

MÉRITO, EQUIDADE E JUSTIÇA INSTITUCIONAL: DESAFIOS DA AVALIAÇÃO FUNCIONAL E DA PROGRESSÃO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

MERIT, EQUITY, AND INSTITUTIONAL JUSTICE: CHALLENGES OF FUNCTIONAL EVALUATION AND CAREER ADVANCEMENT IN THE BRAZILIAN PUBLIC SERVICE

MÉRITO, EQUIDAD Y JUSTICIA INSTITUCIONAL: DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN FUNCIONAL Y EL ASCENSO PROFESIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA

Guacira Maria Florêncio da Silva¹, Shirley Silva Lacerda²

DOI: 10.54899/dcs.v23i92.6208

Recibido: 04/05/2026 | Aceptado: 27/05/2026 | Publicación en línea: 17/07/2026.

RESUMO

A avaliação funcional ocupa lugar estratégico na administração pública contemporânea, pois se relaciona ao reconhecimento do mérito, à progressão na carreira, ao desenvolvimento profissional e à legitimidade dos processos de gestão de pessoas. Embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha progressivamente incorporado o desempenho como critério relevante para a gestão pública, a literatura indica que muitos sistemas avaliativos ainda operam sob forte formalismo administrativo, baixa capacidade discriminatória e limitada integração com políticas de desenvolvimento. Este artigo teve como objetivo analisar criticamente os fundamentos normativos, teóricos e institucionais da avaliação funcional no serviço público brasileiro, com ênfase em sua relação com mérito, progressão e justiça institucional. Trata-se de revisão narrativa crítica, com análise documental de marcos normativos, relatórios institucionais e literatura nacional e internacional sobre gestão pública, governança, justiça organizacional, inclusão institucional e diversidade funcional. Os achados indicam a existência de um paradoxo institucional. Através dele, a administração pública precisa reconhecer desempenho e, simultaneamente, conter arbitrariedades, preservar a impessoalidade e assegurar segurança jurídica. Argumenta-se que esse paradoxo se intensifica quando o debate incorpora trabalhadores com deficiência e, em particular, pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), para os quais critérios aparentemente neutros podem produzir barreiras indiretas à permanência, ao reconhecimento e à progressão. Como contribuição analítica, o estudo propõe os conceitos de equidade avaliativa, avaliação funcional inclusiva e maturidade avaliativa, além de apresentar quadros sintéticos para orientar aperfeiçoamentos institucionais. Conclui-se que a discussão sobre mérito no setor público deve superar a dicotomia entre rigor e formalidade, incorporando princípios de justiça institucional, transparência, acessibilidade e desenvolvimento profissional.

¹ Mestranda em Educação em Saúde, Faculdade Israelita de Ciências da Saúde Albert Einstein (FICSAE), São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: guacira24@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-0979-4909>

² Doutora em Psiquiatria e Psicologia Médica, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: shirley.lacerda@einstein.br

Palavras-chave: Avaliação Funcional. Serviço Público. Mérito. Progressão Funcional. Justiça Institucional. Inclusão.

ABSTRACT

Performance appraisal occupies a strategic place in contemporary public administration because it is related to merit recognition, career progression, professional development, and the legitimacy of people management processes. Although the Brazilian legal framework has progressively incorporated performance as a relevant criterion for public management, the literature indicates that many appraisal systems still operate under strong administrative formalism, low discriminatory capacity, and limited integration with development policies. This article critically analyzes the normative, theoretical, and institutional foundations of performance appraisal in the Brazilian public service, emphasizing its relationship with merit, progression, and institutional justice. It is a critical narrative review with documentary analysis of legal frameworks, institutional reports, and national and international literature on public management, governance, organizational justice, institutional inclusion, and functional diversity. The findings reveal an institutional paradox. The public administration must recognize performance while simultaneously containing arbitrariness, preserving impartiality, and ensuring legal certainty. This paradox becomes even more complex when the debate includes workers with disabilities and autistic people, for whom apparently neutral criteria may produce indirect barriers to permanence, recognition, and progression. As an analytical contribution, the study proposes the concepts of evaluative equity, inclusive performance appraisal, and evaluative maturity, and presents synthetic frameworks to guide institutional improvement. The article concludes that the debate on merit in the public sector must move beyond the dichotomy between rigor and formality by incorporating principles of institutional justice, transparency, accessibility, and professional development.

Keywords: Performance Appraisal. Public Service. Merit. Career Progression. Institutional Justice. Inclusion.

