

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM NEGOCIAÇÃO COLETIVA**

**Maria de Fátima Gonçalves Albernaz**

**A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO SOB A ÓTICA DOS  
SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: O CASO DE  
CONTAGEM / MG**

**Belo Horizonte  
2010**

Maria de Fátima Gonçalves Albernaz

## **A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO SOB A ÓTICA DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: O CASO DE CONTAGEM / MG**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Negociação Coletiva – modalidade à distância – da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Negociação Coletiva.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

**Belo Horizonte  
2010**

Maria de Fátima Gonçalves Albernaz

## **A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO SOB A ÓTICA DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: O CASO DE CONTAGEM / MG**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Negociação Coletiva – modalidade à distância – da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Negociação Coletiva.

Aprovado em 1º de dezembro de 2010

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dra. Rosinha da Silva Machado Carrion

---

Prof. Dr. Fábio Bittencourt Meira

Orientador – Prof. Dr. Diogo Joel Demarco – UFRGS

Este trabalho é dedicado a todos os servidores públicos que buscam se superar para atingir as metas estabelecidas no plano de gestão do Ministério da Previdência Social.

## **AGRADECIMENTOS**

Por ajudar a tornar este trabalho possível, agradeço a Deus por mais esta conquista.

Ao Kenneth pelo apoio e companheirismo, aos meus filhos Daniel, Marielle e Bruno pela confiança.

À tutora orientadora Gabriele pela força e incentivo, à Janaína e Déborah pela colaboração e a todas as pessoas que permitiram que eu aprendesse com elas.

Agradeço especialmente ao MPOG por ter me proporcionado a oportunidade de participar deste curso e ao orientador Prof. Doutor Diogo Joel Demarco pelas orientações prestadas.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o modo como os servidores públicos da Previdência Social vêem a Avaliação de Desempenho. A avaliação é considerada um instrumento de gestão que promove a administração por resultados e tem como objetivo principal o desenvolvimento das competências do avaliado e da Instituição. Para saber a impressão dos servidores sobre o processo de avaliação foram realizadas entrevistas com os mesmos e com seus chefes imediatos. Os entrevistados atuam na Gerência e Agência da Previdência Social de Contagem e, os dados colhidos permitiram observar a percepção dos mesmos sobre o processo avaliativo. O propósito deste trabalho é analisar a visão que os servidores da Previdência Social têm da Avaliação de Desempenho aplicada pela Instituição. Também tem-se o objetivo de compreender os conflitos entre os gestores (avaliadores) e os servidores (avaliados). Trata ainda da pactuação de metas por equipes, tendo como finalidade, justamente, aproximá-los da estratégia de governo. Além disso, pretende-se demonstrar o papel dos gestores avaliadores do INSS no processo, bem como propiciar uma reflexão sobre a importância da sua atuação.

**Palavras chave:** Avaliação de desempenho; Previdência Social; Negociação Coletiva.

## **ABSTRACT**

The objective of this research is to examine how public staff members see the Social Security Performance Evaluation. The assessment may be considered a management tool that promotes managing for results. The main goal of it must be the development of skills assessed. To learn the printing of the servers on the assessment process we interviewed them and their immediate supervisors. All interviewees work in Management and Social Security Agency Count. The data collected allowed us to observe their perception of the evaluative process. The purpose of this research is to analyze the view that the servers have the Social Security Performance Assessment administered by the institution. Another purpose of this research is to understand the conflicts between managers (raters) and servers (valued). It also discusses the agreed targets for teams and that is designed precisely to bring them the government strategy. Aims to demonstrate the role of managers in the process of INSS evaluators, as well as provide a reflection on the importance of their actions.

**Keywords:** Assessment, performance, vision.

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 1: Meta de Desempenho -----	39
Gráfico 1: Classificação dos entrevistados segundo o sexo -----	44
Gráfico 2: Classificação dos entrevistados segundo a escolaridade -----	45
Gráfico 3: Classificação dos entrevistados segundo a idade -----	45
Gráfico 4: Classificação dos entrevistados segundo o tempo de serviço -----	46
Gráfico 5: Classificação dos entrevistados segundo o cargo/função -----	46
Gráfico 6: Percepção dos entrevistados sobre a avaliação de desempenho ser baseada no dia a dia -----	47
Gráfico 7: Percepção dos entrevistados sobre o sistema empregado ao desenvolvimento profissional dos servidores -----	47
Gráfico 8: Percepção dos entrevistados sobre o sistema avaliar adequadamente os servidores -----	48
Gráfico 9: Percepção dos entrevistados sobre os servidores serem beneficiados com a implantação da avaliação de desempenho -----	48
Gráfico 10: Percepção dos entrevistados sobre os servidores receberem feedback após a consolidação avaliação de desempenho -----	49
Gráfico 11: Percepção dos entrevistados sobre a avaliação de desempenho não permitir o pagamento de forma integral para servidores afastados -----	49
Gráfico 12: Percepção dos entrevistados sobre a concessão de pagamentos vinculada aos ciclos -----	50
Gráfico 13: Percepção dos entrevistados sobre a importância do trabalho em equipe -----	50
Gráfico 14: Percepção dos entrevistados sobre o resultado da avaliação de desempenho -----	51
Gráfico 15: Percepção dos entrevistados sobre o interesse de implantação de nova sistemática de avaliação de desempenho -----	51
Gráfico 16: Percepção dos entrevistados sobre o sistema de recurso na avaliação de desempenho -----	52
Gráfico 17: Percepção dos entrevistados sobre o conhecimento do resultado do recurso por parte dos avaliadores -----	52
Gráfico 18: Percepção dos entrevistados sobre o sistema de avaliação de desempenho ser ideal para avaliar os servidores na suas rotinas de trabalho ----	53
Gráfico 19: Percepção dos entrevistados sobre a interferência de fatores pessoais na avaliação de desempenho -----	53
Gráfico 20: Servidores concordantes com as afirmativas abordadas segundo o sistema de avaliação de desempenho do INSS -----	56
Gráfico 21: Servidores discordantes com as afirmativas abordadas segundo o sistema de avaliação de desempenho do INSS -----	57



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- APG - Administração Pública Gerencial
- APS - Agência da Previdência Social
- CAR - Comissão de Avaliação de Recurso
- CEME - Central de Medicamentos
- CNTSS - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social
- CUT - Central Única dos Trabalhadores
- DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
- DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
- FENASPS - Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social
- FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FHC - Fernando Henrique Cardoso
- FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
- FUNRURAL - Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
- GDASS - Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social
- GEXCON - Gerência Executiva de Contagem
- IAPAS - Instituto da Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
- IMA-GDASS - Idade Média do Acervo para a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social
- INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
- INPS - Instituto Nacional da Previdência Social
- INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
- ISSB - Instituto dos Serviços Sociais do Brasil
- LBA - Legião Brasileira de Assistência
- LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social
- LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
- MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPS - Ministério da Previdência Social

MTPS - Ministério do Trabalho e da Previdência Social

NPM - Nova Gestão Pública ou New Public Management

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIS - Programa de Integração Social

PPA - Plano Plurianual 2000-2003

PREVIC - Previdência Complementar na Superintendência de Previdência Complementar

SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SISGDASS - Sistema de Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social

SUDS - Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde dos Estados

SUS - Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1</b>	<b>Reforma do Estado</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Origem e desenvolvimento</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Reforma do Estado no Brasil</b> .....	<b>19</b>
<b>2.2</b>	<b>CONCEITO E DESENVOLVIMENTO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO</b> .....	<b>23</b>
<b>2.3</b>	<b>A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO NO BRASIL</b>	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>O CASO DO INSS</b> .....	<b>27</b>
<b>3.1</b>	<b>A INSTITUIÇÃO</b> .....	<b>27</b>
<b>3.1.1</b>	<b>A avaliação de desempenho no INSS</b> .....	<b>31</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Momentos históricos da avaliação de desempenho no INSS</b> .....	<b>36</b>
<b>4</b>	<b>A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL SOBRE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO</b> .....	<b>42</b>
<b>4.1</b>	<b>METODOLOGIA, AMOSTRA E OBJETIVOS</b> .....	<b>42</b>
<b>4.2</b>	<b>APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS</b> .....	<b>43</b>
<b>5</b>	<b>A NEGOCIAÇÃO COMO FORMA DE APRIMORAMENTO DA AVALIAÇÃO DO INSS</b> .....	<b>59</b>
<b>5.1</b>	<b>NEGOCIAÇÃO COLETIVA</b> .....	<b>61</b>
<b>5.2</b>	<b>A NECESSÁRIA REGULAMENTAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO NO SETOR PÚBLICO</b> .....	<b>63</b>
<b>5.3</b>	<b>PERSPECTIVAS NEGOCIAIS PARA AVALIAÇÃO DO INSS</b> .....	<b>64</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>65</b>
	<b>APENDICE A - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA</b> .....	<b>68</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Vive-se, hoje, um cenário complexo, instável, dinâmico, competitivo, conturbado, com inúmeras variáveis que interferem nos mais diversos aspectos da vida, o que causa perplexidades diante da diversidade de situações que se observa e vivencia. Nunca o homem se deparou com tamanha complexidade de mudanças.

A mudança é ambígua, haja vista que ao mesmo tempo em que significa oportunidade de crescimento e inovação, traz ameaças. Ela abala, desestrutura o homem, que tem que se esforçar para abandonar crenças e valores arraigados, percepções da realidade, seus paradigmas e reaprender a lidar com uma nova cultura, com uma atitude de desprendimento e desapego. Dessa forma, o ser humano deve estar predisposto a se flexibilizar para trabalhar as mudanças que se apresentam constantemente em todos os aspectos de sua vida.

