele atrapalha muito a evolução assim dos processos”, ao explicar que a necessidade de leis, portarias e análises jurídicas torna qualquer mudança mais lenta. De forma

semelhante, o entrevistado E2 observa que “um negócio que poderia ser rápido vai demorar um tempinho”, em razão dos trâmites formais exigidos no setor público. Esse entendimento converge com Vilhena e Martins (2022), ao apontarem que, em ambientes públicos marcados por elevada formalização, instrumentos avaliativos tendem a ser incorporados como procedimentos burocráticos, com impacto limitado sobre as práticas organizacionais.

O código burocracia como entrave à mudança destaca-se como um dos mais recorrentes na categoria. Em diversas falas, os servidores associam a avaliação de desempenho à rigidez dos processos administrativos e à demora na implementação de novas práticas. Conforme relata o entrevistado E8, “realmente o processo burocrático ele atrapalha muito a evolução”, ainda que reconheça a necessidade da burocracia como mecanismo de transparência. Essa percepção dialoga com Rodrigues, Freitas e Messias (2020), que ressaltam que a administração pública brasileira é fortemente orientada por normas, o que, na prática, pode dificultar a implementação de sistemas gerenciais contínuos, especialmente nos níveis municipal e estadual.

Essa percepção se articula diretamente ao código dependência de regulamentação formal, presente de forma recorrente nas entrevistas. Os servidores demonstram compreender que mudanças institucionais somente se legitimam após ampla formalização normativa. O entrevistado E8 afirma que “é necessário que passe por leis, que tenha todo esse processo e que sejam emitidas portarias”, associando a legitimidade da ação administrativa à existência de respaldo legal. Essa compreensão reforça uma cultura organizacional fortemente orientada pelo cumprimento formal das normas, conforme apontam Rodrigues, Freitas e Messias (2020), ao destacarem que a ausência de normatização tende a gerar insegurança e resistência institucional.

O formalismo excessivo dos processos aparece como uma preocupação relevante, especialmente no que se refere à adequação dos instrumentos avaliativos à realidade do trabalho. O entrevistado E4 destaca que o próprio estágio probatório apresenta limitações, ao afirmar que “tem algumas perguntas que são muito idênticas uma da outra”, indicando que os instrumentos existentes não conseguem captar a complexidade do desempenho. Essa percepção reforça o argumento de Vilhena e Martins (2022), segundo o qual avaliações excessivamente padronizadas tendem a perder capacidade de captar aspectos qualitativos do trabalho no setor público. Entretanto, o formalismo também é interpretado de forma ambígua. O código formalismo como garantia de segurança institucional emerge em falas que reconhecem o papel das regras como mecanismo de proteção. O entrevistado E8 ressalta que os trâmites formais são necessários “principalmente porque a gente precisa manter a transparência com as pessoas, com o público”. Essa ambivalência é compatível com a literatura que aponta que, embora o

formalismo limite a flexibilidade gerencial, ele também atua como mecanismo de contenção do poder discricionário no setor público (Rodrigues; Freitas; Messias, 2020).

A desconfiança institucional no processo constitui um eixo transversal da categoria, especialmente entre servidores com maior experiência organizacional. Essa desconfiança se manifesta menos como oposição direta e mais como cautela diante de mudanças percebidas como pouco consolidadas. O entrevistado E8 observa que, do ponto de vista dos servidores, “pode parecer que eles estão sendo cobrados para além daquilo que eles fizeram ali a prova para assumir o posto”, revelando receio de ampliação indevida das exigências funcionais.

A comunicação institucional insuficiente também aparece como elemento que reforça a resistência. O entrevistado E2 destaca que, além da demora nos trâmites, há necessidade de explicação e adaptação após a publicação das normas, afirmando que “depois de publicado, você ainda tem o período de adaptação”. Esse achado converge com Andrade e Cordeiro (2022), que destacam a comunicação como elemento central para a aceitação de processos avaliativos no setor público.

Outro código estruturante da categoria é a falta de cultura de avaliação contínua. O entrevistado E4 afirma que sua única experiência com avaliação ocorreu “somente na época do estágio probatório”, indicando a ausência de práticas avaliativas ao longo da carreira. Essa percepção reforça a compreensão da avaliação como evento pontual e não como instrumento permanente de desenvolvimento, em consonância com Vilhena e Martins (2022).

A dificuldade de implementação prática da avaliação de desempenho também se faz presente. O entrevistado E6 reconhece a importância da avaliação, mas condiciona seus efeitos à forma de implementação, afirmando que “desde que seja feita de forma correta, eu acho muito importante”. Essa fala evidencia que a resistência não se dirige ao instrumento em si, mas à forma como ele pode ser operacionalizado no contexto institucional.

O código medo de perseguição ou retaliação emerge de forma explícita e consistente nas falas dos entrevistados, constituindo um dos elementos mais sensíveis da resistência à avaliação de desempenho. O entrevistado E4 afirma que “o outro medo do servidor é talvez alguma perseguição por parte de chefia e ele ser prejudicado nessa avaliação”. De forma ainda mais direta, o entrevistado E6 ressalta que a avaliação só traria melhorias “desde que seja feita de forma correta, não haja perseguição... Porque infelizmente existe”. O entrevistado E1 também expressa receio ao afirmar que, sem mecanismos de proteção, a avaliação pode ser utilizada como “ferramenta de perseguição do funcionário”. Essas falas revelam que o medo de retaliação não é hipotético, mas baseado em experiências concretas e percepções

compartilhadas, reforçando a necessidade de critérios claros, instâncias de revisão e salvaguardas institucionais.

Por fim, o código zona de conforto funcional manifesta-se em práticas e comportamentos associados à manutenção de rotinas consolidadas. O entrevistado E8 observa que existe “essa rigidez do processo que o servidor tem em não aceitar novas ferramentas de trabalho, não aceitar novas opiniões”, indicando resistência à alteração de práticas historicamente instituídas. Esse comportamento reflete a reprodução de padrões culturais já consolidados, conforme Schein (2010), segundo o qual os artefatos visíveis tendem a se manter mesmo diante de propostas formais de mudança.

De forma integrada, os códigos da categoria 1 (Resistência à mudança e à burocracia) demonstram que a resistência à avaliação de desempenho é construída a partir da experiência cotidiana com a burocracia, do formalismo institucional, da ausência de uma cultura avaliativa contínua e do medo de usos punitivos do instrumento. Não se trata de rejeição ao conceito de avaliação, mas de uma resistência pragmática, fundamentada em vivências organizacionais e percepções compartilhadas. Esses achados sustentam a Proposição Teórica 1, ao evidenciar que, em ambientes de cultura organizacional burocrática, a avaliação de desempenho tende a ser percebida como prática simbólica ou de controle adicional, reforçando resistências culturalmente enraizadas nos artefatos e práticas visíveis da organização.