RESUMEN

La evaluación del desempeño ocupa un lugar estratégico en los modelos contemporáneos de gestión pública, al vincularse con el reconocimiento del mérito funcional, el desarrollo profesional y la mejora de la eficiencia administrativa. Sin embargo, en el servicio público brasileño, la efectividad de los sistemas de evaluación funcional sigue siendo objeto de debate, especialmente en lo que se refiere a su capacidad para distinguir desempeños, orientar decisiones gerenciales y respaldar procesos de progresión profesional. Este estudio tuvo como objetivo analizar críticamente los fundamentos normativos, teóricos e institucionales de la evaluación funcional en la administración pública brasileña, discutiendo si tales sistemas operan como instrumentos efectivos de reconocimiento del mérito o si, en la práctica, asumen un carácter predominantemente formal. Metodológicamente, se desarrolló una investigación cualitativa, de naturaleza teórico-conceptual, basada en revisión narrativa crítica de la literatura y análisis documental de marcos normativos, referencias institucionales y estudios sobre gestión pública, gobernanza, justicia organizacional y evaluación del desempeño. Los resultados evidenciaron la existencia de un paradoja institucional, marcada por la tensión entre la necesidad de reconocer el mérito y la obligación de preservar la legalidad, la impersonalidad, la estabilidad administrativa y la seguridad jurídica. Asimismo, se identificaron limitaciones recurrentes, como formalismo administrativo, compresión evaluativa, subjetividad y escasa articulación entre evaluación, desarrollo profesional y gestión estratégica de personas. Como contribución teórica, el estudio

propone los conceptos de Equidad Evaluativa, Modelo Multidimensional de Evaluación Funcional y Modelo de Madurez Evaluativa, entendidos como marcos analíticos para el perfeccionamiento de los sistemas evaluativos en el sector público. Se concluye que el debate sobre mérito en la administración pública debe superar la dimensión meramente procedimental e incorporar criterios de legitimidad, transparencia, confiabilidad y justicia institucional.

Palabras clave: Evaluación del Desempeño. Servicio Público. Meritocracia. Gobernanza Pública. Gestión de Personas. Equidad Evaluativa.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

1 INTRODUÇÃO

A avaliação de desempenho constitui um dos instrumentos mais recorrentes na gestão contemporânea de pessoas e costuma ser associada ao reconhecimento do mérito, à qualificação das decisões gerenciais e à melhoria dos resultados organizacionais. No serviço público, contudo, esse debate adquire densidade adicional, porque a gestão do desempenho precisa conciliar exigências de eficiência com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e segurança jurídica que estruturam a Administração Pública brasileira (Brasil, 1988; Weber, 1999).

A partir da Reforma Gerencial do Estado e da incorporação do princípio da eficiência ao texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/1998, a avaliação funcional passou a ser tratada não apenas como mecanismo administrativo de acompanhamento do estágio probatório, mas como ferramenta potencial de governança, responsabilização e desenvolvimento profissional. Em termos normativos e discursivos, consolidou-se a expectativa de que sistemas avaliativos fossem capazes de diferenciar desempenhos, orientar capacitações, subsidiar progressões e favorecer a melhoria contínua dos serviços públicos (Brasil, 1998; Bresser-Pereira, 1998; Abrucio, 2007).

Entretanto, a literatura especializada tem demonstrado que a formalização desses instrumentos não se converte, automaticamente, em capacidade institucional de reconhecer mérito de modo confiável e justo. Persistem dificuldades relacionadas à formulação de critérios objetivos, ao uso gerencial dos resultados, à compressão das notas, à baixa integração com políticas de desenvolvimento e à fragilidade da devolutiva avaliativa aos servidores. Em muitos casos, a avaliação cumpre função predominantemente procedimental, o que esvazia seu potencial

como mecanismo de gestão e de justiça organizacional (Bergue, 2020; Camões; Pantoja, 2014; OECD, 2023).

Esse problema se torna ainda mais complexo quando a avaliação funcional é observada sob a ótica da inclusão institucional. A literatura sobre justiça organizacional e inclusão demonstra que procedimentos formalmente uniformes podem produzir efeitos distintos sobre grupos submetidos a barreiras históricas ou organizacionais específicas, especialmente pessoas com deficiência e trabalhadores neurodivergentes (Colquitt et al., 2001; Shore et al., 2018; Mor Barak, 2022).

No contexto brasileiro, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Lei Brasileira de Inclusão e a legislação específica relativa ao TEA ampliaram o dever estatal de garantir igualdade material, acessibilidade e adaptações razoáveis, o que repercute também sobre os processos avaliativos e sobre a progressão funcional (Brasil, 2009; Brasil, 2012; Brasil, 2015; Brasil, 2018).

No caso do Transtorno do Espectro Autista, o tema do trabalho e da inclusão institucional tem ganhado espaço na produção científica nacional, sobretudo quanto às barreiras comunicacionais, sensoriais, atitudinais e organizacionais que limitam não apenas o acesso, mas também a permanência qualificada e o reconhecimento profissional de pessoas autistas em ambientes laborais. Ainda assim, permanecem raros os estudos que articulam, de modo direto, avaliação funcional, progressão e justiça institucional no serviço público, especialmente quando consideradas as especificidades de servidores com deficiência. (Talarico; Pereira; Goyos, 2019; Carvalho et al., 2023; Basto; Cepellos, 2023; Rios; Gomes, 2025).

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar criticamente os fundamentos normativos, teóricos e institucionais da avaliação funcional no serviço público brasileiro, discutindo sua capacidade de reconhecer mérito e subsidiar processos de progressão com justiça institucional.

Busca-se, de modo específico: a) examinar a evolução normativa da avaliação de desempenho no serviço público; b) discutir evidências sobre a efetividade dos sistemas avaliativos; c) articular o debate sobre mérito aos conceitos de justiça organizacional, inclusão institucional e diversidade funcional; e d) propor referenciais analíticos úteis ao aperfeiçoamento dos sistemas contemporâneos de avaliação funcional.