No ambiente organizacional não poderia ser diferente, as mudanças encontram resistências por parte dos trabalhadores pelo fato de gerar uma ameaça ao *status quo*, à situação já organizada e segura em que eles estão situados. A resistência é, portanto, uma fase inicial prevista em qualquer programa de mudança planejada.

O ambiente de trabalho em transformação requer a criação de novas estratégias de carreiras, comprometimento com o aprendizado constante e conseqüente crescimento profissional. O aprendizado do ser humano é um aprendizado relacional e esta relação começa no “eu”, passando pelo outro e vislumbrando a sociedade e o mundo. Como ser social, histórico e cultural, o homem é influenciado e influencia a cultura e o meio em que vive. Nesta perspectiva, contribui para a construção e consolidação de uma cultura organizacional baseada na ética, no respeito, na solidariedade, na comparação e no fortalecimento da cidadania. Inserido neste cenário de mudanças teve início, ou melhor, ganhou impulso o sistema de avaliações de desempenho. Empregado, a princípio apenas no setor privado, o método acabou sendo estendido ao setor público e, a cada dia que passa, a idéia vem se solidificando e se adaptando ao perfil das instituições.

Com o objetivo de verificar em que grau os servidores do INSS entendem, refutam ou aceitam os critérios de avaliação utilizados, foi tomada a iniciativa de realização deste estudo. Busca-se, de maneira geral, analisar a visão que os

servidores têm da Avaliação de Desempenho implementada pelo INSS. Especificamente, procura-se conhecer as opiniões dos servidores sobre o processo e as circunstâncias que cercam a avaliação, contribuir para a formalização de negociações do Sindicato junto ao INSS e investigar as reais possibilidades de implementação de outro instrumento que atenda as expectativas gerais, corrigindo as distorções em torno da avaliação de desempenho dos servidores e dos seus avaliadores (gestores).

O presente trabalho é estruturado em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais. Fundamental atenção é dispensada ao segundo capítulo, que apresenta os critérios e procedimentos para a avaliação de desempenho individual e institucional, para fins de aferição da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS, devida aos integrantes da Carreira do Seguro Social. No terceiro capítulo aborda-se a análise do caso e demonstra os indicadores utilizados para aferir o desempenho institucional e individual, transmitindo as informações básicas sobre a sistemática de avaliação de desempenho, em especial no INSS, na Gerência Executiva e na Agência da Previdência Social de Contagem (MG). O quarto capítulo enfoca a metodologia utilizada no trabalho e apresentação dos resultados e o quinto capítulo busca traçar um paralelo entre o objeto de estudo, a avaliação de desempenho e sua inserção no contexto da Negociação Coletiva.

O estudo pretende proporcionar aos interessados o conhecimento necessário à atuação de forma adequada e consciente dos envolvidos neste novo processo de trabalho. Apresenta, ainda, resultados de pesquisas feitas com os servidores (avaliadores e avaliados) a respeito de suas impressões sobre este processo. Para iniciar o estudo, primeiramente, serão feitas considerações sobre a Reforma do Estado, posteriormente, será feito um breve histórico tratando do processo de reforma no Brasil.

## **2 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO**

### **2.1 REFORMA DO ESTADO**

É relevante falar em Reforma do Estado, porque consiste na base ideológica para a implantação da avaliação de desempenho, mas, antes de fazer tais considerações é importante explicar o modelo burocrático, em que as atribuições são disponibilizadas de acordo com as qualificações técnicas e a autoridade é exercida de forma hierárquica. Apesar de o processo reformista buscar certo distanciamento de algumas das características marcantes e próprias da burocracia, não houve substituição do modelo burocrático, ou seja, a administração pública continua sendo regida por normas, portarias, circulares e etc. Estas regras engessam todos os procedimentos públicos e as mudanças provocadas se aliam à estrutura vigente e não chegam a constituir um modelo completamente renovado.

#### **2.1.1 Origem e desenvolvimento**

Dentre os mais importantes teóricos que tratam do modelo burocrático, o que mais se destaca é Max Weber, que aborda o tema em função dos tipos de autoridade, conforme descrito na apostila do Curso de Negociação Coletiva referente à disciplina de Estado, Governo e Sociedade (2010). Ele postula três tipos básicos: carismática, tradicional e racional-legal, em que a autoridade carismática se prende à devoção que as pessoas têm em relação ao governante, enquanto a tradicional envolve a crença no status do governante e a racional-legal se baseia na legitimidade das regras estabelecidas.

Segundo Weber, os dois primeiros tipos de autoridade falham porque são, respectivamente, instável e estável, em demasia, sendo o terceiro modelo superior, segundo ele, porque não depende basicamente da figura de um indivíduo e sim de “um sistema burocrático de administração no qual funcionários permanentes administram – e são limitados por – regras.” (HAM e HILL, 1993, p. 75)

A propagação do modelo burocrático nas sociedades, durante o século XX, pode ser visto como um reflexo do desenvolvimento econômico e político, visto que

a complexidade das relações, entre indivíduos e organizações entre si, envolvem comportamentos e integração de estratégias divergentes ou até mesmo conflitivas. Daí considerar-se a exigência de certa regulamentação para possibilitar a própria existência dessas interações.

Weber acentua a relevância do sistema de autoridades para as relações políticas no Estado capitalista, usando a burocracia para garantir o controle e a coordenação, de modo a profissionalizar a administração pública, em detrimento de clientelismos, que favoreciam apenas a pequenos grupos de pessoas.

A idéia é que os funcionários públicos estão em posição de desigualdade em relação aos políticos, uma vez que o serviço público passa a funcionar segundo certos preceitos e os funcionários públicos têm cargos permanentes, enquanto que os políticos são dotados de poder apenas temporariamente. Mosca (1939, p. 474) argumenta que “ou burocratas permanentes desfrutam de uma posição de poder em relação aos políticos ou os políticos tornam-se, de fato, mais burocratas que servidores do povo”.

Weber acentua os pontos positivos da burocracia, que consistem em formalidade e registro dos processos, visando ganhos em termos de controle, rigidez de atribuições e obtenção de maior profissionalismo e racionalidade. Enfim, seriam adotadas medidas para promover maior responsabilidade e impessoalidade, o que incorreria em igualdade de direitos e valorização das pessoas segundo o mérito.

No entanto, tal modelo apresenta pontos fracos muito criticados por outros teóricos, como Motta, por exemplo. Apesar de a burocracia ter sofrido modificações, continua com suas características essenciais: é “um sistema de dominação ou de poder autoritário, hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo” (MOTTA; PEREIRA, 1986, p.09).

Do rigor implantado pelo modelo burocrático decorre certo engessamento do serviço público, uma vez que a execução de ordens ocorre sem nenhum tipo de questionamento. Com isso, há uma mudança, em termos de cultura organizacional, que resulta em inibição da criatividade e senso crítico dos servidores, maior resistência às mudanças e, conseqüente, redução da capacidade de melhoria.

Outro fator negativo é justamente a hierarquia somada à impessoalidade, ou seja, há um distanciamento entre os gerentes e os executores da ação: há uma separação entre planejamento e execução, de modo que o tomador de decisão não

conhece as minúcias do serviço e quem o realiza é disciplinado e não participa do processo decisório, o que pode ter como consequência a escolha de uma opção que não seria a mais satisfatória possível.

Uma característica levantada por Leonardo Secchi(2008) como um traço implícito do modelo burocrático é a:

[...]desconfiança geral com relação à natureza humana. O controle procedimental de tarefas, e reiteradas preocupações com a imparcialidade no tratamento dos empregados e clientes são expressões claras da teoria X de McGregor. A teoria X, em contraposição à teoria Y do mesmo McGregor, é entendida como desconfiança com relação à índole humana, à vontade de trabalho e desenvolvimento das pessoas, e à capacidade criativa e de responsabilidade. (SECCHI, 2008, p.353)

O modelo burocrático foi abordado de forma ampla por Frederico Lustosa da Costa, em “A história das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações”. Este texto, publicado na Revista do Serviço Público, vol. 59, nº 3, julho/setembro de 2008, subsidiou muito das considerações aqui estampadas.

Essas fraquezas do modelo burocrático foram fortemente acentuadas com a crise da década de 1970, em que tal estrutura organizacional foi considerada uma das culpadas pela crise, pois sua rigidez e controle constantes eram responsáveis pela manutenção de uma máquina estatal superampliada, com características como morosidade, ineficiência e inoperância dos serviços públicos.

A partir da recessão econômica da década de 70 ocasionada pela crise do petróleo e cujos impactos alcançaram níveis internacionais, percebe-se a expansão dos ideais neoliberais, que implicam na discussão sobre o tamanho e sobre o papel estatal, culminando com um movimento mundial de reforma no Estado. O modelo Keynesiano, que tinha como característica uma grande participação estatal na economia, de modo a tentar corrigir os efeitos perversos da “mão invisível do mercado”, apontava sinais de esgotamento. Frente à crise, o intervencionismo estatal foi considerado uma grave causa da ineficiência do mercado, de modo a agravar a situação econômica, em vez de criar condições para solucioná-la.