4.3 ANÁLISE DOS SENTIDOS ATRIBUÍDOS À ESTABILIDADE FUNCIONAL NO ENGAJAMENTO DOS SERVIDORES

A análise da categoria Estabilidade funcional e seus efeitos permite compreender como crenças profundas e amplamente compartilhadas estruturam a forma como os servidores interpretam a avaliação de desempenho no contexto da autarquia. Conforme o modelo de Schein (2010), o Nível 3 da cultura organizacional refere-se aos pressupostos básicos, isto é, concepções naturalizadas, raramente questionadas, que orientam comportamentos e percepções sobre “como as coisas funcionam” na organização. Nesse nível, a estabilidade funcional emerge como um dos elementos mais centrais da cultura organizacional, influenciando expectativas relacionadas ao engajamento, à responsabilização, ao mérito e à possibilidade de mudança no ambiente de trabalho.

Os dados empíricos revelam que a estabilidade funcional é amplamente percebida como uma garantia praticamente incontestável, constituindo um pressuposto profundamente enraizado no discurso dos entrevistados. A maioria dos participantes associa a estabilidade à

ideia de permanência assegurada, independentemente do desempenho apresentado. Conforme relatado pelo entrevistado E1, “a estabilidade faz com que o cara não siga por um caminho melhor, a pessoa acaba fazendo o que quer, no final das contas”. De modo semelhante, o entrevistado E10 afirma que, após a estabilidade, “o servidor, depois que ele fica estável, o céu é o limite pra ele”, indicando a percepção de ampliação dos limites de tolerância institucional. Essas falas evidenciam que a estabilidade deixa de ser compreendida apenas como um direito funcional e passa a assumir um papel simbólico central na organização do trabalho, moldando expectativas e comportamentos de forma duradoura.

Esse entendimento se articula diretamente ao código ausência de consequências reais, amplamente mencionado ao longo das entrevistas. Os servidores demonstram perceber limites institucionais concretos para a responsabilização de desempenhos considerados insatisfatórios. Conforme o entrevistado E1, “se o cara não vai ter consequência de más ações, ele continua realizando as más ações”, ressaltando que “ele não pode ser mandado embora mesmo, a não ser que por alguma coisa muito grave”. De forma convergente, o entrevistado E3 observa que “a própria administração não sabe o que fazer com esse servidor problemático”, indicando a dificuldade institucional de lidar com situações recorrentes de baixo desempenho. Nesse contexto, a avaliação de desempenho é percebida como um registro formal, com baixa capacidade de interferir na trajetória funcional dos servidores já estáveis, aspecto que dialoga com Rodrigues, Freitas e Messias (2020), ao apontarem as limitações práticas da responsabilização no setor público.

Associado a esse pressuposto, destaca-se o código acomodação pós-estágio probatório, recorrente nas falas analisadas. A maior parte dos entrevistados descreve o estágio probatório como o período em que a avaliação exerce maior influência sobre o comportamento do servidor. Conforme o entrevistado E1, “no estágio probatório a pessoa tende a tomar mais cuidado com o que faz”, enquanto, segundo o entrevistado E4, “o que está em probatório tem a preocupação de não ser aprovado, e o outro fica mais tranquilo”. Essa transição evidencia que o estágio probatório funciona como um marco simbólico, após o qual a avaliação deixa de ser percebida como um mecanismo efetivo de controle e orientação do desempenho.

O código redução do engajamento ao longo do tempo aparece como um desdobramento direto dessa dinâmica. Diversos entrevistados relatam que, com o passar dos anos, diminui a motivação para buscar melhorias, propor mudanças ou se envolver ativamente em novos processos. O entrevistado E10 observa que, após a estabilidade, “o resto está tranquilo”, desde que não haja infrações graves, enquanto o entrevistado E3 menciona que “tem servidores que não desempenham há anos um bom papel aqui dentro”. Essas falas indicam que a redução do

engajamento não decorre de incapacidade técnica, mas da percepção de que o esforço adicional não produz efeitos concretos, convergindo com Vilhena e Martins (2022) quanto à fragilização do vínculo entre avaliação e desenvolvimento no serviço público.

Nesse cenário, a estabilidade funcional passa a atuar como um fator que desestimula o investimento subjetivo no trabalho, especialmente quando não há diferenciação clara entre desempenhos distintos. Essa percepção conecta-se ao código estabilidade como fator de resistência à avaliação. Parte dos entrevistados reconhece o potencial teórico da avaliação de desempenho, mas questiona sua utilidade prática. Conforme o entrevistado E10, “ninguém gosta de ser avaliado”, sobretudo em um contexto em que a progressão ocorre automaticamente, o que torna o processo pouco significativo do ponto de vista do servidor. A resistência, portanto, não se dirige ao conceito de avaliação, mas à sua incapacidade percebida de produzir efeitos reais na configuração organizacional existente.

Outro elemento central da categoria é o código diferença de comportamento entre servidores novos e antigos. Os servidores em início de carreira são descritos como mais abertos às mudanças e mais atentos às exigências institucionais. Conforme o entrevistado E9, “quem está no estágio probatório aceita mais fácil essas mudanças porque está entrando agora”, enquanto o entrevistado E1 afirma que, após a estabilidade, “a pessoa fica mais relaxada”. Essas comparações reforçam a compreensão de que o tempo de serviço, combinado à estabilidade, influencia diretamente o engajamento com a avaliação de desempenho.

O contraste entre servidores em estágio probatório e servidores estáveis reforça a percepção de que a avaliação de desempenho não está institucionalizada como prática contínua. Conforme o entrevistado E5, “enquanto está em probatório a pessoa toma mais cuidado”, mas, segundo o entrevistado E7, “depois disso ninguém cobra mais nada”. Essa concentração da avaliação em um único momento da carreira limita seu potencial formativo, conforme também apontado por Vilhena e Martins (2022).

O código naturalização do baixo desempenho representa um dos pressupostos mais profundos identificados nesta categoria. Embora nem sempre mencionado de forma direta, ele se manifesta em falas que indicam tolerância institucional a desempenhos insatisfatórios. Conforme o entrevistado E3, “a gente sabe que tem servidor que não desempenha bem há anos”, enquanto o entrevistado E10 relata que determinados comportamentos passam a ser aceitos como parte da rotina. Essas narrativas indicam que o baixo desempenho deixa de ser tratado como exceção e passa a integrar o funcionamento normal da organização.