A tese defendida é que a baixa efetividade dos sistemas avaliativos no setor público não decorre apenas de limitações técnicas, mas de um problema mais amplo de desenho institucional.

Em outras palavras, o desafio contemporâneo não consiste em escolher entre rigor meritocrático e formalidade protetiva, mas em construir arranjos avaliativos capazes de combinar confiabilidade, transparência, desenvolvimento profissional, acessibilidade e legitimidade.

Sob essa perspectiva, a avaliação funcional deixa de ser compreendida apenas como ato burocrático de mensuração e passa a ser analisada como componente da própria justiça institucional.

2 METODOLOGIA

Primariamente, o estudo foi desenvolvido como revisão integrativa qualitativa de natureza teórico-conceitual, originando dissertação de Mestrado, ainda em fase de conclusão, e da qual surgirão outros produtos.

O presente artigo, por sua vez, é parte dessa pesquisa apresentado como revisão narrativa crítica articulada à análise documental. A opção metodológica por uma revisão narrativa estruturada justifica-se pela necessidade de integrar campos teóricos distintos, porém complementares, tais como administração pública, gestão de pessoas, avaliação de desempenho, governança, justiça organizacional, inclusão institucional, deficiência e neurodiversidade (Whittemore; Knafl, 2005; Souza; Silva; Carvalho, 2010).

Foram priorizados livros, artigos científicos, teses, dissertações, relatórios institucionais e atos normativos publicados entre 1988 e 2025, com ênfase em marcos jurídicos federais e em literatura nacional e internacional reconhecida sobre serviço público, mérito, progressão funcional e inclusão.

No campo normativo, examinaram-se a Constituição da República, a Lei nº 8.112/1990, a Emenda Constitucional nº 19/1998, o Decreto nº 7.133/2010, o Decreto nº 9.508/2018, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Lei nº 12.764/2012, a Lei nº 13.146/2015 e a Norma Regulamentadora nº 1, em sua redação atualizada, em razão de sua pertinência para o debate sobre ambiente de trabalho, riscos psicossociais e permanência laboral (Brasil, 1990; Brasil, 2009; Brasil, 2012; Brasil, 2015; Brasil, 2018; Brasil, 2025).

No plano bibliográfico, a seleção considerou textos clássicos e contemporâneos sobre reforma do Estado, avaliação de desempenho, gestão por competências, justiça organizacional, inclusão e trabalho. Também foram incorporados estudos brasileiros sobre autismo e mercado de trabalho, dada sua relevância para a discussão sobre critérios avaliativos, barreiras institucionais

e adaptações razoáveis em contextos de trabalho (Aydos, 2017; Talarico; Pereira; Goyos, 2019; Carvalho et al., 2023; Garbin et al., 2024).

A análise do material foi conduzida mediante leitura temática e interpretativa, buscando identificar convergências, tensões e lacunas nos seguintes eixos: a) evolução normativa da avaliação funcional; b) efetividade dos sistemas avaliativos; c) relação entre mérito, progressão e justiça institucional; d) implicações da diversidade funcional para o desenho avaliativo; e e) possibilidades de aperfeiçoamento institucional.

As proposições apresentadas ao final do artigo possuem natureza analítica e não constituem instrumento validado empiricamente. Destinam-se, portanto, a organizar o debate e a subsidiar pesquisas futuras, inclusive no âmbito da dissertação de mestrado da qual este manuscrito é desdobramento.

3 AVALIAÇÃO FUNCIONAL NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: FUNDAMENTOS E EVIDÊNCIAS

3.1 Evolução Normativa e Gerencial da Avaliação Funcional

A avaliação funcional está historicamente associada à profissionalização da burocracia estatal e à tentativa de construir parâmetros minimamente objetivos para acompanhamento do desempenho no serviço público. No Brasil, seus fundamentos jurídicos remetem à Constituição de 1988. Aqui, ao mesmo tempo em que se estrutura os princípios da Administração Pública, abre-se espaço para a valorização do desempenho ao vincular a atuação estatal à supremacia do interesse público e ao controle jurídico dos atos administrativos (Brasil, 1988).

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 8.112/1990 conferiu tratamento explícito à avaliação no estágio probatório, prevendo critérios relacionados à assiduidade, disciplina, iniciativa, produtividade e responsabilidade. Trata-se, todavia, de desenho ainda centrado na confirmação da aptidão do servidor para permanência no cargo, mais do que em processos permanentes de desenvolvimento e progressão orientados por evidências (Brasil, 1990).

O debate se amplia com a Reforma Gerencial do Estado e com a Emenda Constitucional nº 19/1998, que introduz o princípio da eficiência no caput do art. 37 da Constituição. A partir daí, a avaliação de desempenho passa a ser associada com maior intensidade à gestão por resultados, à responsabilização e à modernização administrativa, em sintonia com tendências

observadas em experiências internacionais influenciadas pela Nova Gestão Pública (Bresser-Pereira, 1998; Hood, 1991; Pollitt; Bouckaert, 2017).