Uma das principais dificuldades quanto à postura do Estado no período em questão, é a incapacidade de superar o problema da poupança pública negativa. A crise econômica percebida pelos países desenvolvidos, que foram altamente



afetados pelo aumento do preço do petróleo e ainda se depararam com um alto déficit fiscal, criou um cenário que comprometia as ações de governabilidade e gerava um custo de oportunidade elevado. Isso porque os recursos despendidos no pagamento da dívida pública não poderiam se destinar a investimentos, comprometendo o crescimento econômico.

Conforme explica Carneiro (2008): “A crise de financiamento é associada a um Estado voraz, que extrai recursos em excesso da sociedade e, por extensão, do circuito de alocação de recursos pelo mercado”. Outro problema, também relacionado aos gastos do governo, era o alto custo da própria máquina estatal. As organizações do setor público se baseavam nos princípios do modelo burocrático Weberiano, no entanto, ao invés de obter ganhos em virtude de uma maior racionalidade, previsibilidade e controle das ações, tiveram como consequência uma cultura de resistência a novidades, morosidade e engessamento da máquina estatal.

Assim, uma estrutura organizacional criada a fim de evitar clientelismos e assegurar uma melhor prestação de serviços por meio da impessoalidade, gerou uma fragmentação a tal modo, que cada unidade organizacional via a realização de um processo como um fim em si mesmo. A partir dos anos 80, percebe-se um movimento mundial no sentido de promover uma Reforma do setor público, visando ao aumento da modernidade e agilidade da administração pública, bem como à redução do tamanho do Estado, tendo como objetivo principal aumentar a eficiência, e a eficácia e cortar gastos estatais.

Há uma investida no sentido de fazer com que os governos funcionem melhor com um custo menor, no entanto, algumas medidas que produzem benefícios imediatos podem comprometer as ações em longo prazo. A própria intenção de reduzir os gastos, tornando a gestão pública mais eficiente, pode fazer com que sejam eliminados insumos essenciais para a criação de melhorias futuras. Segundo Kettl (1994), “para se ter uma reforma efetiva e duradoura é preciso encontrar mecanismos que conciliem interesses políticos imperativos de curto prazo e metas de longo prazo”.

A partir desse movimento reformista, surgem modelos organizacionais pós-burocráticos, que se inspiram em ideais neoliberais e na administração privada para reformular procedimentos orçamentários e financeiros, simplificar processos, introduzir rearranjos organizacionais e definir padrões de qualidade para os serviços

públicos. Alguns mecanismos utilizados com essa finalidade incidem na contenção das extensões da máquina estatal: privatizações; maior horizontalização do serviço público; adoção de princípios de mercado; aumento da autonomia de organizações não estatais.

O movimento criou alguns conceitos fortemente influenciados pelas ideologias próprias do setor privado: o managerialismo (ou gerencialismo) e governo empreendedor. O gerencialismo se subdivide em dois modelos organizacionais: Administração Pública Gerencial (APG), também chamada Nova Gestão Pública ou New Public Management (NPM).

Segundo Bresser-Pereira:

A administração pública gerencial emergiu, na segunda metade deste século, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado; e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta. Mais especificamente, desde a década dos 60 ou, pelo menos, desde o início da década dos 70, crescia uma insatisfação, amplamente disseminada, em relação à administração pública burocrática. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.06)

Hood e Jackson (1991) descrevem a Administração Pública Gerencial como “um argumento administrativo ou uma filosofia de administração, na qual eficiência e desempenho são valores que prevalecem” e dividem-na em três grupos de valores: Sigma, Theta e Lambda. Esses valores consistem em eficiência alocativa; equidade, impessoalidade e accountability; e, por último, flexibilidade organizacional. Algumas características desse novo modelo implicam em: maior desconcentração (transferência de responsabilidade de execução para unidades fisicamente descentralizadas), maior discricionariedade dos administradores, o uso de técnicas de gestão provenientes do setor privado, avaliação de desempenho, controle em relação aos resultados produzidos, ao invés de controlar processos.

O Governo Empreendedor divide alguns princípios básicos com a APG, como a valorização da produtividade, descentralização, eficiência na prestação de serviços e *accountability*. No entanto, tal modelo defende a participação do cidadão nas decisões públicas, pois segundo este modelo, os governos não devem implementar políticas públicas sem que os principais interessados manifestem opinião.

Apesar do movimento de reforma ter acontecido de diversas maneiras ao redor do mundo, há certo consenso a respeito da idéia de que os administradores necessitam de maior flexibilidade e de que a estrutura do modelo burocrático é um entrave ao desenvolvimento econômico e a causa do alto déficit público, por sua rigidez e ao excesso de documentação. Há, entretanto, divergências acerca do nível de autonomia cedido ao administrador público. Kettl distingue duas abordagens, que ele chama de “deixem o gerente gerenciar” e “façam o gerente gerenciar”.

No primeiro caso, é o administrador público que convive com os problemas, quem deve ter autonomia para tomar decisões, pois são os mais aptos a solucioná-los, estando implícita a confiança nas boas intenções do servidor público, que trabalhará de livre e espontânea vontade, em prol de um melhor atendimento aos usuários do serviço público. Acredita-se na necessidade de “organizar de baixo para cima e não de cima para baixo” (KETTTL, 1994).

A segunda abordagem já não confia no esforço dos servidores a fim de promover melhorias para os cidadãos, sem a presença de alguns mecanismos fortemente persuasivos, tendo a intenção de fazer com que os servidores respondam aos novos tipos de incentivos, incorporando ao setor público, na medida do possível, a lógica de mercado. A liberdade do administrador se restringe ao âmbito da solução de problemas administrativos, sendo as diretrizes impostas e avaliadas posteriormente.

Ainda sobre o segundo caso, pode-se relacionar o processo de contratualização, tendo como um exemplo o governo Thatcher, onde foi implementada uma reforma de tal modo que as unidades administrativas eram conduzidas mediante contratos, que estabeleciam os objetivos aos quais deveria perseguir e definiam medidas de avaliação de desempenho, de acordo com o sucesso na execução do que foi proposto.

O “contrato de gestão” surgiu na França em 1967, foi produzido por um grupo de trabalho do Comitê Interministerial de Empresas Estatais e organizado pelo governo francês, buscando melhorar a situação de suas empresas, que apresentavam sinais de deterioração devido ao excesso de formalidades e controles, por parte do governo central. E a crise de 1973 levou à suspensão dos contratos e a não realização de novos acordos previstos.

No entanto, a partir de 1977, houve a retomada do sistema contratual na França, com obtenção de bons resultados, o que levou o governo francês a tomar outras medidas, sendo que a principal delas foi estender sua aplicação a outras instituições da vida política e social. A partir de 1982 foram instituídos os chamados “contrato de programa”, “contrato de plano” ou “contrato de serviços”. (ANDRE, 1998). Houve, portanto, um aperfeiçoamento do mecanismo de contratualização entre governo e empresas.

### **2.1.2 Reforma do Estado no Brasil**

A implantação do modelo burocrático no Brasil se inicia na Era Vargas, em 1930 e tem como forte característica a ênfase nas atividades administrativas, baseando-se em teóricos como Taylor, Fayol e Weber, o que conferia caráter científico à reforma e dava ares de modernidade e racionalização à mesma. Contudo, certos aspectos específicos da história brasileira comprometem o sucesso em longo prazo do processo de reforma. Na década de 30, pode-se destacar a formalidade do arranjo institucional burocrático acompanhada de uma implementação impositiva, ocasionada principalmente em função do contexto político da época, o que consistia em uma forma autoritária de governo.

A partir do ano 1950, o plano governamental em termos de reforma era basicamente o mesmo, o ideal seria dar continuidade às medidas já adotadas no período anterior referentes à implantação de mais formalidade à administração pública, porém a mudança quanto ao aspecto político provocou a redução da capacidade de implementação governamental. Outra subdivisão pode ser feita a partir do ano de 1964, posterior ao golpe militar, em que foram feitas alterações no sentido de promover um maior intervencionismo estatal e aumentar a descentralização no serviço público. A situação ficou, de certo modo, fora do controle governamental, pois não havia coordenação entre as ações, além disso, o aumento do número de órgãos, somado à falta de integração entre os mesmos, levou à marginalização e perda de credibilidade do funcionalismo.

O artigo de Belmiro Valverde Castor e Célio França (1986) descreve algumas características da administração pública no período do regime militar:

Como legado dos anos setenta, eles identificavam, entre muitas outras disfunções, a fragmentação do aparato administrativo central através da multiplicação de agências governamentais, da impossibilidade real do exercício de supervisão ministerial, dificultando e mesmo impedindo o cumprimento de funções essenciais de coordenação governamental em todos os setores, a falência da já precária política de pessoal, por força da proliferação de regimes jurídicos e salários diferenciados. (CASTOR; FRANÇA, 1986, p.04)

Durante a década de 1980, viveu-se um período de crise econômica e de intensas mudanças causadas pela decadência do regime militar, o que impactou na administração pública brasileira, tornando-a ainda mais lenta e ineficaz. Até então, o serviço público dependia de um governo forte que o conduzisse, condição que o tornou frágil frente à crise.

Paulo Roberto Motta (1987) escreve sobre atitudes clientelistas nos países latino-americanos, demonstrando que o atendimento a determinados grupos de poder, desvirtuam a administração pública e comprometem as investidas reformistas, que visam à modernização do setor público, à maior eficiência e eficácia, capaz de promover equidade e maior participação popular, uma vez que os grupos atendidos nem sempre são aqueles que mais necessitam das políticas públicas.

