

Clientelismo e avaliação de desempenho no setor público brasileiro

Autores:

Ângela Marconi de Paula.

Assistente em Administração da Universidade Federal Fluminense.

Mestranda em Administração Pública. Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional. Universidade Federal Fluminense - PROFIAP/UFF.

Endereço: Rua Desembargador Ellis Hermydio Figueira, 783. Aterrado, Volta Redonda, RJ, Brasil

E-mail: ampaula@id.uff.br

Claudia Henschel de Lima

Professora Permanente do Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional. Universidade Federal Fluminense - PROFIAP/UFF. Diretora de Avaliação do Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional (PROFIAP).

Endereço: Rua Desembargador Ellis Hermydio Figueira, 783. Aterrado, Volta Redonda, RJ, Brasil

E-mail: claudialima@id.uff.br

Resumo: O trabalho aborda a ineficácia dos sistemas de avaliação de desempenho no setor público brasileiro, argumentando que sua falha não decorre de problemas técnicos, mas da captura por uma cultura clientelista profundamente enraizada. O objetivo central é investigar como o clientelismo, caracterizado pela troca de favores e lealdade pessoal, distorce a aplicação da avaliação de desempenho, transformando-a de ferramenta gerencial em instrumento de barganha e controle. Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa e exploratória, baseada em revisão bibliográfica de fontes secundárias, incluindo obras clássicas sobre o Estado brasileiro, análises de reformas administrativas e estudos de percepção de servidores. Os resultados revelam que a avaliação, ao invés de promover meritocracia, frequentemente reforça práticas clientelistas, premiando a lealdade em detrimento do mérito, o que gera desmotivação, ineficiência e erosão do interesse público. Reformas recentes, como a PEC 32/2020, podem agravar o problema ao associar avaliação à perda de estabilidade, potencializando a perseguição política. A relevância desta pesquisa reside em oferecer um diagnóstico crítico sobre os limites das políticas meritocráticas no Brasil, contribuindo para o debate acadêmico e prático sobre a modernização do Estado e alertando para os riscos de soluções simplistas em contextos de forte influência particularista.

Palavras-chave: Avaliação de Desempenho; Clientelismo; Administração Pública; Reforma do Estado; Nova Gestão Pública.

1. Introdução

O trabalho apresenta os resultados teóricos preliminares da pesquisa em andamento junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional sobre avaliação de desempenho no setor público brasileiro – e, em especial no espaço institucional de uma autarquia especial, como é o caso da Universidade Federal Fluminense.

O funcionamento e a excelência das instituições federais de ensino superior dependem intrinsecamente da atuação do corpo de servidores técnico-administrativos em educação (TAEs), que provê o suporte especializado para as atividades-fim de ensino, pesquisa e extensão. Embora estratégicos, esses profissionais estão inseridos em um contexto de crescentes desafios que tensionam sua capacidade de trabalho e a própria missão universitária. De um lado, observa-se a expansão do sistema, com mais cursos e alunos; de outro, uma severa contração de recursos, a não atualização dos quadros de servidores e a imposição de novas exigências legais e de transparência (Valmorbida et al., 2014). Esse quadro de precarização foi intensificado por uma conjuntura política recente de forte investida contra o setor público. Conforme apontam Rodrigues, Cabral de Ávila et al (2023), o esvaziamento orçamentário de diversos órgãos resultou na paralisia das universidades públicas e em outras crises setoriais, refletindo uma clara orientação política. É diante dessa realidade de desmonte e da necessidade de apresentar resultados eficazes à sociedade que a atuação dos TAEs e os modelos de gestão universitária precisam ser analisados. A pesquisa que dá origem ao presente trabalho se localiza neste ponto.

*

A administração pública brasileira vive a realidade da dualidade entre o desejo de um Estado moderno e a realidade de suas práticas historicamente consolidadas. De um lado, a teoria promove a modernização gerencial, tendo na avaliação de desempenho individual um de seus instrumentos mais emblemáticos. Idealizada para medir a performance, promover a meritocracia e aumentar a eficiência, essa ferramenta representa a busca por um serviço público impessoal e focado em resultados. De outro lado, a prática, que opera sob a forte influência do clientelismo, um padrão de relacionamento social e político baseado na troca de favores, na lealdade pessoal e na prevalência de interesses particularistas sobre as normas gerais. Essa cultura, profundamente arraigada, constitui um sistema informal, contudo determinante, que molda as dinâmicas de poder e carreira no serviço público.

A convivência dessas duas lógicas opostas, a meritocrática e a clientelista, gera uma tensão estrutural que fundamenta a presente investigação. Nesse contexto, a simples existência de um instrumento formal de avaliação não assegura, por si só, sua aplicação adequada, de maneira técnica e orientada pelo *ethos* público. Torna-se, portanto, contundente verificar de que formas a gramática informal do clientelismo interage com, e frequentemente se sobrepõe, à gramática formal da avaliação de desempenho. Dessa forma, a motivação da pesquisa que está na origem do presente trabalho é verificar essa zona de conflito, onde a promessa da técnica confronta a tradição histórica e a questão que o norteia é: de que formas o clientelismo, como prática social e política, influencia e distorce a aplicação da avaliação de desempenho no setor público brasileiro? Responder a essa pergunta implica em ir além da análise dos modelos de avaliação para examinar como eles são influenciados por uma cultura que opera sob uma lógica fundamentalmente oposta à do mérito. Na condição de resultado preliminar de uma pesquisa teórica, este trabalho propõe delimitar alguns mecanismos de interferência, demonstrando como

a avaliação pode se tornar, paradoxalmente, uma ferramenta de reforço das mesmas práticas que deveria combater.