Esse movimento normativo e gerencial foi reforçado por regulamentações posteriores, como o Decreto nº 7.133/2010, que buscou articular avaliação individual e institucional, metas organizacionais e gratificações de desempenho. Em termos formais, houve progressiva sofisticação dos instrumentos. Em termos práticos, contudo, a literatura mostra que a existência de dispositivos legais e formulários padronizados não assegura, por si, uso gerencial qualificado nem reconhecimento confiável do mérito (Brasil, 2010; Bergue, 2020).

3.2 Evidências sobre a Efetividade dos Sistemas Avaliativos

Embora amplamente difundidos, os sistemas de avaliação funcional no setor público apresentam resultados heterogêneos e bastante limitados. Bergue (2020) observa que diversas organizações públicas utilizam a avaliação predominantemente como requisito administrativo, sem integração consistente com planejamento institucional, trilhas de capacitação, feedback sistemático ou decisões qualificadas de desenvolvimento. Camões e Pantoja (2014), em diagnóstico sobre gestão de pessoas no setor público, também identificam distância entre a retórica da gestão estratégica e a prática administrativa cotidiana.

No plano internacional, a OECD (2023) aponta desafios recorrentes relacionados à mensuração de desempenho, à integração entre metas individuais e institucionais, à qualidade dos indicadores e à efetiva utilização das informações produzidas pelos sistemas avaliativos. Esses achados sugerem que o problema não se resume à inexistência de avaliação, mas à insuficiente capacidade institucional de transformar resultados avaliativos em informação útil para governança, aprendizado e tomada de decisão.

Outro problema clássico diz respeito à compressão avaliativa, fenômeno no qual avaliadores tendem a distribuir notas muito semelhantes entre servidores, reduzindo o poder discriminatório do instrumento e enfraquecendo a relação entre avaliação e mérito. Esse problema já havia sido apontado por Bergamini e Beraldo (1988) e Lucena (1992), e continua atual quando se examinam sistemas excessivamente padronizados, desprovidos de indicadores claros, feedback consistente e responsabilização quanto à qualidade da avaliação.

Em consequência, avaliações originalmente concebidas para reconhecer mérito e orientar progressão acabam operando como ritual burocrático. A permanência desse padrão contribui para

descrédito institucional, reduz a utilidade dos resultados e dificulta o alinhamento entre avaliação, desenvolvimento profissional e desempenho organizacional.

Quadro 1 - Principais desafios dos sistemas avaliativos no serviço público

Desafio	Expressão prática	Efeito institucional
Formalismo administrativo	Preenchimento rotineiro sem devolutiva qualificada.	Baixa utilização gerencial da avaliação.
Compressão avaliativa	Notas muito semelhantes entre servidores e equipes.	Redução da capacidade de diferenciar desempenhos.
Subjetividade difusa	Critérios pouco claros ou mal operacionalizados.	Insegurança, inconsistência e potencial judicialização.
Desconexão estratégica	Pouca articulação entre avaliação, capacitação e metas.	Enfraquecimento da progressão baseada em desenvolvimento.
Baixa acessibilidade	Ausência de ajustes procedimentais e comunicacionais.	Produção de barreiras indiretas à inclusão institucional.

Fonte: elaboração própria, com base em Bergamini e Beraldo (1988), Lucena (1992), Camões e Pantoja (2014), Bergue (2020) e OECD (2023).

4 MÉRITO, FORMALISMO E JUSTIÇA INSTITUCIONAL

A ideia de meritocracia ocupa posição central no debate sobre avaliação funcional. Em sua formulação ideal, pressupõe que oportunidades de reconhecimento, progressão e desenvolvimento sejam distribuídas com base em desempenhos efetivamente demonstrados. No setor público, porém, a operacionalização desse princípio encontra limites institucionais específicos, pois a Administração deve simultaneamente reconhecer desempenho, evitar arbitrariedades, resguardar a impessoalidade e reduzir riscos de discricionariedade excessiva (Brasil, 1988; BovenS, 2007).

Daí emerge um paradoxo institucional. Avaliações demasiadamente permissivas tendem a se converter em mera formalidade e perdem capacidade de reconhecer diferenças reais de desempenho. Por outro lado, avaliações excessivamente abertas à discricionariedade podem ampliar conflitos, favorecer percepções de injustiça, produzir litigiosidade e comprometer a segurança jurídica dos processos de gestão de pessoas. O desafio, portanto, não está em escolher um dos extremos, mas em construir sistemas capazes de combinar diferenciação legítima, transparência procedimental e rastreabilidade decisória.

Essa discussão acaba relacionando o tema do mérito com a literatura que aborda a justiça organizacional. Colquitt et al. (2001; 2015) demonstram que a legitimidade dos sistemas de gestão depende de dimensões distributivas, procedimentais, interpessoais e informacionais. Assim, mesmo quando um instrumento apresenta aparente conformidade técnica, ele pode ser

percebido como injusto se seus critérios forem obscuros, se a comunicação do processo for precária ou se a devolutiva ao servidor não permitir compreensão clara do resultado.

Nesse sentido, justiça institucional pode ser compreendida como a capacidade da organização pública de estruturar regras, procedimentos, garantias e práticas que produzam decisões reconhecíveis como legítimas, transparentes e razoáveis. Aplicada à avaliação funcional, essa noção implica inferir que mensurar desempenho é também definir quais comportamentos, competências e contribuições serão valorizados pelo Estado, com impactos diretos sobre a progressão profissional e sobre a qualidade do ambiente institucional.