Entre os fatores que garantem a sobrevivência do sistema de clãs tradicionais na América Latina podem ser mencionados: domínio de estruturas formais de articulação e agregação de interesses (partidos, por exemplo); controle das estruturas burocráticas do governo; paternalismo e assistencialismo; delimitação dos conflitos políticos à arena do Estado; e restrição à livre iniciativa. (MOTTA, 1987, p.32-34)

Apesar do objetivo da implantação do sistema burocrático ter sido a modernização e aumento da profissionalização da máquina estatal, os avanços pretendidos não foram alcançados devido à descontinuidade da reforma e devido a essas redes de apoio informais formadas por grupos de interesses. A crise econômica somada à inoperância da administração pública fez com que fossem adotadas algumas medidas em consonância com os modelos organizacionais pós-burocráticos. A questão orçamentária fez com que no governo Collor houvesse uma operação de “dowsizing”, já que houve uma onda global no sentido de reduzir o tamanho do Estado, independente do tamanho que ele tivesse.

A Reforma Collor foi orientada pelos ideais neoliberais e tinha como princípios básicos a desestatização e racionalização, por isso a fusão e extinção de organismos e a redução da interferência estatal na economia. A intenção era desfazer o Estado enquanto superinstituição e aplicar os valores cultuados pelo setor privado de eficiência e bom desempenho.

A necessidade de mudança se dava pela fragilidade provocada pelos acontecimentos históricos referentes ao processo de redemocratização. Segundo Frederico Lustosa da Costa (2008), em seu artigo “A História das Reformas Administrativas do Brasil”, a partir dos anos 80, a sensação era de:

[...] crise de legitimidade do Estado autoritário, crise financeira e crise existencial. Esta última se caracteriza por “afetar os alicerces institucionais e a identidade do próprio ente estatal: sua razão de ser e consciência de si mesmo; sua capacidade decisória e funcionalidade; sua percepção da sociedade; e a imagem que projeta perante ela” (ALBUQUERQUE, 1995, p.142).

No entanto, a transição democrática gerou demandas divergentes para o Estado: desburocratização, desestatização – que eram relacionadas a mais liberdade e mais eficiência – versus a nova Constituição que assegurava um Estado ainda maior, com mais atribuições, no que tange à garantia dos direitos sociais, nunca implementados até então. Humberto Martins é um dos teóricos que busca explicar as causas dos escassos resultados das reformas brasileiras. Segundo ele, a fragmentação é uma das causas para o baixo nível de consolidação das políticas públicas que seguem no período de 1995 a 2002. As políticas têm caráter multisetorial, mas contam com pouca integração e, em alguns casos, até mesmo anulação recíproca das partes.

Em síntese, a Teoria da Fragmentação de Políticas propõe que: a fragmentação representa a perda de coerência, consistência e coordenação nas políticas de um mesmo subsistema e entre diversos subsistemas; e é um resultado indesejado dos processos de formulação e implementação de políticas, associado a elementos estruturais tais como liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura formal de coordenação, processos e valores (MARTINS, 2003, p.20-21).

As mudanças focadas em melhoria de desempenho se iniciam no primeiro mandato do governo FHC e em 1995 é aprovado o Plano Diretor da Reforma do

Aparelho do Estado (PDRAE). São princípios que norteavam o PDRAE: descentralização, flexibilização e responsabilização por resultados. Nader (2005) afirma que:

A mobilização realizada a partir de 1995 para a disseminação do Plano Diretor da Reforma do Estado e do movimento pela qualidade total enfatizou a capacitação da média e alta gerência nos princípios e ferramentas de gestão que vinham da iniciativa privada e das experiências da primeira geração de mudanças do gerencialismo de caráter anglo-saxão. (NADER, 2005)

Duas iniciativas da reforma realizada neste período foram: a criação do Plano Plurianual 2000-2003 (PPA) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ambos instrumentos de planejamento de médio prazo, que tinham como propósito melhorar o desempenho do governo federal, com uma melhoria da qualidade dos gastos. O novo modelo contemplava três focos: longo, médio e curto prazo e, a partir dele, foi criado um instrumento de planejamento estratégico em longo prazo, que abordava um período de tempo de 20 anos e continha um plano indicativo de oito anos, que apontava os eixos de integração e desenvolvimento que serviriam como base para a criação dos planos plurianuais.

O PPA foi o instrumento de médio prazo criado e é renovado a cada quatro anos. No período 2000-2003 foi denominado Programa Avança Brasil, pois tinha como objetivo de modernizar a administração pública brasileira e introduzir o planejamento, o monitoramento, a avaliação e a revisão nos programas e no próprio plano plurianual.

O instrumento de curto prazo é a Lei Orçamentária, que é renovada a cada ano e passou a ser orientada por programas, ou seja, só poderia abarcar os programas previstos no PPA. Por isso a possibilidade de revisão do plano plurianual: para permitir mudanças capazes de se adequar melhor às necessidades reais do país ao longo dos quatro anos regulamentados. Um destaque do Orçamento do ano 2000 foi a introdução de programas com caráter estratégico, os quais receberam o nome de “programas estruturantes”, que eram prioritários e recebiam uma maior parcela dos recursos orçamentários.

Após a descrição do processo de Reforma do Estado pode-se, finalmente, abordar a questão da avaliação de desempenho, ponto central deste trabalho e este é o assunto abordado no próximo tópico.

## 2.2 CONCEITO E DESENVOLVIMENTO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

O costume de avaliar é um processo tão antigo que acompanha o homem desde a sua existência, por exemplo, levando em consideração o aspecto religioso, Lucena (1992) comenta que os jesuítas já eram submetidos a processos de avaliação com relação a sua atuação frente ao cumprimento de suas missões religiosas.

Em face da diversidade de aplicação da avaliação, pode-se concluir que ela é perfeitamente ajustável como instrumento para seleção de pessoal. Na administração pública brasileira, a Constituição de 25 de março de 1824 já definia como condição para se ingressar no serviço público o preenchimento de determinados critérios: “Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos, civis políticos ou militares, sem outra diferença que não seja por talentos ou virtudes”. (Constituição de 1824, artigo 179, item XIV). Portanto, talentos e virtudes eram requisitos imprescindíveis para a admissão ao setor público.

Segundo Pereira (1991), no ano de 1842 nos Estados Unidos foi aprovada uma Lei no Congresso Americano a qual designava aos chefes de departamentos executivos do Serviço Público Federal que apresentassem relatórios anuais a cerca do aproveitamento dos seus funcionários. A mesma buscava averiguar se possíveis demissões e novas contratações funcionariam como motivação para que os funcionários se superassem com o intuito de atingir melhores desempenhos.

Em 1880 foi introduzido um sistema de avaliação no exército americano. Em 1918 a General Motors inovou, implantando formas de avaliação para seus executivos. No Brasil, a Lei 284 de 28 de outubro de 1936, também conhecida como “Lei do reajustamento”, fixou diretrizes para a implantação do primeiro plano de classificação e de avaliação de desempenho na administração pública.

Taylor é tido como um dos precursores da prática da avaliação de desempenho, uma vez que sua preocupação em aumentar o desempenho do



trabalho dos funcionários era uma constante. Para tanto, após o estabelecimento dos padrões de produção, vinham os procedimentos de seleção, treinamento, acompanhamento e a premiação, como motivação para o alcance desses padrões. Taylor inseriu, assim, a supervisão funcional, estabelecendo que todas as fases de um trabalho devem ser acompanhadas, de modo a verificar se as operações estão sendo desenvolvidas em conformidade com as instruções programadas. Finalmente, apontou que estas instruções programadas devem, sistematicamente, ser transmitidas a todos os empregados e este procedimento já se aproximava do conceito de feedback.

Taylor afirma que:

[...] É absolutamente necessário que, então, quando estão encarregados de tarefa que exige muita velocidade de sua parte, que a eles também seja atribuído pagamento mais elevado, cada vez que forem bem sucedidos. Isto implica não somente em determinar, para cada um, a tarefa diária, mas também em pagar boa gratificação ou prêmio todas as vezes que conseguir fazer toda a tarefa em tempo fixado.(TAYLOR, 1966, apud Farias, 2001, p.09)

Para se compreender a avaliação de desempenho dentro das organizações, é necessário conceituar desempenho e avaliação. Por desempenho humano, entende-se o ato de executar uma tarefa previamente delineada e por avaliação de desempenho entende-se o processo que mede o rendimento do funcionário nas metas para ele traçadas, é o grau em que ele alcança as condições necessárias à execução do seu trabalho. Conclui-se que a avaliação do desempenho, no âmbito das organizações, é o processo que visa medir o quanto um empregado é capaz de produzir dentro de uma meta pré-estabelecida.

A avaliação do desempenho humano é a identificação, mensuração e administração do desempenho humano nas organizações. A identificação se apoia na análise de cargos e procura determinar as áreas de trabalho que se deve examinar quando se mede o desempenho. A mensuração é o elemento central do sistema de avaliação e procura determinar como o desempenho pode ser comparado com certos padrões objetivos. A administração é o ponto chave de todo o sistema de avaliação. (CHIAVENATO, 2004, p.223)

### 2.3 A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO NO BRASIL

O Decreto 7133 de 19 de março de 2010 regulamenta a implementação da avaliação de desempenho individual e institucional no Poder Executivo e o pagamento das gratificações de desempenho devidas a todos os ocupantes dos cargos das carreiras, como premiação pelo alcance das metas. Ficaram aprovados, na forma deste Decreto, os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações correspondentes. Este decreto não engloba o INSS, uma vez que o decreto nº 6.493 de 30 de junho de 2008 já regulamentava a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS.