A relevância do trabalho reside na verificação de um fator que interfere negativamente na busca pela modernização do Estado brasileiro, tendo em vista que influi diretamente na ineficiência que afeta a vida dos cidadãos. Sua inovação é a análise conjunta da teoria política sobre o clientelismo e a prática da gestão de pessoas. Enquanto outras pesquisas tratam os temas de forma isolada, esta propõe dissecar o mecanismo pelo qual a cultura do favor captura e neutraliza uma ferramenta gerencial moderna.

Para a academia, a pesquisa agrega ao conectar campos de estudo e ao oferecer uma crítica fundamentada à importação de modelos de gestão sem a devida contextualização cultural. Para o mercado de trabalho, especialmente para gestores públicos, ela oferece um diagnóstico mais preciso sobre a falha de políticas meritocráticas, permitindo uma reflexão de alternativas para contorná-las. Além disso, também repercute no debate sobre a Reforma Administrativa, alertando que soluções simplistas podem, paradoxalmente, fortalecer o clientelismo em vez de combatê-lo. O Brasil serve como um poderoso estudo de caso para outras nações com legados patrimonialistas, demonstrando os desafios de se implementar a governança moderna em contextos em que as relações pessoais ainda se sobrepõem às regras impessoais.

2. Fundamentação teórica

2.1. Mandonismo, coronelismo e a lógica do clientelismo

Para compreender por que um formulário de avaliação, uma ferramenta aparentemente técnica e neutra, pode ser tão suscetível a distorções, é preciso mergulhar na formação histórica das relações de poder no Brasil. José Murilo de Carvalho (1997), em seu artigo *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual*, mostra um mapa para essa investigação, desvendando as camadas que compõem o exercício do poder particularista no país.

Carvalho (1997) começa conceituando o mandonismo como a expressão mais crua do poder privado, exercido por um "mandão" local cuja autoridade emana da posse de recursos, como a terra, e se impõe sobre uma clientela dependente. É um poder que prescindir, em sua origem, da chancela do Estado.

O coronelismo, por sua vez, é uma sofisticação do mandonismo, um fenômeno político que floresce na República Velha. Ele representa a "(...)barganha entre o poder público, em seus vários níveis, e o poder privado" (Carvalho, 1997, p. 229). O coronel, o mandão local, controla os votos de sua área de influência e os negocia com os governos em troca de favores, verbas e, crucialmente para nossa análise, cargos públicos. No entanto, o conceito central que unifica e dá vida a essas estruturas é o clientelismo. Carvalho (1997) o define como uma relação social específica, baseada na troca assimétrica de bens e serviços entre dois atores de poder desigual: o "patrão" (o detentor de recursos) e o "cliente" (o dependente). Diferente de uma troca de mercado, a relação clientelista é pessoal, difusa e imbuída de um senso de lealdade e obrigação moral. O patrão oferece proteção, acesso a recursos, um emprego; o cliente retribui com lealdade, apoio político e serviços pessoais.

Essa lógica da troca de favores, historicamente consolidada, não se limitou às áreas rurais ou ao passado da República Velha. Ela migrou para as cidades e se instalou no coração da máquina pública. O Estado, em vez de se consolidar como uma esfera impessoal e universalista, tornou-

se a principal fonte de recursos a serem distribuídos pelo "patrão", agora na figura do político ou do gestor público, à sua clientela. Como aponta o estudo recente de Granja (2022) sobre a percepção de servidores em uma universidade pública, paradigmas antigos de clientelismo e patrimonialismo ainda são vistos como desafios contemporâneos e presentes na administração. Portanto, o clientelismo não é apenas um desvio de conduta, mas um sistema social e político. Ele se opõe à burocracia weberiana, trocando regras impessoais por relações pessoais, mérito por lealdade e direitos universais por favores individuais. É essa lógica que entra em conflito com a finalidade objetiva de qualquer sistema de avaliação de desempenho.

2.2A gramática política do Brasil e a institucionalização do clientelismo.

Enquanto Carvalho (1997) explica a origem do clientelismo, Edson Nunes (2003), em *A Gramática Política do Brasil*, analisa como essa prática se consolidou e passou a coexistir com outras lógicas no Estado brasileiro. Nunes propõe que a política no Brasil não segue uma única lógica, mas se organiza por meio de quatro “gramáticas” distintas, clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos, que se articulam e, por vezes, entram em conflito. O termo “gramática” é usado para indicar um conjunto de regras, estruturas e lógicas que orientam o funcionamento do sistema político.