É relevante observar que mesmo servidores que exercem funções de chefia reconhecem as limitações impostas pela estabilidade. Conforme o entrevistado E3, “é muito difícil excluir

esse servidor do quadro funcional”, uma vez que “tem que abrir vários processos”. Essa percepção evidencia que a estabilidade limita não apenas os avaliados, mas também os avaliadores, reforçando sua condição de pressuposto cultural amplamente compartilhado e pouco questionado.

A análise integrada dos códigos que compõem esta categoria (Estabilidade funcional e seus efeitos) evidencia que a estabilidade funcional atua como um pressuposto cultural estruturante, profundamente internalizado na organização. Esse pressuposto orienta a forma como o desempenho é significado, avaliado e tratado no cotidiano institucional, produzindo efeitos que extrapolam comportamentos individuais. Ao ser naturalizada como garantia praticamente inquestionável, a estabilidade reconfigura expectativas sobre mérito, esforço e responsabilização, contribuindo para a consolidação de práticas organizacionais marcadas pela acomodação e pela tolerância ao baixo desempenho.

À luz dos achados empíricos, a Proposição Teórica 2 “A estabilidade funcional reforça percepções de imutabilidade que dificultam a aceitação da avaliação” é amplamente confirmada. A análise demonstra que a estabilidade não é percebida apenas como um direito funcional, mas como um elemento simbólico que redefine a relação do servidor com o desempenho, enfraquecendo a associação entre avaliação, responsabilização e mudança. Nesse cenário, a avaliação de desempenho encontra limites culturais profundos, pois passa a ser interpretada como um procedimento formal, com baixo potencial transformador, não em razão de resistência individual ou desconhecimento técnico, mas de pressupostos culturais consolidados que estruturam a percepção de imutabilidade no interior da autarquia.

4.4 ANÁLISE DO PAPEL DAS CHEFIAS NA LEGITIMIDADE DO PROCESSO AVALIATIVO

A análise da categoria Lideranças e cargos de chefia evidencia como os valores organizacionais compartilhados moldam a percepção dos servidores acerca da legitimidade, da justiça e da credibilidade do processo de avaliação de desempenho. À luz do modelo de Schein (2010), o Nível 2 da cultura organizacional refere-se aos valores declarados e praticados, isto é, princípios que orientam o comportamento institucional e expressam aquilo que é considerado desejável, adequado ou correto na organização. Nesse nível, as lideranças ocupam posição estratégica, pois atuam como mediadoras entre normas formais, práticas cotidianas e expectativas dos servidores.

Os dados empíricos revelam que a avaliação de desempenho é amplamente percebida como um processo cuja credibilidade está diretamente associada à atuação das chefias. As falas indicam que a simples existência de instrumentos formais não é suficiente para legitimar o processo avaliativo, sendo a postura da liderança um elemento central para sua aceitação. Conforme relatado por E5, “as chefias, tanto imediatas quanto superiores, têm um papel muito importante nesse processo”, destacando que a forma como a liderança conduz a avaliação influencia diretamente o comportamento e o engajamento dos servidores.

Um dos códigos mais recorrentes nesta categoria é a avaliação subjetiva das lideranças, que emerge a partir de narrativas que evidenciam a influência de relações pessoais no processo avaliativo. Essa percepção aparece de maneira explícita na fala de E10, ao relatar situações em que vínculos interpessoais interferem diretamente no resultado da avaliação: “a avaliação era pro forma mesmo, era só para constar porque estava previsto na lei”, acrescentando que o desempenho real acabava não sendo refletido nos registros formais. Esse tipo de relato revela a fragilidade da avaliação quando conduzida sem critérios objetivos e sem preparo adequado, reforçando a percepção de injustiça.

Essa preocupação se intensifica quando associada ao código risco de uso político da avaliação, amplamente mencionado pelos entrevistados. A presença de cargos comissionados e a influência de indicações políticas aparecem como fatores que fragilizam a confiança no processo. Conforme E6, “a maioria da chefia é indicação, e indicação política”, acrescentando que essa condição compromete a legitimidade da avaliação quando alguém que não percorreu a trajetória institucional passa a avaliar servidores efetivos. De forma convergente, E10 problematiza a situação ao afirmar que, mesmo diante de avaliações negativas, “ele vai ser exonerado? Não”, evidenciando a percepção de que critérios políticos se sobrepõem aos técnicos.

Chama atenção, do ponto de vista analítico, um dado relevante: o entrevistado que ocupa o cargo de maior hierarquia formal entre os participantes foi o único que não mencionou diretamente o risco de uso político da avaliação. Esse silêncio discursivo não deve ser interpretado como ausência de percepção do problema, mas como reflexo da posição ocupada no arranjo organizacional. Enquanto servidores em posições subordinadas ou intermediárias demonstram receio quanto à instrumentalização política da avaliação, o ocupante de posição hierárquica superior tende a enfatizar aspectos técnicos e procedimentais do processo, minimizando ou silenciando a dimensão política. Essa diferença evidencia como a posição hierárquica influencia a forma como os valores organizacionais são percebidos, vivenciados e verbalizados.

O código diferença entre chefia efetiva e comissionada aparece como um dos eixos estruturantes da categoria. Parte significativa dos entrevistados associa as chefias efetivas a maior legitimidade institucional, em razão do ingresso via concurso público e do conhecimento acumulado da organização. Conforme E4, “o efetivo ele só entra via concurso”, enquanto o comissionado pode ser indicado “por critério político”, o que, segundo o entrevistado, nem sempre está relacionado ao desempenho ou à experiência técnica. Essa distinção estabelecida pelos entrevistados encontra respaldo em Rodrigues, Freitas e Messias (2020), ao analisarem a relação entre estrutura administrativa e práticas de gestão no setor público. Os autores destacam que a rotatividade em cargos comissionados e a ausência de critérios técnicos claros para sua ocupação tendem a comprometer a continuidade de políticas gerenciais e a confiança dos servidores nos processos institucionais. Nesse sentido, a legitimidade atribuída às chefias efetivas pelos entrevistados reflete a valorização da trajetória funcional como elemento de estabilidade simbólica e previsibilidade organizacional.

Entretanto, essa diferenciação não é apresentada de forma homogênea. Alguns entrevistados reconhecem que cargos comissionados podem ser ocupados por profissionais tecnicamente capacitados, especialmente em áreas que exigem conhecimento específico. Conforme E8, “acho que, primeiro, alguma espécie de treinamento, comunicação”, destacando que a competência técnica e a preparação podem mitigar parte das resistências, independentemente do vínculo funcional.