Avaliação de desempenho é o processo de atribuição de valor ao resultado qualitativo e quantitativo do trabalho realizado de acordo com os objetivos e metas institucionais, a partir da observação de fatores e indicadores de desempenho previamente estabelecidos. Dessa maneira, as avaliações de desempenho individual e institucional são utilizadas como instrumento de gestão, com a identificação de aspectos do desempenho que possam ser inseridos no planejamento de programas que ofereçam ações e oportunidades de capacitação e de desenvolvimento profissional.

A questão do controle e do desempenho dos servidores esteve presente em todas as reformas administrativas que ocorreram no Brasil e a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, foi uma forma de submeter as administrações estaduais ao controle central, centralizando o poder.

As reformas, junto com a criação de institutos, autarquias e grupos técnicos (SOUZA, 1976; LIMA JR., 1998), objetivaram melhorar a performance do Estado brasileiro para viabilizar o desenvolvimento nacional, passando, de uma economia agroexportadora baseada no café, para uma economia industrializada voltada para o mercado interno. (GREMAUD *et al*, 2009)

[...] a principal intenção da reforma era restaurar a performance do aparato burocrático, tornando-o competente para gerenciar e organizar o crescimento do Estado nacional brasileiro. Mérito, racionalidade administrativa e centralização dos poderes foram os mecanismos considerados necessários para a execução de tal agenda. (REZENDE, 2004)

O modelo de avaliação de desempenho no INSS foi concebido como um processo baseado em condutas éticas, tornando-se um instrumento valioso para subsidiar reflexões e revisões das práticas e atividades de cada servidor, bem como, para sinalizar para o conhecimento e desenvolvimento de cada um. Para buscar compreender a avaliação de desempenho dentro do INSS, apresenta-se, em seguida, um breve histórico da Previdência Social.

### 3 O CASO DO INSS

#### 3.1 A INSTITUIÇÃO

O sistema previdenciário brasileiro nasce a partir da promulgação da Lei Eloy Chaves por meio do Decreto Lei nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923 que previa a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. Estas lhes garantiam aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de contribuição, pensão por morte e assistência médica.

A administração de cada Caixa, segundo Oliveira (1989), seria formada por um Conselho de Administração, dirigido por dois representantes da empresa e dois empregados escolhidos pelos demais, de três em três anos. O poder público funcionava como jurisdição externa ao sistema administrativo, com o único propósito de resolver conflitos entre o segurado e a administração das Caixas.

Desta forma “[...] nos anos 20, a nossa Previdência Social estava organizada na forma de instituições de natureza fundamentalmente civil, privada, do ponto de vista da sua gestão” (OLIVEIRA, 1989, p.31). O Estado também não participava do financiamento das Caixas; as principais fontes de receita eram os empregados, as empresas, os cidadãos que lhes utilizavam os serviços e outras fontes, como os pagamentos de multas, os juros dos fundos acumulados, dentre outros.

Oliveira (1989) destaca também que até mesmo os segurados aposentados e pensionistas deveriam continuar contribuindo para a sua Caixa. As contribuições eram depositadas diretamente na conta bancária da Caixa de cada empresa, sem qualquer participação estatal. Dessa maneira, estabelecia-se, uma relação financeira direta entre a empresa e a Caixa de Aposentadoria e Pensões.

A partir da década de 30, conforme Eduardo (2003), esse sistema passou a abranger empresas de diversas categorias profissionais. Surgiram caixas de aposentadorias e pensões nas empresas portuárias, de serviços telegráficos, de água, energia, gás, mineração, entre outras.

De acordo com Oliveira (1989), com o surgimento de novas organizações, a vinculação a elas passou a ser feita por categoria profissional, tornando maior a abrangência e a necessidade da criação de institutos. Como os Institutos eram

organizados por categoria profissional, houve a extensão da cobertura previdenciária dos trabalhadores urbanos a grande parte dos trabalhadores autônomos. Como consequência, ocorreu uma disparidade nos recursos obtidos dos institutos devido à existência de categorias que eram desprivilegiadas em relação a outras.

Segundo Eduardo (2003), pelo fato de os institutos operarem com arrecadações e de formas distintas, fazia-se necessária a padronização de normas aplicáveis a todos, ou seja, a criação de um único instituto. O Decreto Lei nº 7.526, elaborado em 07 de maio de 1945, também chamado de Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil, propunha a substituição dos diversos institutos pela criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB). O ISSB previa um plano único de benefícios e contribuições e tinha como principal objetivo desenvolver serviços de previdência e assistência social.

No entanto, esta iniciativa teria interesses de diversos grupos como sindicatos e outros institutos existentes. Tais grupos perderiam o controle sobre as próprias contribuições previdenciárias. Diante disso, o governo empossado após a queda do presidente Getúlio Vargas, não disponibilizou verba para a implantação do ISSB e o Decreto Lei não conseguiu vigorar. Várias outras tentativas com o mesmo objetivo também fracassaram (OLIVEIRA, 1989).

Com a promulgação da Quinta Constituição Federal em 18 de setembro de 1946, a questão da assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, foi finalmente relacionada à Previdência Social. Tornou-se constitucional o vínculo entre a previdência e a assistência técnica que, até então, não era considerada atribuição previdenciária.

Após quatorze anos de tramitação no Congresso Nacional, a LOPS, Lei Orgânica da Previdência Social foi promulgada em 26 de agosto de 1960. Segundo Assis *et al.* (1995) esta lei constitui-se a primeira medida correta para reduzir as divergências entre as categorias profissionais, uma vez que uniformizou as contribuições e planos de todos os institutos.

Para Oliveira (1989), a promulgação da citada lei representou o fim do modelo contencionista, pois dispunha de um extenso plano de benefícios e serviços para os segurados da Previdência. Inicialmente, a dita lei não cobria os empregados domésticos e ministros religiosos, porém, mais tarde, em 1972, os primeiros foram incluídos e aos segundos coube a filiação facultativa.

De acordo com Oliveira (1989), a uniformização dos planos e contribuições agravou as dificuldades financeiras crescentes no período, já que ampliou o plano de atribuições. Esta lei concedeu aos segurados novos benefícios como aposentadoria especial, auxílio-natalidade, pecúlio e assistência financeira. Aos dependentes dos segurados, concedeu pensão, auxílio-reclusão e auxílio-funeral. Em geral a todos os beneficiários, concedeu, ainda, assistência médica, alimentar, habitacional, complementar, reeducativa e de readaptação profissional.

Após seis anos da implantação da LOPS, ainda de acordo com Oliveira (1989), a unificação institucional foi realizada em 21 de novembro de 1966 com a criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). Em 1967, foram incluídos, nos benefícios, os seguros relativos a acidente de trabalho. Além disso, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), como novo mecanismo de poupança compulsória.

Em 1970, foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), com a mesma finalidade do FGTS. A partir daí foi possível notar um processo de expansão da cobertura previdenciária. Procurando elencar os fatos mais relevantes do período, cita-se:

- a) em 1971, foi criado o fundo destinado à manutenção do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), abrangendo todos os trabalhadores rurais;
- b) em 1972, os benefícios foram estendidos às empregadas domésticas;
- c) em 1973 a extensão para os trabalhadores autônomos foi feita e, assim como a inscrição dos mesmos, tornou-se compulsória;
- d) em 1974, foi instituído o Amparo Previdenciário aos idosos a partir dos 70 anos de idade e aos inválidos não-segurados;
- e) em 1976, foram integrados à Previdência os empregadores rurais e seus dependentes, estendendo os benefícios, assim, a todas as pessoas que exerciam atividade remunerada no Brasil (OLIVEIRA, 1989);
- f) em 1977, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), no qual cada órgão era responsável pela execução de uma função.

Ao INPS coube a manutenção e concessão de benefícios. Para a prestação de assistência médica, foi criado o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Ainda segundo Oliveira (1989), para prover a gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema previdenciário, foi criado o Instituto da Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), enquanto que à Legião Brasileira de Assistência (LBA) coube a assistência social às populações carentes. Ao SINPAS também se integraram a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) e a Central de Medicamentos (CEME).

Em 1987, segundo Assis (1995), o governo instituiu medidas que afetaram duplamente a Previdência Social: o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência, que, em relação às despesas, desvinculavam o salário dos benefícios ao salário mínimo e, em relação às receitas, desvinculavam do salário mínimo das contribuições dos segurados. Também de acordo com Assis (1995), visando à melhoria qualitativa das ações relacionadas à saúde, as atividades do INAMPS foram descentralizadas, visando à melhoria da qualidade das ações relacionadas à saúde.

Em 1987, foi criado o Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde dos Estados (SUDS) e, no ano seguinte, em 1988, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS), que generalizou o atendimento a todos os usuários e descentralizou a responsabilidade distribuindo-a para os estados e municípios. Em 1988 foi promulgada a Nova Constituição Federal com o único objetivo de generalizar o direito, introduzindo consideráveis modificações no sistema. Como exemplo, podemos citar a forma de concessão de benefícios e seu custeio, que passou a ser feita de acordo com a possibilidade de cada um.

Em 1990, foi extinto o Ministério da Previdência e Assistência Social e suas atribuições foram novamente divididas. A área assistencial passou para o Ministério da Ação Social; a área da saúde para o Ministério da Saúde e a da Previdência para o Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS). Foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com a fusão do INPS, do IAPAS e do INAMPS. O INSS vinculou-se ao Ministério da Saúde. Com o objetivo de regulamentar os procedimentos a serem adotados pelos novos institutos, foram sancionadas as Leis

nº. 8.212 e nº. 8.213 em 24 de julho de 1991. A primeira dispunha sobre a organização da seguridade social e a segunda sobre os planos de beneficiários.