5 DIVERSIDADE FUNCIONAL, INCLUSÃO INSTITUCIONAL E EQUIDADE AVALIATIVA

5.1 Inclusão Institucional como Dimensão do Desenho Avaliativo

Nas últimas décadas, o debate sobre avaliação de desempenho passou a dialogar de forma mais intensa com temas como diversidade, acessibilidade, pertencimento e inclusão organizacional. Em vez de assumir a neutralidade dos sistemas avaliativos como dado, a literatura contemporânea questiona em que medida critérios uniformes são capazes de capturar o desempenho real produzido por trabalhadores inseridos em contextos desiguais ou submetidos a barreiras organizacionais específicas (Shore et al., 2018; Ferdman, 2020; Mor Barak, 2022).

No ordenamento brasileiro, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizada com status constitucional, consolidou o dever estatal de promover igualdade material, acessibilidade e adaptações razoáveis. Esse marco foi aprofundado pela Lei Brasileira de Inclusão, que adota o modelo biopsicossocial da deficiência e enfatiza a eliminação de barreiras, inclusive laborais e comunicacionais (Brasil, 2009; Brasil, 2015).

Em paralelo, o Decreto nº 9.508/2018 reforçou a reserva de vagas e a necessidade de condições adequadas de participação em concursos e processos seletivos no âmbito da Administração Pública Federal (Brasil, 2018).

Se o ingresso já demanda desenho acessível, a permanência e a progressão funcional exigem atenção ainda maior. Critérios avaliativos aparentemente iguais podem produzir desigualdades substantivas quando desconsideram contexto de trabalho, acessibilidade das rotinas, previsibilidade das tarefas, formas de comunicação institucional e disponibilidade de

apoio gerencial. Nessa medida, a inclusão institucional não deve ser tratada como tema periférico à avaliação funcional, mas como elemento constitutivo de sua legitimidade.

5.2 TEA, Barreiras Organizacionais e Avaliação Funcional

A literatura brasileira sobre TEA e trabalho tem evidenciado, de maneira convergente, que o problema da inclusão profissional não decorre da ausência de base legal, mas da distância entre proteção normativa e efetividade institucional. Estudos de revisão apontam que sensibilização de gestores, conhecimento sobre o espectro, adequações ambientais, previsibilidade organizacional e suporte individualizado figuram entre os elementos mais recorrentes para viabilizar inserção e permanência de adultos autistas no trabalho (Talarico; Pereira; Goyos, 2019; Carvalho et al., 2023; Garbin et al., 2024).

Pesquisas qualitativas e documentais mais recentes mostram que barreiras atitudinais, ruídos comunicacionais, sobrecarga sensorial, exigências implícitas de sociabilidade e rigidez organizacional podem afetar o desempenho observado e, conseqüentemente, a forma como trabalhadores autistas são avaliados em suas organizações. Nessas situações, critérios avaliativos genéricos correm o risco de capturar mais intensamente o grau de adaptação a padrões sociais dominantes do que a efetiva contribuição profissional do servidor (Aydos, 2017; Basto; Cepellos, 2023; Nóbrega; Santiago; Almeida, 2025).

Além disso, a literatura disponível sobre serviço público e deficiência sugere que inclusão institucional não se exaure na reserva de vagas. Estudos sobre servidores com deficiência destacam que o ambiente de trabalho, a gestão de pessoas, a acessibilidade organizacional e a saúde laboral influenciam diretamente a permanência e o reconhecimento profissional, inclusive em contextos marcados por avaliações formais de desempenho (Magalhães, 2022; Silva, 2024; Beltrame, 2025). Ainda que nem todos esses estudos tratem especificamente do TEA, eles reforçam a necessidade de repensar o desenho avaliativo a partir da diversidade funcional presente no setor público.

Nessa direção, a Norma Regulamentadora nº 1 (NR-01) também oferece referencial complementar relevante, ao enfatizar gerenciamento de riscos ocupacionais, prevenção de fatores psicossociais e promoção de ambientes laborais saudáveis. Embora sua aplicação direta dependa do regime jurídico do vínculo, seu conteúdo dialoga com a necessidade de construir contextos organizacionais menos desorganizadores e mais responsivos às condições reais de trabalho dos

servidores (Brasil, 2025).

5.3 Proposição do Conceito de Equidade Avaliativa

Diante dessas tensões, propõe-se o conceito de equidade avaliativa, entendido como a capacidade do sistema de avaliação reconhecer desempenhos efetivos considerando, simultaneamente, resultados, competências, condições organizacionais, acessibilidade procedimental e diversidade funcional dos trabalhadores.

O conceito não implica relativização arbitrária das exigências profissionais nem flexibilização indiscriminada de critérios. Busca, sim, assegurar que o mérito seja aferido por indicadores efetivamente relacionados às atribuições do cargo e aos resultados produzidos.

A equidade avaliativa aproxima a avaliação funcional dos referenciais de justiça organizacional, inclusão institucional e governança pública. Sob essa perspectiva, um sistema avaliativo legítimo não é apenas o que mede, mas o que mede com critérios compreensíveis, com possibilidade de feedback, com proteção contra vieses e com condições materiais para que diferentes servidores possam demonstrar desempenho em bases justas.