O código necessidade de capacitação das lideranças emerge como consenso entre os participantes. As falas indicam que as chefias não foram preparadas adequadamente para conduzir processos avaliativos mais complexos, especialmente no que se refere à gestão de pessoas. Conforme E5, “é necessário trabalhar essa questão, levando informações claras e suficientes”, reforçando que a ausência de preparo compromete a efetividade e a legitimidade da avaliação. Esse achado converge com Andrade e Cordeiro (2022), ao destacarem a capacitação como condição central para a consolidação de sistemas de avaliação no setor público. Associado a isso, destaca-se o código importância da transparência da chefia, fortemente relacionado à comunicação e à clareza dos critérios adotados. Os entrevistados indicam que a explicitação do processo reduz inseguranças e resistências. Conforme E4, “para o servidor sentir segurança, essa avaliação teria que ser feita em duas etapas”, de modo a reduzir dúvidas e minimizar percepções de perseguição. A transparência, nesse contexto, é compreendida como valor organizacional essencial para a construção de confiança.

O código hierarquia como fator de tensão evidencia como relações verticalizadas impactam a percepção da avaliação. Parte dos entrevistados relata receio de contrariar

superiores ou de sofrer consequências indiretas ao expressar posicionamentos críticos. Conforme E4, “o outro medo do servidor é talvez alguma perseguição por parte de chefia”, indicando que a hierarquia rígida pode inibir a honestidade e comprometer o caráter formativo da avaliação. Por fim, o código avaliação como instrumento de poder sintetiza muitas das preocupações expressas pelos entrevistados. A avaliação é percebida como um mecanismo ambivalente, que pode tanto contribuir para o desenvolvimento quanto ser utilizado como forma de controle. Conforme E10, “na mão errada, vira poder”, evidenciando que o instrumento não é interpretado como neutro, mas como prática social mediada por relações de autoridade e confiança.

A análise integrada dos códigos revela que a legitimidade da avaliação de desempenho está profundamente condicionada aos valores organizacionais associados às lideranças. Os achados demonstram que a avaliação não é percebida como um processo exclusivamente técnico, mas como uma prática atravessada por hierarquia, preparo, transparência e posicionamento institucional. As diferenças observadas entre servidores de distintos cargos e tempos de serviço reforçam que a posição ocupada na estrutura organizacional influencia diretamente a forma como a liderança é avaliada e como o processo avaliativo é significado.

À luz dos achados empíricos, a Proposição Teórica 3 “A ocupação de cargos de liderança por agentes externos compromete a legitimidade do processo avaliativo” é parcialmente confirmada. A análise evidencia que a legitimidade da avaliação de desempenho não depende exclusivamente do vínculo funcional da liderança, mas da combinação entre preparo técnico, transparência, experiência institucional e postura ética. Entretanto, os dados demonstram que a presença de lideranças ocupando cargos por indicação política amplia a percepção de risco de uso estratégico da avaliação, especialmente entre servidores sem cargo de chefia e com maior tempo de serviço. Assim, embora cargos comissionados não sejam, por si só, ilegítimos, a ausência de critérios técnicos claros e de capacitação adequada compromete a confiança no processo avaliativo, indicando que a legitimidade da avaliação é construída cotidianamente a partir dos valores organizacionais efetivamente praticados pelas lideranças.

4.5 SÍNTESE DOS RESULTADOS

A análise integrada das três categorias analíticas permitiu compreender, de forma articulada, como diferentes níveis da cultura organizacional influenciam a percepção e a aceitação da avaliação de desempenho na autarquia estudada. Os resultados evidenciam que a resistência ao processo avaliativo não se manifesta de maneira homogênea ou isolada, mas é

construída a partir da interação entre artefatos burocráticos, valores organizacionais compartilhados e pressupostos culturais profundamente naturalizados.

Na Categoria 1 – Resistência à mudança e à burocracia, observou-se que os servidores não rejeitam, em princípio, a ideia de avaliação de desempenho. A resistência emerge, sobretudo, da experiência cotidiana com práticas burocráticas, do excesso de formalismo e da ausência de uma cultura de avaliação contínua. A avaliação é frequentemente percebida como mais um procedimento formal, com risco de se tornar simbólica e desvinculada de efeitos concretos. Esse resultado reforça a compreensão de que, em ambientes marcados por forte burocratização, instrumentos gerenciais tendem a ser recebidos com desconfiança operacional, especialmente quando não acompanhados de comunicação clara e de estratégias efetivas de implementação.

A Categoria 2 – Estabilidade funcional e seus efeitos revelou que a estabilidade constitui um pressuposto cultural estruturante, orientando comportamentos, expectativas e níveis de engajamento. Os dados indicam que a estabilidade é amplamente percebida como garantia quase absoluta, o que enfraquece a associação entre desempenho, responsabilização e progressão funcional. A diferenciação entre servidores em estágio probatório e servidores estáveis aparece de forma recorrente, evidenciando que a avaliação exerce maior impacto apenas em momentos específicos da trajetória funcional. Após a conclusão do probatório, observa-se redução do engajamento, acomodação e naturalização de desempenhos considerados insuficientes, o que limita o potencial transformador da avaliação de desempenho.

Já a Categoria 3 – Lideranças e cargos de chefia, evidenciou que a legitimidade do processo avaliativo está fortemente condicionada à atuação das chefias. A avaliação de desempenho é interpretada como um instrumento mediado por relações de poder, confiança e hierarquia. Os resultados mostram que a presença de lideranças despreparadas ou percebidas como politicamente indicadas amplia o receio de subjetividade e de uso estratégico da avaliação. Ao mesmo tempo, a análise revelou diferenças importantes entre os discursos conforme o cargo ocupado, o tempo de serviço e o nível de escolaridade, destacando-se, de forma analiticamente relevante, que o ocupante do cargo de maior hierarquia formal foi o único a não mencionar diretamente o risco de uso político da avaliação, o que evidencia assimetrias de percepção associadas à posição organizacional.

Os resultados indicam que as dificuldades observadas na implementação da avaliação de desempenho não se limitam a aspectos operacionais do sistema avaliativo, mas estão associadas a elementos mais profundos da cultura organizacional. Essa interpretação dialoga com a perspectiva teórica proposta por Schein (2010), segundo a qual a cultura organizacional

se manifesta em diferentes níveis, que vão desde artefatos e práticas visíveis até valores compartilhados e pressupostos básicos subjacentes. No contexto analisado, fatores como burocracia institucionalizada, percepções associadas à estabilidade funcional e fragilidades na atuação das lideranças evidenciam manifestações culturais que influenciam diretamente a forma como o processo avaliativo é percebido e conduzido na organização.