As principais modificações trazidas nas Leis foram:

- a) a concessão de pensão ao homem em caso de morte da esposa segurada;
- b) o direito a aposentadoria proporcional à mulher;
- c) a redução da idade mínima para a concessão de aposentadoria por velhice aos trabalhadores rurais (homens) passando de 65 para 60 anos;
- d) o direito a aposentadoria por velhice para trabalhadoras rurais aos 55 anos;
- e) a extensão dos benefícios a todos os contribuintes do sistema (exceto o salário-família que não se aplica ao trabalhador doméstico e avulso);
- f) e a igualdade entre os valores mínimos pagos à população urbana e rural (ASSIS, 1995).

De acordo com Assis (1995), em 1992, novas reformulações foram realizadas pelo governo, o MTPS foi desmembrado em Ministério da Previdência Social (MPS) e Ministério do Trabalho. O MPS incorporou o INSS e o Ministério da Ação Social passou a se chamar Ministério do Bem-Estar Social, contudo, tais desvinculações ocorreram somente no âmbito organizacional, uma vez que as despesas com pessoal e as rendas mensais vitalícias continuaram contabilizados nas contas da Previdência. Essa estrutura organizacional se manteve inalterada. O INSS completa 20 anos e comemora um novo tempo, iniciado com o seu fortalecimento e reestruturação nos últimos anos.

### **3.1.1 A avaliação de desempenho no INSS**

O objeto deste trabalho é a avaliação de desempenho e a relação entre o servidor avaliador e o servidor avaliado, ressaltando a percepção dos mesmos a cerca do processo, tendo como objeto de estudo a Gerência Executiva de Contagem (GEXCON) e a Agência da Previdência Social de Contagem (APS).



Conforme consta no site da Previdência Social, o INSS tem por princípios gerais, os seguintes elementos que representam a identidade organizacional e são norteadores para as atividades a serem desenvolvidas pelo órgão:

1. Missão Institucional: Garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem estar social.
  2. Visão Institucional: Ser reconhecida como patrimônio do trabalhador e sua família, pela sustentabilidade dos regimes previdenciários e pela excelência na gestão, cobertura e atendimento.
  3. Valores: Ética, respeito, segurança, transparência e profissionalismo.
- (Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br>>)

Nos últimos anos, a cultura organizacional em relação a recursos humanos vem passando por importantes mudanças, o próprio termo “recursos humanos” está sendo substituído pelo termo “gestão de pessoas”, valorizando os trabalhadores como pessoas e não como “recursos”.

Em 2010 o INSS deu prioridade ao Programa de Educação Continuada para seus servidores, atendendo ao que preconiza a gestão de pessoas no Plano Estratégico, e adotou o Programa de Gestão por Competência, objetivando promover o desenvolvimento de conhecimentos técnicos e de liderança e valorizar a pró-atividade e o comprometimento dos servidores com as metas institucionais.

Com a implementação da gestão por competências a organização procura orientar seus esforços no sentido de planejar, captar, desenvolver e avaliar as competências humanas e organizacionais necessárias para a consecução dos seus objetivos (CARBONE *et al.*,2005).

Dentro deste contexto, na atual conjuntura a instituição busca resgatar o que é mais humano nas pessoas, ou seja: o conhecimento, a criatividade, a sensibilidade e o seu compromisso.

De acordo com Fischer (2004), a idéia de um “modelo de gestão” é de desenvolvimento mútuo, ou seja, ao se desenvolver, a organização desenvolve pessoas e estas desenvolvem a organização.

A missão da organização deve ter como foco principal a gestão de pessoas, além da qualidade pessoal e do desempenho profissional, a satisfação dos trabalhadores, dos gestores e da sociedade que utiliza os serviços a ela prestados.

Segundo Chiavenato (2004), “as organizações dependem de pessoas para poder funcionar”.

[...] O uso do conceito de “modelo de gestão” implica, portanto, reconhecer que: a empresa não tem como criar unilateralmente uma única função ou sistema capaz de orientar o comprometimento humano no trabalho, mas pode propor um modelo, um conjunto mais ou menos organizado de princípios, políticas, processos e procedimentos (no sentido de outros comportamentos) que contemplem suas expectativas sobre como esse comportamento deve ocorrer; (2) como comportamentos podem ser estimulados, mas não gerados ou produzidos pela organização, considera-se que é possível geri-los em vez de administrá-los, no sentido de uma ação gerencial cujos resultados seriam previsíveis e controláveis; (3) as atitudes são os objetivos prioritários, e só há uma forma de encarar os indivíduos capazes de produzi-los: como “pessoas”, não como “recursos”. (FISCHER, 2004)

Portanto, os trabalhadores devem ser vistos não apenas do ponto de vista da produtividade, mas também pela qualidade de vida no trabalho, que envolve a satisfação profissional e pessoal. Assim, os mesmos se vêem envolvidos pelo espírito empreendedor, pois passam a ter uma visão compartilhada com sua empresa e um alinhamento dos objetivos pessoais com os organizacionais, em prol da busca por resultados.

Existe consenso de que as instituições necessitam de trabalhadores com um perfil profissional compatível com os requisitos demandados pelas novas configurações do mundo do trabalho. Esse perfil, de modo geral, baseia-se na versatilidade dos profissionais para acompanhar as constantes mudanças que ocorrem nos ambientes de trabalho, na capacidade de atuar em equipes, de se expressar com clareza, de resolver problemas de forma fundamentada, dentre outras características (HARVEY, 1993; SOUSA SANTOS, 1997).

Considerando o rol de transformações percebidas, conclui-se pela necessidade uma nova forma de gestão de pessoas, mais participativa e também flexível, para que os trabalhadores tenham possibilidades de desenvolver suas competências, de crescer e de serem reconhecidos, pessoal e profissionalmente.

O conceito de competência encontra-se em construção (LE BOTERF, 2003), são várias as formas de interpretação, entretanto todas as abordagens são unânimes em relação ao fato de que a gestão por competências constitui um fator

imprescindível para fixar parâmetros de vantagem competitiva no contexto em que as organizações estão inseridas.

As competências podem ser classificadas como humanas (quando relacionadas ao indivíduo ou ao grupo de trabalho) e como organizacionais (relativas à organização em sua totalidade) (BRANDÃO E GUIMARÃES, 2001). O conceito de competência humana é articulado com base em três dimensões: conhecimentos, habilidades e atitudes (DURAND, 1998; GILBERT, 1978; RUAS, 1999; BRANDÃO e BAHRY, 2005, entre outros).

Consta da apostila do “Curso de Avaliação de Desempenho para Gestores Avaliadores”, ministrado por instrutores do INSS, as afirmações que compõem este e os próximos parágrafos, definindo o papel do gestor avaliador e ressaltando sua importância na estrutura da equipe.

Os gestores assumem um papel de relevância nesse contexto, na medida em que devem ser capazes de perceber as necessidades, bem como acompanhar o desenvolvimento dos funcionários quanto as suas competências técnicas e às habilidades pessoais e comportamentais. Devem atuar como agentes do desenvolvimento de pessoas. Ao participar desse processo, ele precisa ter como foco o desenvolvimento do profissional avaliado.

Gerir pessoas, com eficácia, significa estimular o seu desenvolvimento, monitorar os procedimentos que levem a este, cobrando e premiando quando for o caso. Na medida que são concedidas oportunidades de crescimento dentro da organização, o profissional se sente motivado a alcançar os objetivos e estratégias da instituição, tornando-se colaborador efetivo.

É importante que a máquina pública, neste caso o INSS, busque dispositivos avaliatórios mais eficientes, que gerem resultados amplos e duradouros para a instituição e para a própria pessoa, de acordo com os objetivos organizacionais já expressos através de várias ações implementadas e que vêm sendo realizadas nos últimos anos, tais como: o Planejamento Estratégico, a Avaliação Institucional e Individual e a Implantação do Plano de Cargos e Salários dos Funcionários.

A avaliação de desempenho tem como finalidades básicas o desenvolvimento permanente do servidor, a adequação das suas competências aos objetivos institucionais e a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

De acordo com a Cartilha disponibilizada pelo INSS intitulada “Juntos vamos colher bons frutos”, as avaliações de desempenho individual e institucional possuem a finalidade de servir como instrumento de gestão, partindo da identificação de aspectos do desempenho e das condições de trabalho, que possam subsidiar o planejamento de programas que proporcionem melhorias organizacionais, além de:

- a) gerar oportunidade de capacitação e de desenvolvimento profissional;
- b) melhorar as condições instrumentais de trabalho;
- c) proporcionar um clima de confiança, cooperação, motivação e qualidade de vida entre os membros das equipes de trabalho;
- d) fortalecer o sentimento de comprometimento aliado ao alcance dos resultados desejados;
- e) propiciar a melhoria da comunicação entre os níveis hierárquicos;
- f) contribuir no processo de definição dos resultados esperados. Assim como no planejamento das atividades necessárias ao seu alcance;
- g) auxiliar na análise final dos resultados obtidos;
- h) alinhar o desempenho à missão, objetivos e metas institucionais;
- i) definir o valor da parcela variável da remuneração.