Quadro 2 - Elementos da equidade avaliativa aplicada ao serviço público

Elemento	Pergunta orientadora	Implicação para a avaliação
Clareza de critérios	O servidor compreende o que está sendo avaliado?	Reduz subjetividade e amplia transparência.
Acessibilidade procedimental	O processo avaliativo é comunicacional e operacionalmente acessível?	Diminui barreiras indiretas e favorece participação qualificada.
Adequação ao contexto de trabalho	As condições organizacionais foram consideradas?	Evita atribuir ao indivíduo déficits produzidos pelo ambiente.
Devolutiva qualificada	Há feedback útil ao desenvolvimento profissional?	Fortalece a função pedagógica e gerencial da avaliação.
Rastreabilidade decisória	É possível justificar tecnicamente o resultado?	Aumenta segurança jurídica e legitimidade institucional.

Fonte: elaboração própria, a partir de Colquitt et al. (2001; 2015), Shore et al. (2018), Ferdman (2020), Mor Barak (2022) e literatura brasileira sobre inclusão institucional.

6 MODELO MULTIDIMENSIONAL DE AVALIAÇÃO FUNCIONAL INCLUSIVA

A literatura sobre desempenho profissional mostra que o trabalho no setor público não pode ser reduzido a um único indicador de produtividade. Competências, comportamentos, entrega de resultados, aprendizagem contínua, colaboração e inovação compõem dimensões interdependentes do desempenho, especialmente em organizações intensivas em conhecimento e

fortemente reguladas (Brandão; Guimarães, 2001; Bergue, 2020; OECD, 2023).

Com base nessa síntese, propõe-se um modelo multidimensional de avaliação funcional inclusiva, estruturado em quatro dimensões complementares: resultados institucionais; competência profissional; comportamento funcional; e desenvolvimento profissional e inovação. A finalidade do modelo não é substituir regulamentos já existentes, mas oferecer uma matriz analítica capaz de ampliar a compreensão do mérito no setor público e de reduzir o estreitamento excessivo da avaliação a indicadores meramente formais.

A dimensão de resultados institucionais examina a contribuição efetiva do servidor para metas, entregas e objetivos do órgão. A dimensão de competência profissional considera conhecimentos, habilidades e capacidade de mobilização técnica no exercício das atribuições.

A dimensão de comportamento funcional abrange responsabilidade, cooperação, ética, comunicação e respeito às rotinas institucionais, desde que avaliados com critérios claros e não baseados em estereótipos comportamentais. Por fim, a dimensão de desenvolvimento profissional e inovação observa aprendizagem, aprimoramento contínuo, compartilhamento de conhecimento e contribuição para melhoria de processos.

Quadro 3 - Dimensões do modelo multidimensional de avaliação funcional inclusiva

Dimensão	Conteúdo principal	Risco quando ausente
Resultados institucionais	Entrega, qualidade, cumprimento de metas e contribuição para objetivos do órgão.	Avaliação descolada da finalidade pública.
Competência profissional	Domínio técnico, solução de problemas e capacidade de mobilização de saberes.	Desconsideração da complexidade real do trabalho.
Comportamento funcional	Responsabilidade, cooperação, ética, comunicação e relação com usuários e equipe.	Julgamentos difusos e pouca previsibilidade dos critérios.
Desenvolvimento e inovação	Aprendizagem contínua, melhoria de processos e compartilhamento de conhecimento.	Baixa conexão entre avaliação e progressão profissional.

Fonte: elaboração própria, com base em Brandão e Guimarães (2001), Carbone et al. (2009), Bergue (2020) e OECD (2023).

A incorporação de uma perspectiva inclusiva a esse modelo exige que cada dimensão seja operacionalizada com critérios transparentes, auditáveis e compatíveis com o contexto real de trabalho. Isso significa, por exemplo, distinguir comunicação funcional de padrões sociais implícitos, separar produtividade real de exigências desproporcionais de adaptação e reconhecer que o desempenho pode ser afetado por barreiras ambientais cuja correção compete à própria instituição.

7 MATURIDADE AVALIATIVA, PROGRESSÃO FUNCIONAL E GOVERNANÇA

Além de avaliar servidores, torna-se necessário avaliar a qualidade dos próprios sistemas de avaliação. Nesse contexto, propõe-se compreender os arranjos avaliativos do setor público como estruturas passíveis de diferentes níveis de maturidade institucional, variando desde modelos meramente formais até modelos capazes de articular desempenho, desenvolvimento, transparência e equidade (Bovens, 2007; TCU, 2020; OECD, 2023).

No nível inicial, a avaliação cumpre função predominantemente burocrática, por meio de formulário, calendário e registro, mas o processo apresenta pouca devolutiva e baixo impacto gerencial. Em um segundo nível, há padronização procedimental mais consistente, embora ainda limitada conexão com desenvolvimento profissional. Nos níveis intermediários e avançados, a avaliação passa a ser utilizada para orientar capacitação, aperfeiçoar fluxos de trabalho, sustentar decisões de progressão com maior transparência e produzir aprendizado organizacional. No estágio mais elevado, incorpora-se explicitamente a dimensão da equidade, com atenção à acessibilidade, à transparência e à correção de vieses institucionais.