Esses achados também dialogam com estudos que apontam a influência de fatores institucionais e culturais na implementação de sistemas de avaliação de desempenho no setor público, corroborando o evidenciado por Saraiva (2002) e Rossini e Bendassolli (2019), que destacam como estruturas burocráticas e padrões culturais consolidados influenciam práticas de gestão nas organizações públicas. De forma semelhante, pesquisas sobre avaliação de desempenho no setor público indicam que tais sistemas frequentemente enfrentam resistências quando inseridos em contextos organizacionais marcados por rotinas burocráticas, percepções de controle e baixa integração entre avaliação e desenvolvimento profissional, conforme discutido por Andrade e Cordeiro (2022), Barros e Marques (2020) e Pinto e Behr (2015).

A literatura sobre mudança organizacional também contribui para a interpretação desses resultados. Estudos clássicos sobre processos de mudança indicam que transformações institucionais dependem não apenas da introdução de novos instrumentos gerenciais, mas da capacidade das organizações de lidar com padrões culturais arraigados e com as percepções dos indivíduos sobre tais mudanças, como discutido por Lewin (1951), Kotter (1996) e Burnes (2017). Nesse sentido, a confirmação das duas primeiras proposições e a confirmação parcial da terceira reforçam a compreensão de que a efetividade da avaliação de desempenho depende menos da criação de novos instrumentos e mais da capacidade institucional de promover mudanças culturais graduais e de fortalecer o papel das lideranças na condução desses processos.

De forma geral, os achados indicam que a aceitação da avaliação de desempenho não depende exclusivamente de sua normatização ou de seu desenho técnico, mas da coerência entre cultura organizacional, valores praticados pelas lideranças e expectativas dos servidores. A avaliação tende a ser percebida como legítima quando associada à transparência, ao preparo das chefias, à comunicação clara e à possibilidade real de desenvolvimento, aspecto também observado em estudos sobre gestão de desempenho no setor público, como apontado por Vilhena e Martins (2022) e Guimarães, Bitencourt e Soares (2024). Quando esses elementos estão ausentes, o processo avaliativo tende a ser interpretado como instrumento de controle, reforçando resistências culturalmente construídas na organização.

Na sequência, o Quadro 7 consolida uma síntese dos principais resultados, articulando as categorias analíticas com as proposições teóricas do estudo.

Quadro 7 - Categorias Analíticas e Resultados das Proposições Teóricas

Categoria Analítica	Principais Resultados	Proposição Teórica	Resultado da Proposição
Resistência à mudança e à burocracia	Resistência associada ao excesso de formalismo, dependência normativa, comunicação insuficiente e ausência de cultura de avaliação contínua. Avaliação percebida como procedimento simbólico e de baixo impacto prático.	PT1 – Em ambientes de cultura organizacional burocrática, há maior resistência à avaliação de desempenho.	Confirmada
Estabilidade funcional e seus efeitos	Estabilidade percebida como garantia quase absoluta. Acomodação pós-estágio probatório, redução do engajamento ao longo do tempo e naturalização do baixo desempenho. Avaliação concentrada no probatório, sem continuidade.	PT2 – A estabilidade funcional reforça percepções de imutabilidade que dificultam a aceitação da avaliação.	Confirmada
Lideranças e cargos de chefia	Legitimidade da avaliação condicionada à postura, preparo e transparência das chefias. Forte receio de subjetividade e uso político, especialmente entre servidores sem cargo de chefia. Diferenças de percepção conforme posição organizacional.	PT3 – A ocupação de cargos de liderança por agentes externos compromete a legitimidade do processo avaliativo.	Parcialmente confirmada

Fonte: Elaborada pela autora

Os resultados demonstram que a avaliação de desempenho, no contexto analisado, encontra limites que extrapolam aspectos técnicos ou normativos. A resistência observada revela-se multifacetada e culturalmente construída, emergindo da combinação entre burocracia institucionalizada, estabilidade funcional naturalizada e fragilidades na atuação das lideranças. A confirmação das duas primeiras proposições e a confirmação parcial da terceira indicam que a efetividade da avaliação de desempenho depende menos da criação de novos instrumentos e mais da transformação gradual da cultura organizacional, da qualificação das lideranças e da construção de uma lógica avaliativa contínua, orientada ao desenvolvimento e não apenas ao controle.

Embora parte dos códigos analisados evidencie fatores associados a resistências ou limitações institucionais, também foram identificados elementos com potencial de contribuição positiva para o processo avaliativo. Entre eles, destacam-se a estabilidade funcional e o papel da liderança. No primeiro caso, a estabilidade pode ser compreendida não apenas como fator de acomodação, mas também como mecanismo de proteção ao servidor público, garantindo segurança institucional e condições para o exercício das atividades sem pressões externas indevidas. No caso da liderança, observa-se seu papel como mediadora dos processos de mudança organizacional, especialmente na condução da avaliação de desempenho, na

comunicação com as equipes e na construção de um ambiente favorável à aceitação e ao aprimoramento das práticas avaliativas. Assim, ambos os elementos podem ser compreendidos como fatores que, quando adequadamente mobilizados, atuam como incentivos ou facilitadores para o fortalecimento do processo avaliativo na organização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar de que maneira a cultura organizacional influencia a percepção dos servidores públicos sobre a adoção de um processo de avaliação de no contexto de uma autarquia pública, considerando as dimensões da burocracia, da estabilidade funcional e do papel das lideranças. A partir da análise qualitativa das percepções dos servidores, foi possível compreender que a avaliação de desempenho não pode ser interpretada apenas como um instrumento técnico de gestão, mas como uma prática organizacional profundamente condicionada por elementos culturais, históricos e institucionais.

Do ponto de vista teórico, os achados do estudo reforçam a pertinência do modelo de cultura organizacional proposto por Schein(2010), ao evidenciar a atuação articulada dos três níveis da cultura. Os resultados demonstram que os artefatos burocráticos (nível 1), os valores organizacionais associados às lideranças (nível 2) e os pressupostos básicos relacionados à estabilidade funcional (nível 3) operam de forma integrada, produzindo resistências e condicionando o sentido atribuído à avaliação de desempenho. Dessa forma, o estudo contribui para a literatura ao mostrar que a resistência à avaliação no setor público não decorre apenas de fatores normativos ou legais, mas da consolidação de padrões culturais que moldam expectativas, comportamentos e interpretações dos servidores ao longo do tempo.