A avaliação de desempenho é uma atividade essencial à gestão de pessoas, porque dela decorrem conseqüências importantes para a motivação e progressão na carreira dos funcionários. O processo de avaliação pressupõe que o desempenho de uma Unidade/Órgão ou de uma estrutura organizacional depende do desempenho de cada pessoa e da atuação dessa pessoa na equipe. Da avaliação de desempenho resultam três conseqüências principais: a identificação de necessidades de qualificação, a determinação de potencial e a gestão de remuneração do funcionário.

O Governo Federal vem adotando políticas de gestão voltadas para a melhoria contínua dos serviços públicos prestados aos cidadãos e neste contexto, as organizações dos poderes legislativo, executivo e judiciário estão implantando estratégias de gestão de pessoas com foco na valorização e profissionalização.

Um dos instrumentos de gestão de pessoas adotados pela administração pública é a avaliação de desempenho que consiste no acompanhamento sistemático

e contínuo da atuação institucional e individual do servidor, tendo em vista o alcance dos objetivos organizacionais e o desenvolvimento profissional e pessoal destes. Esta avaliação reflete a parcela de contribuição de cada servidor e sua atuação dentro da equipe na qual está inserido. A soma do esforço coletivo das equipes da organização é que irão propiciar o alcance da finalidade para a qual a instituição foi criada.

Aproveitando o momento de modernização, em 2005, a Previdência Social através de um processo de negociação para a reestruturação da Carreira do Seguro Social, envolvendo entidades representativas da classe, deu início às discussões sobre a avaliação de desempenho institucional. Pode-se agora fazer um breve relato das fases que antecederam a criação da avaliação utilizada pelo INSS.

### **3.1.2 Momentos históricos da avaliação de desempenho no INSS**

A carreira do Seguro Social foi instituída pela Lei nº 10.855 em abril de 2004 e a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS passou a constituir rubrica no contracheque dos servidores do INSS.

O Termo de Compromisso para a reestruturação da Carreira do Seguro Social foi em setembro de 2005 assinado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão- MPOG, Ministério da Previdência Social, CUT – Central Única dos Trabalhadores, CNTSS - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social e FENASPS - Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social. Em decorrência deste fato, foram constituídos dois grupos de trabalho através das Portarias Ministeriais nos anos de 2006 e 2007 e que deram origem à Medida Provisória 359/2007 posteriormente convertida na Lei 11.501/2007.

No intuito de amadurecer o processo de estabelecimento dos critérios e procedimentos para a formalização da avaliação de desempenho individual e institucional no INSS, foi desenvolvido um projeto piloto de implementação da GDASS, no período de setembro a novembro de 2007. Para tanto, contou com a participação de uma Gerência-Executiva de cada Regional do INSS, 80 Agências da Previdência Social e 2.478 servidores. Os trabalhos foram concluídos com sucesso e apontaram a capacidade operacional para se atingir resultados que assegurassem

a meta institucional. A partir deste projeto, foi subsidiada a elaboração da proposta do Decreto 6493/2008 publicado em 30 de junho de 2008, a qual contou com a participação efetiva dos servidores envolvidos na formulação de sugestões para o processo de avaliação de desempenho.

A avaliação é composta por fatores de desempenho e reflete os conhecimentos, as habilidades, competências e as atitudes necessárias ao adequado desempenho das atribuições e atividades funcionais na forma de execução ou gerenciamento, e que contribuem para o alcance das metas do INSS.

O Decreto em questão regulamenta a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS e diz em seu artigo 4º que ela será paga observado o limite de máximo de cem pontos e o mínimo de trinta pontos por servidor. A pontuação é distribuída da seguinte forma: até 20 pontos atribuídos em função dos resultados obtidos na avaliação de desempenho individual; e até oitenta pontos atribuídos em função dos resultados obtidos na avaliação de desempenho institucional.

A Portaria Ministerial nº 90, de 01/04/2009 alterada posteriormente pela Portaria nº 98 de 09/04/2009 definiu o período de avaliação de desempenho: de 01/05 a 31/10/2009. Finalmente, o Decreto 7.133 de 19 de março de 2010 veio regulamentar os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho de que tratam as leis específicas de cada Órgão do Poder Executivo.

Em todo caso, foi preciso, primeiramente, definir padrões para a implementação da avaliação de desempenho individual. Em vários países membros da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), os critérios que se destacam são: resultados alcançados, competências e habilidades técnicas, habilidades de relacionamento interpessoal e trabalho em equipe, habilidades de liderança e gestão, insumos, ética e inovação.

Já no INSS, considerando a avaliação de desempenho individual em nível funcional, são observados os seguintes critérios:

- a) flexibilidade às mudanças;
- b) relacionamento interpessoal;
- c) trabalho em equipe;

- d) comprometimento com o trabalho;
- e) conhecimento e auto-desenvolvimento.

Na avaliação de desempenho individual em nível gerencial, são observados os critérios:

- a) liderança;
- b) planejamento;
- c) comprometimento com o trabalho;
- d) gestão das condições de trabalho e desenvolvimento de pessoas;
- e) relacionamento interpessoal.

Segundo Paulo César Regis de Souza (2010), presidente da ANASPS (Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social):

Fizeram na Previdência a reforma da reforma e se esqueceram dos servidores, que não aprenderam previdência em banco escolar, mas no dia a dia, no balcão, no contato com a o povão. Sempre escrevi que a reforma da previdência deveria ser feita de dentro para fora e com quem entende de previdência. (SOUZA, 2010)

Percebe-se um consenso comum entre os servidores sobre a inclusão dos integrantes do quadro funcional da Instituição na elaboração de projetos afins, por serem eles os principais interessados, juntamente com a sociedade, usuária dos serviços. A propósito, Carlos Eduardo Gabas, o atual ministro da Previdência Social (2010), é o primeiro servidor a alcançar o cargo de ministro do Executivo. Gabas é servidor de carreira do INSS desde março de 1985. Como servidor do INSS, contribuiu para a organização sindical da categoria previdenciária e participou da elaboração de diversos projetos para o setor, principalmente o Nexo Técnico Epidemiológico e o projeto de lei que trata da transformação da Secretaria de Previdência Complementar na Superintendência de Previdência Complementar (Previc), autarquia vinculada ao INSS.

O sistema de Gratificação foi lançado no governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, para evitar aumentos salariais lineares ou incorporação na aposentadoria. Contudo, não demonstrava intenção de mensurar o desempenho

dos servidores. O governo Lula manteve o sistema. O INSS chegou a ter três gratificações de desempenho, com 100% para todo mundo. Já com a GDASS foi fixado 80% (a nível institucional) para todos os servidores e 20% individual, a ser definida pela chefia.

Desde sua implantação, a GDASS tem gerado expectativa nos servidores e perguntas sobre a avaliação de desempenho, a qual foi escolhida pelo Instituto. O intuito foi medir o desempenho institucional, por meio do indicador IMA-GDASS (Idade Média do Acervo para a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social) e o desempenho individual, que se refere ao servidor e sua chefia. A avaliação está dividida em ciclos e o primeiro deles ocorreu de 1º de maio a 31 de outubro de 2009, tendo sido o resultado publicado em novembro de 2009, para que os lançamentos em folha de pagamento pudessem ocorrer. O segundo ciclo ocorreu de no período de 01 de novembro de 2009 a 30 de abril de 2010.

Abaixo, expõe-se os parâmetros definidos no anexo I da Portaria MPS/GM nº 90, de 1º de abril de 2009, alterada pela Portaria MPS/GM nº 98, de 9 de abril de 2009, utilizando o indicador Idade Média do Acervo - IMA GDASS:

Tabela 1 - Meta de Desempenho

IMA-GDASS Escala em dias	Meta de Redução(%)
A partir de 141	10
121 a 140	09
111 a 120	08
100 a 110	07
80 a 99	06
60 a 79	05
51 a 59	03
46 a 50	02
0 a 45	00



A avaliação institucional é medida, ao final do ciclo, através do resultado obtido em conjunto pelas unidades de atendimento (APS) que compõem as Gerências Executivas, a partir de uma meta estabelecida em ato oficial do INSS e é composta por 80 pontos. Quanto à avaliação individual, o servidor será avaliado pela chefia imediata e esta por sua chefia superior, ou seja, o servidor é avaliado por seu chefe e este pelo gerente executivo que será avaliado pelo gerente regional e este pelo presidente. Para a instituição, essa forma de avaliar o desempenho garantirá o trabalho em equipe e promoverá resultados interdependentes em todas as esferas de poder.

Ainda, segundo Paulo César Régis de Souza, no mesmo texto, tem-se:

Um exemplo de avaliação institucional: A GEX (Gerência Executiva) **X** tem um IMA-GDASS de 70 dias, precisa reduzir quatro dias, ou seja, ao final do ciclo ela precisa para alcançar os 80 pontos chegar a 66 dias. Se ela conseguir atingir a meta, manterá os 80 pontos que já vem recebendo, caso contrário se ela conseguir reduzir para 67 dias alcançará 79 pontos, pois faltou um dia para atingir a meta.

Um exemplo de avaliação individual: O servidor **X** foi avaliado pela chefia de acordo com os cinco fatores existentes na Ficha de Avaliação Individual – funcional ou gerencial e recebeu nota 2 em cada fator, sua nota final será 10, então ele terá 10 pontos a serem somados à avaliação obtida pela Gerência Executiva - GEX. Nesse caso se a GEX alcançou 80 pontos + 10 do servidor = 90 pontos.