O clientelismo, para Nunes (2003), é a gramática das trocas particularistas que já descrevemos. É troca de favores que permeia as relações entre políticos, administradores e cidadãos. O corporativismo é a gramática que organiza os interesses em categorias profissionais reconhecidas e tuteladas pelo Estado, que media e arbitra os conflitos. O insulamento burocrático refere-se à criação de "ilhas de excelência" na administração, núcleos técnicos protegidos da interferência política do clientelismo, capazes de formular e executar políticas complexas e de longo prazo (como o BNDES em certos períodos). Por fim, o universalismo de procedimentos é a gramática da burocracia clássica, baseada em leis e regras impessoais e universais, a que todos, em teoria, estariam submetidos.

O mérito da análise de Nunes (2003) está em mostrar que o Estado brasileiro não pode ser classificado de maneira absoluta como clientelista ou burocrático. Ele deve ser compreendido como um campo de disputa, no qual diferentes lógicas competem pela hegemonia em determinadas áreas e políticas. Assim, enquanto o concurso público segue o princípio do universalismo de procedimentos, o clientelismo se manifesta na distribuição de cargos comissionados, nas promoções e, também, na avaliação de desempenho.

Por definição, a avaliação de desempenho pertence ao campo do universalismo de procedimentos, pois se baseia na aplicação de critérios iguais para todos, na objetividade e na impessoalidade. Na prática, porém, ela se desenvolve em um ambiente onde o clientelismo costuma ser a regra não escrita. O gestor público, pressionado por interesses políticos e inserido em redes de troca de favores, aprende a operar em duas lógicas: cumpre a formalidade do preenchimento do formulário (universalismo), mas orienta seu conteúdo de acordo com alianças e compromissos clientelistas.

Conforme Evelyne Alvares Ribeiro (2019) observou em seu estudo sobre as percepções de gestores na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), há um ceticismo profundo sobre a efetividade de novas leis de avaliação, pois "a forte presença do clientelismo e do corporativismo" resulta na ineficácia das ferramentas, por mais bem desenhadas que sejam. Os gestores sabem que a gramática dominante no dia a dia da repartição não é a do mérito técnico, mas a da conveniência política e das relações pessoais.

2.3.A avaliação de desempenho como ferramenta gerencial

A introdução da avaliação de desempenho como prática na Administração Pública brasileira não foi um evento isolado, mas a consequência direta de um movimento global de reforma do Estado, a Nova Gestão Pública, que encontrou no Brasil um terreno fértil nos anos 1990. Este movimento, como aponta Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998), principal arquiteto da reforma no país, visava superar a crise de um Estado desenvolvimentista exaurido e de um modelo administrativo puramente burocrático.

A mudança era justificada pela ineficiência do modelo anterior. Bresser-Pereira (1998) afirma que "a administração pública burocrática, que se revelara efetiva em combater a corrupção e o nepotismo no pequeno Estado Liberal, demonstrava agora ser ineficiente e incapaz de atender com qualidade as demandas dos cidadãos-clientes no grande Estado Social do século vinte, tornando necessária sua substituição por uma administração pública gerencial".

O objetivo era superar a rigidez do modelo burocrático tradicional, que, segundo seus críticos, preocupava-se mais com o cumprimento de regras e procedimentos do que com a qualidade do serviço entregue ao cidadão. Nesse paradigma, a Avaliação de Desempenho Individual (ADI) é vista como uma peça-chave de um ciclo de gestão de pessoas.

A avaliação de desempenho busca alinhar o desempenho individual ao estratégico, conectando as metas de cada servidor aos objetivos maiores da organização e garantindo que o esforço pessoal contribua para o resultado coletivo. Além disso, tem a função de promover o desenvolvimento, ao identificar competências e lacunas, fornecendo feedback estruturado que oriente a capacitação e o aprimoramento profissional contínuo. Também serve para subsidiar decisões de gestão de pessoas, oferecendo dados objetivos que justifiquem promoções por mérito, progressões na carreira, realocação de pessoal e, em modelos mais rigorosos, até mesmo o desligamento de servidores com desempenho cronicamente insuficiente. Por fim, a avaliação contribui para aumentar a transparência e a justiça, ao estabelecer um sistema baseado em critérios claros e conhecidos, substituindo decisões arbitrárias e subjetivas por um processo formal e documentado que, em tese, deve combater o personalismo e o clientelismo.