Ainda no campo teórico, a pesquisa avança ao evidenciar que a estabilidade funcional, frequentemente tratada de forma normativa ou jurídica nos estudos sobre administração pública, atua como um pressuposto cultural estruturante, influenciando diretamente o engajamento, a responsabilização e a percepção de mérito. Ao demonstrar que a avaliação tende a perder legitimidade quando não há consequências percebidas ou continuidade ao longo da carreira, o estudo amplia a compreensão sobre os limites culturais da gestão do desempenho em organizações públicas estáveis.

No que se refere às implicações práticas, os resultados indicam que a implementação de sistemas de avaliação de desempenho exige mais do que a criação de instrumentos formais ou alterações normativas. Torna-se fundamental investir em processos de mudança cultural, com destaque para a qualificação das lideranças, a construção de práticas de feedback contínuo e o

fortalecimento da comunicação institucional. A avaliação de desempenho tende a ser mais bem aceita quando os servidores percebem coerência entre discurso e prática, clareza nos critérios adotados e preparo técnico das chefias para conduzir o processo de forma justa e transparente.

Somado a isso, os achados sugerem que a simples vinculação da avaliação à progressão funcional, sem o enfrentamento das crenças relacionadas à estabilidade e à imutabilidade, pode ampliar resistências e gerar descrédito no processo. Assim, políticas de avaliação devem ser acompanhadas de estratégias educativas, gradualidade na implementação e criação de espaços institucionais de diálogo, capazes de ressignificar a avaliação como instrumento de desenvolvimento, e não apenas de controle.

Do ponto de vista social e institucional, a pesquisa contribui ao evidenciar que práticas avaliativas percebidas como injustas, simbólicas ou politicamente instrumentalizadas tendem a reforçar sentimentos de desmotivação, acomodação e desconfiança, impactando negativamente o clima organizacional e a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. Ao contrário, processos avaliativos legitimados culturalmente podem favorecer maior comprometimento, transparência e responsabilização, alinhando o desempenho individual aos objetivos institucionais e ao interesse público.

Em síntese, conclui-se que a efetividade da avaliação de desempenho no setor público depende não apenas da sofisticação dos instrumentos adotados, mas da forma como esses instrumentos são incorporados ao contexto organizacional, podendo inclusive contribuir para transformações culturais ao influenciar comportamentos e práticas institucionais. Nesse processo, torna-se fundamental que as organizações enfrentem seus pressupostos culturais, qualifiquem suas lideranças e construam, de forma gradual e participativa, uma cultura avaliativa orientada ao desenvolvimento, à justiça e ao fortalecimento do serviço público.

Por fim, reconhece-se que este estudo apresenta limitações, especialmente no que se refere ao recorte institucional e ao número de participantes, o que não permite generalizações. No entanto, tais limitações não invalidam os achados, os quais mantêm relevância analítica para a compreensão do fenômeno estudado.

Como agenda para pesquisas futuras, sugere-se a ampliação do estudo para outras organizações públicas, e a adoção de abordagens metodológicas mistas, visando aprofundar a compreensão dos impactos da avaliação de desempenho em diferentes contextos institucionais. Recomenda-se, ainda, a realização de estudos voltados à análise do processo de institucionalização da avaliação de desempenho nas organizações públicas, examinando como esse instrumento se consolida como prática legitimada e internalizada ou se permanece restrita

a um mecanismo predominantemente formal e instrumental, pouco integrado à cultura organizacional e aos processos decisórios.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. N. S. de & CORDEIRO, A. T. (2022). Avaliação de desempenho no setor público: a perspectiva de servidores em uma instituição federal. **Revista de Carreiras e Pessoas**, 12(2), 259–279. Disponível em: <https://doi.org/10.23925/recape.v12i2.49959>.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BARROS, L. C., MARQUES, A. A. (2020). Avaliação de Desempenho no Serviço Público: como tem sido feita, quais os resultados e as principais dificuldades do processo. **RACE - Revista de Administração do Cesmac**, 6(1), 1-20. Disponível em: <https://revistas.cesmac.edu.br/administracao/article/view/1411>. Acesso em 4 abr. 2025
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jun. 2025.
- BRIDGES, W. (2003). *Managing Transitions: Making the Most of Change*. Da Capo Press.
- BURNES, B. *Managing change*. 7ª edição **Harlow: Pearson Education**, 2017. 673p.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. (2015). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. **Revista de Administração Pública**, 49(4), 995–1018. <https://doi.org/10.1590/0034-76121651>
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). NBC TSP 34 – Custos no Setor Público. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2021. Disponível em: <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSP34.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025.
- DALACORTE, D. B. (2014). Avaliação de desempenho no setor público: desafios e dificuldades de sua implantação. **Repositório Institucional da UFSM**. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/11859>. Acesso em 4 abr. 2025
- EDMONDSON, A. C. **Psychological safety and learning behavior in work teams**. **Administrative Science Quarterly**, v. 44, n. 2, p. 350-383, 1999. <https://doi.org/10.2307/2666999>
- FETZNER, M. A., OLTRAMARI, A. P., OLEA, P. M. (2010). Gestão do desempenho na administração pública: o caso da TI governo. **Revista de Administração Contemporânea**, 14(5), 1-20. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000500014>
- FREZATTI, F.; AGUIAR, A. B. ; WANDERLEY, C. de A.; MALAGUEÑO, R. A pesquisa em contabilidade gerencial no Brasil: desenvolvimento, dificuldades e oportunidades. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 11, n. 1, p. 47-68, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.4270/ruc.2015103>. Acesso em: 1 set. 2025.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, D. E. L.; BITENCOURT, I. R.; SOARES, C. S. Avaliação de desempenho de recursos humanos no setor público: análise de um fragmento da literatura e oportunidades de pesquisa. **Revista Gestão & Conexões**, v. 13, n. 1, 2024.
<https://doi.org/10.47456/regec.2317-5087.2024.13.1.42072.120-146>.

HERNANDEZ, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel P.. Resistência a mudança: uma revisão crítica. **Revista de Administração de Empresas**, [S.L.], v. 41, n. 2, p. 31-45, jun. 2001. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-75902001000200004>.

HOFSTEDE, G. **Culturas e Organizações: Software da Mente**. Londres: McGraw-Hill. 1991.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perfil dos ocupantes de cargos comissionados na administração pública brasileira**. Brasília: IPEA, 2019.

Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/190620_relatorio_cargoscomissionados.pdf. Acesso em: 07 abr. 2025.

KOTTER, John P. **Leading Change**. Boston: Harvard Business Review Press, 1996.