Essa perspectiva é particularmente útil para o debate sobre progressão funcional. Em vez de reduzir a progressão a mero automatismo temporal ou, no extremo oposto, à discricionariedade punitiva, a maturidade avaliativa permite pensar a progressão como resultado de um sistema capaz de produzir evidências confiáveis, além de comunicar expectativas, de fomentar desenvolvimento e de justificar decisões de modo tecnicamente defensável. Em outras palavras, a qualidade da progressão depende da qualidade institucional da avaliação que a antecede.

Quadro 4 - Níveis de maturidade avaliativa no serviço público

Nível	Característica predominante	Uso da avaliação
1. Formalidade	Ênfase em registro e cumprimento procedimental.	Controle administrativo mínimo.
2. Padronização	Regras e instrumentos mais definidos	Homogeneização de práticas e redução de improvisos.
3. Integração gerencial	Articulação parcial com metas e capacitação.	Subsídio a decisões de desenvolvimento.
4. Governança	Transparência, monitoramento e decisões sustentadas.	Base mais robusta para progressão e responsabilização.
5. Equidade e inovação	Acessibilidade, feedback qualificado e correção de vieses.	Avaliação como instrumento de justiça institucional e aprendizagem.

Fonte: elaboração própria, com base em Bovens (2007), Tribunal de Contas da União (2020) e OECD (2023).

Ao incorporar a dimensão da governança, o debate sobre avaliação funcional afasta-se da

leitura estritamente individualizante do mérito e passa a reconhecer que o Estado também é avaliado pela qualidade dos mecanismos que cria para reconhecer e desenvolver seus servidores. Isso é especialmente relevante em instituições comprometidas com inclusão e diversidade, nas quais a legitimidade dos processos depende tanto da técnica quanto da justiça procedimental.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou criticamente os fundamentos normativos, teóricos e institucionais da avaliação funcional no serviço público brasileiro, com ênfase em sua relação com mérito, progressão e justiça institucional.

A revisão indicou que a avaliação de desempenho ocupa posição estratégica na administração pública contemporânea, mas ainda opera, em muitos contextos, sob forte formalismo administrativo, baixa capacidade de diferenciação e reduzida integração com desenvolvimento profissional.

Os resultados também permitiram identificar um paradoxo institucional, em que a Administração Pública precisa reconhecer desempenho e valorizar o mérito, mas deve fazê-lo sem comprometer a impessoalidade, a segurança jurídica e a proteção contra arbitrariedades. Longe de ser mero problema técnico, essa discrepância revela uma questão de desenho institucional e de governança. Por essa razão, argumentou-se que sistemas avaliativos efetivos dependem de critérios claros, feedback qualificado, rastreabilidade decisória e articulação concreta com processos de capacitação e progressão.

Ao incorporar a literatura sobre deficiência, TEA e inclusão institucional, o estudo evidenciou que a discussão sobre mérito não pode ignorar a diversidade funcional presente no serviço público. Critérios aparentemente neutros podem reproduzir desigualdades quando desconsideram barreiras comunicacionais, sensoriais, ambientais e organizacionais que incidem sobre a demonstração do desempenho.

Nessa perspectiva, a equidade avaliativa foi proposta como referencial analítico capaz de aproximar a avaliação funcional de princípios de acessibilidade, justiça organizacional e igualdade material.

Como contribuições do artigo, destacam-se: a) a sistematização crítica do percurso normativo e teórico da avaliação funcional no serviço público brasileiro; b) a formulação do conceito de equidade avaliativa; c) a proposição de um modelo multidimensional de avaliação

funcional inclusiva; e d) a apresentação de um modelo de maturidade avaliativa orientado por governança e justiça institucional.

Tais proposições não substituem instrumentos normativos existentes, nem constituem modelos empiricamente validados, mas oferecem base teórica para aperfeiçoamentos institucionais e pesquisas futuras.

Entre as limitações do estudo, destaca-se seu caráter predominantemente teórico-documental, sem exame empírico de carreiras ou de órgãos específicos. Por isso, recomenda-se que investigações posteriores analisem a distribuição real dos resultados avaliativos em diferentes carreiras públicas, a relação entre avaliação e progressão, a percepção de justiça por parte dos servidores e a aplicabilidade dos referenciais aqui propostos em contextos organizacionais concretos, inclusive entre servidores com deficiência e pessoas com TEA.

Conclui-se, por fim, que discutir mérito no serviço público brasileiro exige superar a oposição simplificada entre avaliação rigorosa e avaliação meramente formal. O problema central reside na capacidade institucional do Estado de construir sistemas avaliativos legítimos, transparentes, acessíveis e socialmente justos.

Mais do que medir desempenho, avaliar significa decidir o que será reconhecido como contribuição valiosa ao serviço público e sob quais condições esse reconhecimento se converterá, de modo legítimo, em desenvolvimento e progressão funcional.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.

AYDOS, Valéria. **Não é só cumprir as cotas: uma etnografia sobre cidadania, políticas públicas e autismo no mercado de trabalho**. 2017. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/178166>. Acesso em: 3 jun. 2026.