A partir de meados dos anos 2000, consolida-se a agenda da Pós-Nova Gestão Pública (P-NGP), que reúne diferentes iniciativas de reforma administrativa e formulações teóricas voltadas a enfrentar os limites e efeitos da Nova Gestão Pública (SÁNCHEZ ELVIRA, 2021, p.32). É nesse contexto de busca por modernização e eficiência que propostas, como o Projeto de Lei do Senado nº 116, de 2017 (PLS 116/2017) de autoria da Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), foram concebidas. O PLS dispunha sobre a avaliação periódica dos servidores públicos da União, Estados e Municípios, e sobre os casos de exoneração por insuficiência de desempenho, buscando criar um processo nacional para a avaliação periódica de desempenho de todos os servidores públicos, com a possibilidade de exoneração após avaliações insuficientes consecutivas. A justificativa apresentada sustenta que o Estado necessita de mecanismos capazes de assegurar que seus quadros sejam produtivos e comprometidos com o interesse público. Não considera, contudo, a cultura clientelista que historicamente permeia as relações na administração pública brasileira. Especialmente em uma avaliação como a prevista no projeto, na qual apenas dois atores participam, o servidor e sua chefia imediata, torna-se evidente o risco de que a exoneração se converta em mais um instrumento capturado pela lógica clientelista, viabilizando, assim, uma perseguição política institucionalizada. Nesse contexto, a avaliação, que já opera muitas vezes como moeda de troca, ganharia ainda mais força como

mecanismo de coação, permitindo que gestores a utilizem para justificar, sob uma fachada de legalidade, a demissão de servidores contrários a seus interesses. Tal realidade ampliaria o espaço para práticas clientelistas e contribuiria para o enfraquecimento da burocracia técnica e qualificada.

O PLS 116/2017 não foi aprovado. Contudo, a teoria gerencialista opera sob um pressuposto que, no contexto brasileiro, é bastante falho: o de que a organização pública é um ator racional, isolado de pressões políticas particularistas, e que os gestores são primariamente agentes técnicos motivados pela busca da eficiência. Ela ignora a existência de uma "gramática" informal, mas poderosa, que rege as interações reais dentro da máquina pública.

O drama da avaliação de desempenho no Brasil é, portanto, o drama de uma ferramenta do "universalismo de procedimentos" implantada em um terreno dominado pelo "clientelismo". O resultado, como veremos, não é a conversão do clientelismo à racionalidade gerencial, mas a conversão da avaliação à lógica clientelista.

3. Método de pesquisa

A presente investigação caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, cujo objetivo central é explorar a relação entre clientelismo e avaliação de desempenho. Conforme define Gil (2002), a pesquisa pode ser classificada, quanto aos seus objetivos, como exploratória, pois visa proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito e a construir hipóteses. O método adotado para alcançar esse objetivo foi a pesquisa bibliográfica.

A pesquisa bibliográfica, segundo Gil (2002, p. 44), "é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos". Esta abordagem mostrou-se a mais adequada ao presente artigo, ante a necessidade lidar com conceitos complexos e analisar um debate já consolidado na literatura. Portanto, o trabalho utilizou apenas fontes secundárias para sustentar a argumentação teórica.

As fontes que compõem o corpus desta pesquisa foram selecionadas com base em sua relevância para o debate, abrangendo três eixos complementares:

1. Fundamentos Teóricos sobre o Estado Brasileiro: A pesquisa apoiou-se em obras clássicas da ciência política que analisam as particularidades da formação do Estado no Brasil. Destaca-se José Murilo de Carvalho (1997), cuja reflexão sobre a permanência do clientelismo e do mandonismo ajuda a compreender como relações pessoais e trocas de favores se tornaram práticas estruturantes. Soma-se a isso a contribuição de Edson Nunes (2003), com sua tipologia das "gramáticas políticas", clientelismo, corporativismo, universalismo de procedimentos e insulamento burocrático, que oferece uma ferramenta de análise importante para entender a convivência e a disputa entre diferentes lógicas dentro da máquina estatal. Mais recentemente, estudos como o de Zanetti e Gasparetto Júnior (2025) ilustram essa dinâmica, mostrando na prática a presença simultânea de distintos paradigmas de administração pública em uma mesma organização.

2. Análises Contemporâneas da Reforma Administrativa: Para conectar essa base histórica ao debate atual, o estudo se apoia em análises sobre os ciclos de reforma do Estado. A obra de Bresser-Pereira (1998) é uma referência basilar para compreender a lógica e os mecanismos de controle da reforma gerencial implementada nos anos 90, que visava justamente combater o patrimonialismo e introduzir a meritocracia.

Por outro lado, análises mais recentes, como a de Bruno Roberto de Lima (2021), mostram que propostas como a PEC 32/2020, ao tentar flexibilizar a estabilidade, correm o risco de reforçar o clientelismo em vez de fortalecer o modelo gerencial

Adicionalmente, trabalhos como o de Sánchez Elvira e Bezerra (2021) sobre os novos programas de gestão e desempenho são utilizados para contextualizar as ferramentas atuais e os desafios para uma gestão de pessoas efetivamente pós-clientelista.

3. Estudos de Caso e de Percepção: para relacionar a discussão teórica à realidade organizacional, a pesquisa recorre a estudos que mostram a visão dos próprios servidores. A dissertação de Evelyne Alvares Ribeiro (2019), sobre avaliação de desempenho e o PLS 116/2017, serve como evidência do fenômeno. Complementam-na os trabalhos de Granja (2022) e Granja et al. (2021), que investigam as percepções dos servidores sobre o serviço público. Esses estudos ajudam a mostrar como o clientelismo se manifesta na gestão de pessoas, evidenciando a diferença entre o sistema formal e as práticas informais, e validando empiricamente as hipóteses da análise teórica.