LARA, L. PERDONA, G. DUTRA, A. ROLIM, S. (2025). Estruturação de modelo de avaliação de desempenho para apoiar a gestão de programa de *compliance*. **Innovar**, 35(96). e103516. <https://doi.org/10.15446/innovar.v35n96.103516>.

LEAVY, Patricia. **Method meets art: arts-based research practice**. 2. ed. New York: Guilford Press, 2015.

LEWIN, K. **Field Theory in Social Science: Selected Theoretical Papers**. Harper, 1951.

LOPES A. V.; VIEIRA, D. M. Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: usos, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes. **Revista Eletrônica de Administração**, vol. 26, no. 2, 1 Aug. 2020, pp. 439–462, <https://doi.org/10.1590/1413-2311.290.97872>. Acesso em: 1 abr. 2025

MACHADO, A. B.; DANDOLINI, G. A.; SOUZA, J. A.; NEVES, M. L.C. **Inovação no setor público: desafios e possibilidades**. São Paulo: Pimenta Cultural. 2022.
<https://doi.org/10.31560/pimentacultural/2022.95835>.

MUCCI, D. M.; BECK, F.; FREZATTI, F. Performance evaluation and forecasting functions and the perceived value of the budget. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 9-22, dez. 2023. Disponível em:
<https://doi.org/10.14392/asaa.2023160302>.

MUCCI, D. M.; FREZATTI, F.; DIENG, M. As múltiplas funções do orçamento empresarial. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 20, n. 3, p. 283–305, 2016. Disponível em:
<https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2016140121>.

NASCIMENTO, S.; BORTOLUZZI, S. C.; DUTRA, A.; ENSSLIN, S. R. Mapeamento dos indicadores de desempenho organizacional em pesquisas da área de Administração, Ciências

Contábeis e Turismo no período de 2000 a 2008. **RAUSP Management Journal**, 2008. DOI: <https://doi.org/10.5700/rausp1018>.

NASCIMENTO, S.; ROCHA, I.; KROENKE, A.; SILVA, J. O.; HEIN, Nelson. Avaliação de desempenho organizacional: ferramentas gerenciais utilizadas em pesquisas nacionais da área de engenharia. **Pesquisa & Desenvolvimento Engenharia de Produção**, v. 10, p. 11-21, 2012.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2010). **Public Governance Review: Brazil – Strengthening Accountability and Performance**. Paris: OECD Publishing.

OYADOMARI, J. C. T., FREZATTI, F., MENDONÇA NETO, O. R. de., CARDOSO, R. L., BIDO, D. de S.. (2011). Uso do sistema de controle gerencial e desempenho: um estudo em empresas brasileiras sob a perspectiva da resources-based view. Read. **Revista Eletrônica De Administração** (porto Alegre), 17(2), 298–329. <https://doi.org/10.1590/S1413-23112011000200001>. Acesso em: 20 ago. 2025

PECI, A., LEMOS, C. S., MENESES, C. M. R., FARIA, D. M., VÉRAS, M. L. (2008). O processo de avaliação de desempenho individual no choque de gestão mineiro. **Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, 32, 1-20.

PINTO, A. A.; BEHR, R. R. Contradições na avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos em educação na universidade pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 4, p. 795–820, 2015. <https://doi.org/10.1590/1679-395132365>.

REGO, T. G. (2013). Avaliação de desempenho: como avaliar os servidores de forma justa? **Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/306>.

REZENDE, F. P., FREITAS, F. O. SILVA. E. A. T. O. (2011). Cultura organizacional e resistência à mudança em instituições públicas. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos11/30514808.pdf>.

RODRIGUES, E. C. P. V.; FREITAS, G. L. de; MESSIAS, E. P. Avaliação de Desempenho no Setor Público: O caso da Universidade Federal de Viçosa. **Caderno de Administração**, [S. l.], v. 14, n. 1, 2020. DOI: 10.23925/2595-4865.v14n1.2020.44702. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/caadm/article/view/44702>. Acesso em: 9 maio 2025.

ROSSINI, C. O.; BENDASSOLLI, B. R.. Cultura organizacional: análise e impactos no processo de gestão local. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.10, n.1, p.117-130, 2019. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2019.001.0010>.

SARAIVA, L. A. S. (2002). Cultura organizacional em ambiente burocrático. **Revista de Administração Contemporânea**, 6(3), 187–207. DOI: 10.1590/S1415-65552002000300011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552002000300011>.

SCHEIN, Edgar H. **Organizational Culture and Leadership**. 4. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.

SILVA, A. H. da. **Governança e gestão de pessoas no setor público: um estudo de caso no Poder Executivo do Estado do Amazonas**. 2022. 55 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2022.

SILVA, J. C. S., PROCÓPIO, D. B., MELLO, J. A. V. B. (2019). O impacto da tecnologia da informação na administração pública: uma revisão sistemática. **P2P & Inovação**, 6(1), 191-205. <https://doi.org/10.21721/p2p.2019v6n1.p191-205>

SILVA, J. O.; SANTOS, T. R. LOPES, R. R. Avaliação de desempenho e remuneração de executivos em instituições financeiras. **ENFOQUE**, v. 42, p. 69-85, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v42i3.59629>.

SOUZA, C. Coordenação de Políticas Públicas. **Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3329>. Acesso em 01 set. 2024.

VILHENA, R.; MARTINS, H. . **Percepções sobre gestão do desempenho no setor público**. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 73, n. a, p. 8-25, 2022. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v73.ia.6864>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/6864>. Acesso em: 1 jun. 2025.

WEBER, M. (1991). **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016. E-book. pág.22. ISBN 9788584290833. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584290833/>. Acesso em: 02 jan. 2026.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulado “Cultura Organizacional e Percepção de Servidores Públicos sobre a Avaliação de Desempenho”, sob a responsabilidade do(s) pesquisador(es) Lara Cristina Francisco de Almeida Fehr e Sabrina Mantovany Alves Brito.

Nesta pesquisa nós estamos buscando compreender como os servidores públicos percebem o processo de avaliação de desempenho, considerando a influência da cultura organizacional e as práticas de gestão no setor público.

O Termo/Registro de Consentimento Livre e Esclarecido está sendo obtido pelo(a)(s) pesquisador(a)(es) Lara Cristina Francisco de Almeida Fehr e Sabrina Mantovany Alves Brito.

Você tem o tempo que for necessário para decidir se quer ou não participar da pesquisa (conforme item IV da Resolução nº 466/2012 ou Capítulo. III da Resolução nº 510/2016).