BASTO, Ana Teresa Oliveira da Silva; CEPELLOS, Vanessa Martines. Autismo nas organizações: percepções e ações para inclusão do ponto de vista de gestores. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/bbX9xv9yQk7FZqJ9GqCZxVx/?lang=pt>. Acesso em: 3 jun. 2026.

BELTRAME, B. S. **Inclusão e acessibilidade de servidores com deficiência: reflexões sobre relações de trabalho e gestão de pessoas na Universidade Federal de Santa Maria**

(UFSM). 2025. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/294160>. Acesso em: 3 jun. 2026.

BERGAMINI, Cecília Whitaker; BERALDO, Deobel Garcia Ramos. **Avaliação de desempenho humano na empresa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1988.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal**, Oxford, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 8-15, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010**. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais de avaliação de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 9.508, de 24 de setembro de 2018**. Reserva às pessoas com deficiência percentual de cargos e de empregos públicos ofertados em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da administração pública federal direta e indireta. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9508.htm. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Norma Regulamentadora nº 1 (NR-1): disposições gerais e gerenciamento de riscos ocupacionais**. Redação atualizada pela Portaria MTE nº 765, de 15 de maio de 2025. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/nr-01-atualizada-2025-i-1.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; PANTOJA, Maria Júlia. Gestão de pessoas no setor público. In: CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; FONSECA, Diogo Ribeiro da; PORTO, Valéria (org.). **Estudos em gestão de pessoas no serviço público**. Brasília: ENAP, 2014. p. 13-37.

CARBONE, Pedro Paulo *et al.* **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CARVALHO, Mirian Carla Lima *et al.* Inserção de pessoas com autismo no mercado de trabalho: revisão integrativa. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, Brasília, v. 23, n. 2, p. 2479-2486, 2023. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-66572023000202479. Acesso em: 3 jun. 2026.

COLQUITT, Jason A. *et al.* Justice at the millennium: a meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. **Journal of Applied Psychology**, Washington, v. 86, n. 3, p. 425-445, 2001.

COLQUITT, Jason A. *et al.* Organizational justice. In: WRIGHT, James D. (ed.). **International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences**. 2. ed. Amsterdam: Elsevier, 2015. p. 379-384.

FERDMAN, Bernardo M. **Inclusive leadership: transforming diverse lives, workplaces, and societies**. New York: Routledge, 2020.

GARBIN, Cléa Adas Saliba *et al.* O transtorno do espectro autista (TEA) e a inserção no mercado de trabalho: uma revisão sistemática. **Revista Educação Especial**, Santa Maria, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/educacaoespecial/article/view/84098>. Acesso em: 3 jun. 2026.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, London, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

LUCENA, Maria Diva da Salete. **Avaliação de desempenho**. São Paulo: Atlas, 1992.

MAGALHÃES, C. T. H. **Inclusão de servidores públicos com deficiência: breve análise a partir da percepção de servidores com deficiência na Universidade Federal do Ceará.** 2022. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/69922>. Acesso em: 3 jun. 2026.

MOR BARAK, Michàlle E. **Managing diversity: toward a globally inclusive workplace.** 5. ed. Thousand Oaks: Sage, 2022.

NÓBREGA, Vanessa Pereira Diniz da; SANTIAGO, Elise de Araújo Amorim; ALMEIDA, Suenya Talita de. Mercado de trabalho e neurodiversidade: obstáculos e estratégias para a inclusão de pessoas com TEA. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/19618>. Acesso em: 3 jun. 2026.

OECD. **Government at a Glance 2023.** Paris: OECD Publishing, 2023.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: a comparative analysis into the age of austerity.** 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

RIOS, Leandro Pereira; GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. A inclusão de pessoas com transtorno de espectro autista no mercado de trabalho: desafios, políticas públicas e perspectivas. **Periódicos Brasil: Pesquisa Científica**, v. 4, n. 2, p. 648-659, 2025. Disponível em: <https://periodicosbrasil.emnuvens.com.br/revista/article/download/436/372>. Acesso em: 3 jun. 2026.

SHORE, Lynn M. *et al.* Inclusive workplaces: a review and model. **Human Resource Management Review**, Amsterdam, v. 28, n. 2, p. 176-189, 2018.

SILVA, J. M. E. **As condições de trabalho e saúde de servidores com deficiência na administração pública direta de um município do Triângulo Mineiro.** 2024. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/44198/2/CondiçõesTrabalhoSaúde.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2026.

SOUZA, Marcela Tavares de; SILVA, Michelly Dias da; CARVALHO, Rachel de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 102-106, 2010.

TALARICO, Mariana Valente Teixeira da Silva; PEREIRA, Amanda Cristina dos Santos; GOYOS, Antônio Celso de Noronha. A inclusão no mercado de trabalho de adultos com Transtorno do Espectro do Autismo: uma revisão bibliográfica. **Revista Educação Especial**, Santa Maria, v. 32, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3131/313158902120/313158902120.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.** 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: Editora UnB, 1999.

WHITTEMORE, Robin; KNAFL, Kathleen. The integrative review: updated methodology. **Journal of Advanced Nursing**, Oxford, v. 52, n. 5, p. 546-553, 2005.