A análise do material reunido foi realizada de forma qualitativa e interpretativa. O procedimento consistiu em uma análise de conteúdo dos textos selecionados, buscando-se identificar e articular os argumentos centrais para, então, construir uma síntese analítica que respondesse ao problema da pesquisa, demonstrando os mecanismos pelos quais o clientelismo influencia e distorce a avaliação de desempenho no setor público.

4. Resultados e Discussão: a avaliação de desempenho e o clientelismo

A pesquisa bibliográfica, conduzida a partir dos marcos teóricos apresentados na seção 2, forneceu a base para a construção de um quadro analítico que evidencia a relação entre avaliação de desempenho e práticas de clientelismo.

Apesar da força teórica da reforma gerencial, sua aplicação esbarrou em práticas políticas e sociais muito enraizadas no Brasil. O clientelismo, entendido por José Murilo de Carvalho (1997) como uma troca desigual entre atores com diferentes níveis de poder, encontrou no sistema de avaliação de desempenho um espaço para se manter, ainda que sob outra forma.

A lógica clientelista distorce a ideia da avaliação. Em vez de medir o mérito de forma objetiva, mede-se o cálculo da lealdade. O que deveria ser um espaço de feedback e desenvolvimento vira ameaça ou promessa de recompensa. Assim, a avaliação deixa de ser um instrumento de gestão e se transforma em um meio de controle pessoal, funcionando dentro da “gramática do clientelismo” descrita por Edson Nunes (2003).

Nessa lógica, as relações não são impessoais, mas pessoais e particularistas. O avaliador deixa de ser um gerente técnico e assume o papel de “padrinho” ou “chefe”, que dá notas altas como favor em troca de apoio e notas baixas como punição a quem não se alinha. Já o servidor aprende que seu sucesso não depende de seu desempenho técnico, mas da habilidade de agradar a chefia e se mover nessas redes de influência. Assim, o sistema de avaliação, que na teoria deveria romper com o patrimonialismo, na prática o reforça. Ele fornece um verniz de legalidade e objetividade para decisões que são, em sua essência, arbitrarias e pessoais.

Em um estudo de caso conduzido no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e tendo a UFJF como eixo central, Zanetti e Gasparetto Júnior (2025) identificaram essa coexistência, mostrando como traços do modelo patrimonialista, a base do clientelismo, permanecem ativos e operam concomitantemente com as rotinas burocráticas e as metas gerenciais. A modernização administrativa, portanto, não eliminou práticas anteriores, mas

criou um campo de disputa em que competem diferentes lógicas. Nesse contexto, a avaliação de desempenho torna-se o palco dessa disputa. Esse processo se expressa por meio de três mecanismos principais:

4.1. Subjetividade e Pessoalismo na Avaliação de Desempenho

A maioria dos modelos de avaliação de desempenho, mesmo os mais quantitativos, inclui critérios subjetivos como "trabalho em equipe", "iniciativa", "comprometimento" e "relacionamento interpessoal". Esses critérios são úteis. No entanto, sob a ótica do clientelismo, eles se tornam uma porta para a arbitrariedade.

O que significa "comprometimento"? Para um gestor clientelista, pode não ser o compromisso com o interesse público, mas sim com seus projetos pessoais ou políticos. A "iniciativa" pode não ser a de propor soluções técnicas, mas a de se antecipar aos desejos do "chefe". Assim, um servidor que age de forma estritamente impessoal corre o risco de ser avaliado como "difícil" ou "pouco colaborativo". A avaliação, portanto, acaba punindo a impessoalidade que deveria premiar.

É inegável que boas relações de trabalho são essenciais para o desenvolvimento de projetos e para a criação de um ambiente mais saudável e produtivo. No entanto, quando as relações interpessoais se sobrepõem à impessoalidade e ao mérito, a avaliação de desempenho perde seu propósito original. Ela se transforma em uma ferramenta para manipulação e favorecimento pessoal.

Em ambientes clientelistas, a avaliação deixa de ser um instrumento para medir a performance e a contribuição real dos funcionários. Em vez disso, ela se torna uma forma de validar a lealdade a interesses pessoais de gestores, em vez de avaliar a competência e o esforço dos profissionais.

O grande desafio é equilibrar a valorização das relações interpessoais com a objetividade e a ética. Para que as avaliações de desempenho reforcem a meritocracia e a impessoalidade, é fundamental que sejam justas e promovam o desenvolvimento de todos. Isso exige a transparência nos critérios, a clareza sobre o que se espera de cada profissional e o preparo do(s) avaliador(es) para que o processo seja imparcial.