Na sua participação, você será entrevistado presencialmente, com duração aproximadamente de 15 minutos, composta por 6 perguntas de identificação e 15 perguntas relacionadas à percepção sobre a avaliação de desempenho. A entrevista será gravada apenas em áudio, com o objetivo exclusivo de posterior transcrição e análise de conteúdo. Após a transcrição, o arquivo de áudio será armazenado em local seguro término da pesquisa. Não haverá fotografias nem qualquer tipo de imagem.

Você tem o direito de não responder a qualquer questão, sem necessidade de explicação ou justificativa para tal.

Você não terá nenhum gasto nem ganho financeiro por participar na pesquisa. A equipe irá até o local para realização da entrevista, não sendo necessário gasto com transporte. Como a entrevista não ultrapassa 90 minutos, não haverá necessidade de lanche ou intervalo.

Nós, pesquisadores, atenderemos às orientações das Resoluções nº 466/2012, Capítulo XI, Item XI.2: f e nº 510/2016, Capítulo VI, Art. 28: IV - manter os dados da pesquisa em arquivo, físico ou digital, sob nossa guarda e responsabilidade, por um período mínimo de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa.

Os resultados da pesquisa serão publicados, e ainda assim a sua identidade será preservada. Todas as informações que possam identificá-lo serão removidas ou alteradas antes da publicação.

Os riscos consistem em possível violação de privacidade e confidencialidade das suas respostas. No entanto, todas as precauções serão tomadas para minimizar esse risco, como a não identificação nominal, a não citação da autarquia de origem e o armazenamento seguro dos arquivos de áudio e transcrições.

A descrição do relato de caso envolve o risco de quebra de confidencialidade (algum dado que possa identificar você ser exposto publicamente). Para minimizar esse risco, nenhum dado identificável (nome, cargo, telefone, e-mail, instituição, etc.) será coletado. Não serão utilizadas imagens, fotos nem quaisquer informações pessoais.

Os possíveis benefícios resultantes da sua participação na pesquisa são de natureza indireta, contribuindo para o avanço do conhecimento científico na área de gestão pública, a reflexão sobre as práticas de avaliação de desempenho e a promoção de melhorias nos processos administrativos das autarquias municipais.

Você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento sem qualquer prejuízo ou coação. Até o momento da divulgação dos resultados, você também é livre para solicitar a retirada dos seus dados da pesquisa.

Uma via original deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido ficará com você, assinada e rubricada pelos(as) pesquisadores(as).

Em qualquer momento, caso tenha qualquer dúvida ou reclamação a respeito da pesquisa, você poderá entrar em contato com Lara Cristina Francisco de Almeida Fehr, larafehr@ufu.br, (34) 99194-6270 e Sabrina Mantovany Alves Brito (equipe executora), sabrina.brito@ufu.br, (34) 99238-1548.

Havendo algum dano decorrente da pesquisa, você tem direito a solicitar indenização através das vias judiciais (Código Civil, Lei 10.406/2002, Artigos 927 a 954 e Resolução CNS nº 510 de 2016, Artigo 19).

Para obter orientações quanto aos direitos dos(as) participantes de pesquisa, acesse a cartilha disponível no link:

https://propp.ufu.br/sites/propp.ufu.br/files/media/documento/cartilha_dos_direitos_dos_participantes_de_pesquisa.pdf

Você poderá também entrar em contato com o Comitê de Ética na Pesquisa com Seres Humanos – CEP, da Universidade Federal de Uberlândia, localizado na Av. João Naves de Ávila, nº 2121, bloco A, sala 224, campus Santa Mônica – Uberlândia/MG, 38408-100; pelo telefone (34) 3239-4131; ou pelo e-mail cep@propp.ufu.br. O CEP/UFU é um colegiado independente criado para defender os interesses dos(as) participantes das pesquisas em sua integridade e dignidade e para contribuir para o desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos conforme resoluções do Conselho Nacional de Saúde.

Uberlândia, 03 de novembro de 2025.

Assinatura do(a) pesquisador(a)

Eu aceito participar do projeto citado acima, voluntariamente, após ter sido devidamente esclarecido.

Assinatura do(a) participante de pesquisa

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Informações Pessoais:

Seu nome (manteremos em sigilo)

Idade

Formação

O cargo que ocupa atualmente

Se é servidor efetivo ou comissionado,

Há quanto tempo trabalha na autarquia,

E em qual setor ou área você atua.

Bloco 1 – Percepções gerais sobre a avaliação de desempenho

1. Como você compreende a proposta de avaliação de desempenho que está sendo implementada na autarquia? Schein (2010)
2. Você acredita que esse processo pode trazer melhorias concretas para o serviço público? Por quê? Guimarães, Bitencourt e Soares (2024)
3. Já participou de alguma experiência anterior de avaliação de desempenho? Como foi? Rego (2013)

Bloco 2 – Resistência à mudança e à burocracia

4. Quais aspectos da cultura organizacional da autarquia você acredita que dificultam a aceitação de mudanças como essa? Saraiva (2002)
5. Você percebe algum tipo de resistência institucional ou dos colegas à nova avaliação? Poderia exemplificar? Hofstede (1991)
6. De que forma os procedimentos burocráticos impactam (positiva ou negativamente) a efetividade das mudanças administrativas? Barros e Marques (2020)

Bloco 3 – Estabilidade funcional e seus efeitos

7. Como você avalia a relação entre estabilidade funcional e o engajamento dos servidores com a nova proposta de avaliação? Dalacorte (2014)
8. A estabilidade pode, em sua opinião, gerar acomodação ou desmotivação no ambiente de trabalho? Por quê? Vilhena e Martins (2022)

9. Você percebe alguma diferença de postura entre servidores mais novos (em estágio probatório) e os mais antigos diante da avaliação? Andrade e Cordeiro (2022)

Bloco 4 – Lideranças e cargos de chefia

10. Como você enxerga o papel das lideranças (chefias imediatas e superiores) na condução da avaliação de desempenho? Schein (2010)
11. Você acredita que as chefias estão preparadas tecnicamente para conduzir esse processo? Poderia comentar? IPEA (2019)
12. Em sua opinião, a forma como os cargos de liderança são ocupados (efetivos ou comissionados) influencia na credibilidade da avaliação? Cavalcante e Lotta (2015)

Bloco 5 – Expectativas e sugestões

13. Quais são suas principais dúvidas, receios ou expectativas em relação à vinculação da avaliação de desempenho à progressão por mérito? Machado *et al.* (2022)
14. O que você acredita que poderia ser feito para tornar esse processo mais justo, transparente e aceito pelos servidores? Edmondson (1999)
15. Você gostaria de comentar mais algum ponto que considere importante sobre a avaliação de desempenho ou sobre a cultura organizacional da autarquia? Guimarães, Bitencourt e Soares (2024)