4.2.A Avaliação como Moeda de Troca e Instrumento de Controle

Na perspectiva clientelista, a avaliação positiva converte-se num "bem" a ser trocado por lealdade. O gestor utiliza a nota para construir e manter a sua rede de "clientes" dentro da repartição, enviando uma mensagem implícita: "Seja leal a mim, e eu garanto a sua progressão na carreira". Como resultado, as avaliações acabam ficando muito homogêneas, com quase todos recebendo nota máxima, o que torna o instrumento inútil para mostrar diferenças de desempenho. Esta distorção foi claramente percebida pelos gestores entrevistados no estudo de Alvares Ribeiro (2019), que relataram que a avaliação de desempenho existente era vista como um instrumento "proforma", um mero requisito burocrático para garantir a progressão de todos. O ceticismo era total em relação à possibilidade de uma nova lei mudar esta realidade, pois o problema não estava no formulário, mas na "cultura da pessoalidade e do clientelismo" (Alvares Ribeiro, 2019, p. 72).

4.2.1. A Ameaça do "Clientelismo Pós-Democrático"

Se o clientelismo tradicional utiliza a avaliação para premiar os aliados, uma nova e mais perigosa faceta surge quando se associam propostas de avaliação à flexibilização da estabilidade, como na Proposta de Emenda à Constituição 32/2020 (PEC 32/2020) apresentada pelo poder executivo em 03/09/2020 e que altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Essa PEC está na origem da Comissão Especial sobre a Reforma Administrativa (PEC 032/20).

Bruno Roberto de Lima (2021) analisa este risco sob o conceito de "Clientelismo Pós-Democrático". Segundo o autor, a estabilidade é uma garantia fundamental que protege o servidor de pressões políticas, permitindo que atue em conformidade com a lei. A sua extinção, associada a um sistema de avaliação já dominado pelo clientelismo, criaria o cenário perfeito para a perseguição política institucionalizada. Neste modelo, a avaliação deixaria de ser apenas uma moeda de troca para se tornar uma arma de coação. O gestor alinhado ao governo poderia utilizar avaliações negativas sequenciais para justificar, com um aspecto de legalidade, a demissão de servidores técnicos que representem obstáculos aos seus interesses. A avaliação de desempenho, a ferramenta que prometia trazer a meritocracia, tornar-se-ia, paradoxalmente, a guilhotina da própria impessoalidade.

4.3. Consequências sistêmicas: desmotivação, ineficiência e erosão do serviço público.

A influência do clientelismo na avaliação de desempenho não é uma questão apenas teórica; ela traz efeitos reais e muito negativos para a qualidade do serviço público. Quando a meritocracia é substituída pela lealdade pessoal como critério de sucesso, desencadeia-se um ciclo vicioso de desincentivo que afeta toda a organização. A tabela 1 apresenta, sinteticamente, quatro efeitos reconhecidos a partir da pesquisa bibliográfica.

Tabela 1. Efeitos do clientelismo na qualidade do serviço público.

Desmotivação e apatia estratégica
Reforço da Mediocridade e da Cultura do Favor
Ineficiência e Baixa Qualidade dos Serviços Públicos
Erosão da Ética e do Interesse Público

Fonte: Elaborado pelas autoras.

4.3.1. Desmotivação e "Apatia Estratégica" do Servidor Competente

O servidor público dedicado e competente percebe que seu esforço não é valorizado, enquanto colegas menos produtivos, mas próximos ao gestor, avançam na carreira e recebem as melhores oportunidades. Esse sentimento de injustiça desmotiva. Muitos acabam adotando uma postura de "apatia estratégica": fazem apenas o mínimo para evitar problemas, deixando de buscar inovação ou melhorias, já que entendem que o sistema não recompensa mérito, mas obediência. Outros, por sua vez, quando podem, deixam o setor público, o que gera uma "fuga de talentos" que enfraquece o Estado. (Klein & Mascarenhas, 2016).

4.3.2. Reforço da Mediocridade e da Cultura do Favor.

Quando a avaliação se torna "proforma", como descrito por Alvares Ribeiro (2019), ela perde completamente sua função de desenvolvimento. O servidor com baixo desempenho nunca recebe um feedback honesto sobre suas deficiências, pois o gestor evita o conflito e a quebra da "paz" clientelista. O servidor excelente nunca é formalmente reconhecido, pois isso

implicaria em diferenciar e, potencialmente, criar insatisfação naqueles que não foram igualmente avaliados. O resultado é um nivelamento por baixo, onde a mediocridade é a norma e a excelência é uma anomalia não recompensada. A cultura organizacional passa a valorizar não a competência, mas a habilidade de navegar nas redes de relacionamento e de "agradar a chefia".

4.3.3. Ineficiência e Baixa Qualidade dos Serviços Públicos.

No final da cadeia, quem paga o preço é o cidadão. Uma equipe desmotivada, nivelada por baixo e gerenciada com base somente em critérios pessoais, e não técnicos, tem sua capacidade de entregar serviços de qualidade comprometida. A lentidão na análise de processos, o erro técnico, a falta de inovação e a resistência a mudanças que poderiam melhorar a eficiência não são frutos da estabilidade, como o senso comum costuma pregar, mas sim de um sistema de gestão de pessoas que não incentiva nem recompensa o bom desempenho. (Klein & Mascarenhas, 2016) A avaliação clientelista protege o servidor ineficiente que é "leal" e desmoraliza o eficiente que é independente. (Nunes, 2003) O resultado inevitável é a perpetuação da ineficiência que a própria avaliação se propunha a combater.

4.3.4. Erosão da Ética e do Interesse Público.

A consequência mais séria é a perda do próprio sentido de serviço público. Quando a troca de favores vira regra, a divisão entre o que é público e o que é privado se desfaz. O servidor passa a entender que sua carreira não depende de atender bem o cidadão, mas de ser leal ao gestor. Com isso, o interesse público fica em segundo plano diante dos interesses da rede clientelista. Esse ambiente não só gera ineficiência, mas também abre espaço para a corrupção.

A avaliação de desempenho dominada pelo clientelismo não é apenas uma falha técnica, mas sinal de um problema maior: a apropriação privada do Estado. Esse é o fenômeno que José Murilo de Carvalho (1997) e outros autores apontam como um dos principais obstáculos para a consolidação de uma república realmente democrática no Brasil.

4.4. Reformas recentes e o programa de gestão

As falhas do modelo chamaram atenção e levaram a propostas como o PLS 116/2017 e a PEC 32/2020, que buscaram endurecer as regras da avaliação de desempenho na direção da exoneração do servidor público. No entanto, ao focarem apenas na consequência (a exoneração) e não na causa central (a influência do clientelismo), correm o risco de reforçar ainda mais o poder das chefias. De fato, em vez de valorizar o mérito, essa abordagem pode transformar a avaliação em instrumento de pressão, enfraquecendo a impessoalidade que deve orientar a gestão pública.

O artigo de Bruno Roberto de Lima alerta que flexibilizar ou acabar com a estabilidade, sem antes criar um sistema de avaliação robusto e imparcial, pode acabar fortalecendo justamente práticas como clientelismo, corrupção e nepotismo, prejudicando a isonomia do serviço público. Além disso, essas propostas deixam de lado os aspectos mais construtivos da avaliação, como o feedback para o desenvolvimento, o planejamento de capacitação e a melhor gestão da força de trabalho, caminhos que, segundo Enrique Sanches e Leonardo Ferreira (2021), são os verdadeiros instrumentos para garantir eficiência e impessoalidade nos serviços públicos.

Mais recentemente, a Administração Pública Federal tem adotado o Programa de Gestão e Desempenho (PGD). Sobre isso, Sánchez Elvira e Bezerra (2021) observam de forma

contundente: “A avaliação de desempenho é uma das políticas mais frustradas da agenda de reformas da Nova Gestão Pública. Nas últimas décadas, tanto no Brasil quanto em outros países, esses processos mostraram pouca efetividade.”

O PGD, acelerado pela recente pandemia de COVID-19 na direção da regulamentação do teletrabalho, é considerado por Sánchez Elvira e Bezerra (2021) como uma "nova reforma administrativa, que está sendo feita silenciosamente, sem precisar alterar a Constituição", pois "muda radicalmente o arranjo da gestão. A mudança central é o foco no controle do produto e não no controle de frequência, alterando a lógica do trabalho no serviço público.

Apesar do caráter modernizador, o programa ainda enfrenta o mesmo desafio cultural: a definição de metas e a avaliação dos resultados continuam dependentes da relação entre chefe e subordinado. O estudo sobre o PGD também destaca limites em sua efetividade, como a “avaliação leniente” e a falta de retorno qualitativo, já que não estimula um feedback realmente dialogado (Sánchez Elvira & Bezerra, 2021).

Se a relação hierárquica for pautada pelo clientelismo, o PGD pode simplesmente se tornar um mecanismo mais sofisticado para premiar aliados e punir críticos ou não alinhados. O risco, como alertam os autores, é que, apesar dos avanços, a realidade da implementação transforme o PGD em "mais um outro instrumento simbólico de avaliação de desempenho" (Sánchez Elvira & Bezerra, 2021).

5. Conclusões

Ao olhar para a teoria política, a história e os estudos de caso da administração pública brasileira, chegamos a uma conclusão: a discussão sobre avaliação de desempenho no Brasil erra o alvo. Focar em soluções técnicas, como novas leis ou sistemas, ignora a raiz do problema: o fracasso da avaliação não é uma falha, mas uma característica da nossa política.

O clientelismo, como mostram Carvalho (1997) e Nunes (2003), não é uma exceção, mas a regra nas relações de poder no país. Ele se apropria de ferramentas de gestão, como a avaliação, para seus próprios interesses. No fim, a avaliação vira uma mera formalidade que esconde trocas de favores e recompensa a lealdade, não o mérito.

Estudos de campo, que demonstram as percepções dos servidores e gestores (Alvares Ribeiro, 2019; Granja et al., 2021), confirmam empiricamente essa apropriação da avaliação pelo clientelismo. Há um reconhecimento generalizado de que, por trás da fachada do procedimento universalista, opera a lógica do favor. O risco torna-se ainda maior com as propostas de reforma que utilizam a avaliação para justificar a perda da estabilidade. Conforme analisa Lima (2021), essa mudança transforma uma ferramenta falha em uma arma para institucionalizar a perseguição política, consolidando o "Clientelismo Pós-Democrático".

A solução não é acabar com a avaliação de desempenho, mas entender que sua eficácia depende de outros fatores. Ela só funciona se houver um esforço claro para fortalecer outras lógicas, principalmente a do universalismo de procedimentos. Isso significa reforçar os controles e a transparência, criando formas de verificar os resultados das avaliações e dificultar tanto a manipulação quanto perseguições. Inclui ter instâncias de recurso independentes e tornar públicos os critérios e resultados gerais. Também é necessário investir em uma cultura de liderança, preparando gestores não apenas para preencher formulários, mas para agir como líderes de verdade, capazes de dar feedback construtivo e gerir pessoas com base no mérito, e não em favoritismos. Por fim, é fundamental defender a estabilidade, entendendo-a não como

privilégio, mas como uma proteção contra o clientelismo, que garante ao servidor autonomia para agir de forma impessoal e justa, mesmo quando isso contraria interesses políticos.

Em relação ao alcance dos objetivos, o trabalho conseguiu mapear os mecanismos pelos quais o clientelismo interfere na avaliação de desempenho, demonstrando como uma ferramenta teoricamente neutra é capturada por práticas particularistas. Quanto ao problema de pesquisa, a análise responde que o clientelismo distorce a avaliação ao transformá-la em um instrumento de controle pessoal e barganha, em vez de um meio de promoção da meritocracia e eficiência. No entanto, o estudo apresenta limitações, como a ausência de dados primários ou estudos de caso específicos que poderiam enriquecer a análise com evidências empíricas diretas, já que se baseou exclusivamente em pesquisa bibliográfica.

As contribuições para a área temática incluem a articulação entre teoria política e gestão de pessoas, oferecendo uma perspectiva crítica sobre a implementação de ferramentas gerenciais em contextos culturalmente marcados pelo clientelismo. Este trabalho também agrega ao debate sobre reformas administrativas, alertando para os riscos de soluções que ignoram o contexto histórico e social brasileiro. Para novos estudos, indicamos a importância de conduzir pesquisas empíricas que investiguem a percepção de servidores e gestores em diferentes órgãos públicos, bem como análises comparativas entre países com legados patrimonialistas semelhantes. Além disso, indicamos também a importância de explorar estratégias práticas para fortalecer a impessoalidade e a transparência nos processos de avaliação, testando modelos que minimizem a influência de redes clientelistas.

Em última análise, a busca por uma avaliação de desempenho eficaz é a busca pelo próprio sentido do serviço público. É a disputa entre um Estado a serviço de redes particularistas e um Estado a serviço do cidadão. Enquanto não confrontarmos a gramática do clientelismo de forma direta e estrutural, continuaremos a desenhar avaliadores perfeitos para um mundo que só existe na teoria, enquanto na prática, eles permanecerão cegos para o mérito e atentos às antigas lógicas do pessoalismo.

Referências

ALVARES RIBEIRO, E. A efetividade do Projeto de Lei do Senado nº 116/2017 como instrumento para a eficiência no serviço público: um estudo à luz da avaliação de desempenho dos servidores da UFRPE. *Revista Estudos e Pesquisas em Administração*, [S. l.], v. 3, n. 3, p. 56-76, 2019.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 116, de 2017 (Complementar)*. Regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. Autoria: Senadora Maria do Carmo Alves. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>. Acesso em: 9 set. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRANJA, D. B. A ideia de serviço público: o que nos dizem os servidores estaduais? 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2022.

GRANJA, D. B. et al. Servidores públicos de uma universidade pública: percepções e conceitos sobre serviço público. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2021, Parnaíba. *Anais* [...]. Parnaíba: UFDPAr, 2021. p. 1-13.

KLEIN, F. A.; MASCARENHAS, A. O. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 17-39, jan./fev. 2016.

LIMA, B. R. de. Reforma administrativa e estabilidade no serviço público: a rendição da administração gerencial ao clientelismo pós-democrático. *Revista do MPC*, [S. l.], ano 11, n. 36, p. 109-122, jan./abr. 2021.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

RODRIGUES, C. C.; CABRAL DE ÁVILA, L.; TAVARES, M.; BARBOSA VIEIRA, L. Reflexos dos cortes orçamentários sobre os gastos das universidades públicas federais. *Anais do Congresso Brasileiro de Custos - ABC*, [S. l.], 2023. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/5095>. Acesso em: 5 set. 2025.

SÁNCHEZ ELVIRA, E.; BEZERRA, L. F. O Programa de Gestão: no caminho da pós-nova gestão de desempenho? Brasília: ENAP, 2021. (Cadernos ENAP, n. 129).

VALMORBIDA, A. et al. Desafios da gestão universitária no contexto de expansão do ensino superior público no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 95, n. 240, p. 345-362, 2014.

ZANETTI, A. C.; GASPARETTO JÚNIOR, A. Diretoria de imagem institucional da Universidade Federal de Juiz de Fora: uma coexistência de paradigmas da administração pública. *Destaques Acadêmicos*, Lajeado, v. 17, n. 1, p. 74-93, 2025.