Os ciclos avaliativos são acompanhados, sempre que ocorrem por comitês gestores, os quais são formados por servidores nas gerências regionais e executivas. Também há o comitê gestor nacional que fica localizado em Brasília e é composto pelos Diretores do INSS e por três servidores indicados pelas entidades representativas que detiverem o maior número de associados.

Para garantir o direito do servidor de recorrer da avaliação obtida, foi criada a Comissão de Avaliação de Recurso (CAR) composta por três servidores ativos indicados pelas respectivas gerências executivas e dois eleitos pelos colegas em processo eleitoral interno. Desta forma, a finalidade da CAR é julgar em última instância, os recursos interpostos quanto aos resultados da avaliação de desempenho individual. Todo o processo de avaliação institucional e individual ocorre por meio do SISGDASS – Sistema de Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social.

Em resumo, foi feita uma demonstração de como foi introduzida a avaliação de desempenho no INSS e a forma como ela é desenvolvida e, no próximo capítulo, o foco é direcionado para a metodologia aplicada e a apresentação dos resultados da pesquisa.

## **4 A PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL SOBRE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO**

### **4.1 METODOLOGIA, AMOSTRA E OBJETIVOS**

A metodologia de pesquisa adotada foi o estudo de caso, focando uma população homogênea (colegas do INSS), pela facilidade dos contatos e ao mesmo tempo pela comunhão de interesses em torno do assunto desenvolvido. O estudo de caso permite a investigação e aprofundamento do tema, considerando seus vários aspectos, analisando o indivíduo, o grupo e a organização. Ademais, sugere a busca de soluções comuns às organizações, inclusive ao INSS.

Para efetivar a entrevista aos servidores, foi utilizada uma pesquisa disponibilizada em forma de questionário, entregue pessoalmente a 100 dos cerca de 280 funcionários da APS/Gerência de Contagem. Parte destes funcionários trabalha na linha de frente, atendendo diretamente à clientela, no primeiro andar do prédio. No segundo andar funciona o serviço de Recursos Humanos. No terceiro andar fica instalada a Gerência e a Procuradoria Federal. Ali trabalha o pessoal da área meio, desenvolvendo serviços de retaguarda, Logística, Administração e Financeiro/contábil. Deixou-se de distribuir o questionário a todos os funcionários, pelo fato de muitos se encontrarem ausentes, pelos mais variados motivos: férias, licenças, viagens a trabalho, cursos/treinamentos, servidores cedidos para outros órgãos, etc.

A pesquisa tem características de natureza descritiva porque se refere à verificação de fatos nas ciências sociais e tem também caráter exploratório, pois parte de levantamentos da situação atual e se reestrutura pelo dinamismo do processo. Para a coleta de dados que subsidiaram a pesquisa, foram consultados documentos e arquivos, indicadores com relatórios e índices de desempenho da instituição e dos servidores além das entrevistas efetuadas. Conforme citado, foram distribuídos 100 questionários, porém apenas 60 deles apresentaram respostas (pois os demais gestores não se pronunciaram) e constatou-se que somente 03 eram de servidores que detinham alguma função.

É importante ressaltar que este trabalho de pesquisa tem como foco principal a percepção dos servidores a respeito da avaliação de desempenho desenvolvida

na Previdência Social. As perguntas não aprofundam nos objetivos institucionais, mas, principalmente, focam nos servidores, buscando remediar, a partir dos diagnósticos apurados, verificando em que medida ocorre a satisfação destes servidores. A intenção é perceber o impacto seqüencial do modelo de avaliação de desempenho, visto que já se encontra em sua segunda versão. Ainda que as pesquisas tenham sido efetuadas somente na Gerência e Agência da Previdência Social de Contagem, a amostragem visualiza a posição deste universo. A idéia é aproximar mais planejamento, execução e resultados, o que é indispensável, já que, para criar melhorias na prestação de serviços à sociedade, é necessário que haja comprometimento de cada uma das unidades administrativas que compõem toda a zona de abrangência da Gerência Executiva de Contagem. Lembrando que o resultado de cada uma das Agências vai repercutir no global, determinando o percentual da avaliação institucional. Toda a Gerência de Contagem compreende as cidades de: Sete Lagoas, Pedro Leopoldo, Matozinhos, Santa Luzia, Ribeirão das Neves, Brumadinho, Vespasiano, Betim e Ibirité. Relevante frisar que a pesquisa se restringiu ao âmbito da APS e Gerência localizada apenas no município de Contagem.

## 4.2 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Análise exploratória dos dados:

Dentre os 100 questionários distribuídos, apenas 60 responderam às questões. Já 40 devolveram os mesmos em branco. Portanto, o universo desta pesquisa totaliza 60 entrevistados.

Para se efetuar as análises das opiniões, far-se-á um tratamento estatístico dos dados, quantificando os mesmos, objetivando sintetizá-los e tirar conclusões a respeito do universo estudado.

Segundo Magalhães (2004):

Entendemos a estatística como um conjunto de técnicas que permite, de forma sistemática, organizar, descrever, analisar e interpretar dados oriundos de estudos ou experimentos, realizados em qualquer área do conhecimento. Estamos denominando por dados um (ou mais) conjunto de valores, numéricos ou não. A aplicabilidade das técnicas a serem discutidas se dá nas mais variadas áreas do conhecimento. (MAGALHÃES, 2004, p.01)

Será trabalhada a área da estatística denominada Estatística Descritiva que envolve a elaboração de porcentagens, tabelas e gráficos. Segundo Magalhães (2004), tem-se:

Para tentar deprender dos dados informações a respeito do fenômeno sob estudo, é preciso aplicar alguma técnica que nos permita resumir a informação daquele particular conjunto de valores. Em outras palavras, a estatística descritiva pode ser definida como um conjunto de técnicas destinadas a descrever e resumir os dados, a fim de que possamos tirar conclusões a respeito de características de interesse. (MAGALHAES, 2004, p.02)

Em um primeiro momento, será apresentado o perfil dos entrevistados e, posteriormente, a opinião dos mesmos frente às questões estudadas.

Após a exposição das opiniões dos entrevistados e a sumarização das mesmas, serão apresentados os resultados conclusivos.

No perfil dos entrevistados, verifica-se uma maioria de 68,33% de servidores do sexo feminino e 26,67% do sexo masculino. Apenas 5% não responderam, conforme o gráfico 1.

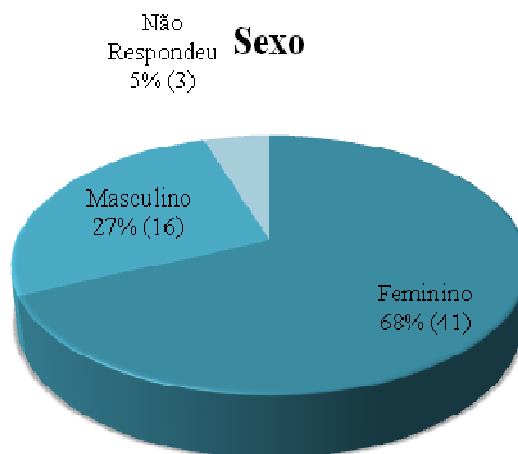


Gráfico 1: Classificação dos entrevistados Segundo o sexo.

De acordo com a escolaridade dos servidores, em torno de 26,67% possuem ensino médio, 33,33% ensino superior, 35% são pós-graduados e apenas 5% não revelaram seu grau de escolaridade, conforme o gráfico 2.

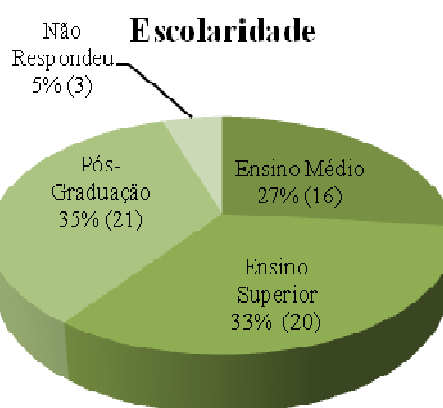


Gráfico 2: Classificação dos entrevistados segundo a escolaridade.

Segundo as idades dos entrevistados, em média, 38,34% não quis revelar. Dentre os que responderam esta questão, tem-se 15% tem 30 anos de idade ou menos, 18,33% tem entre 31 e 40 anos, 20% entre 41 e 50 anos e 8,39% possui mais de 50 anos, conforme o gráfico 3.

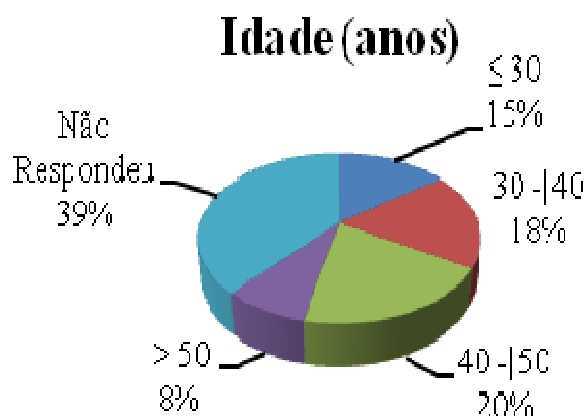


Gráfico 3: Classificação dos entrevistados segundo a idade.

Como os entrevistados são servidores públicos do INSS, perguntou-se o tempo de serviço na instituição. Verificou-se que, aproximadamente, 46,67% possui 10 ou menos anos de serviço, 5% tem entre 11 e 20 anos, 28,33% têm entre 21 e 30 anos e 11,67% não revelou, conforme o gráfico 4.

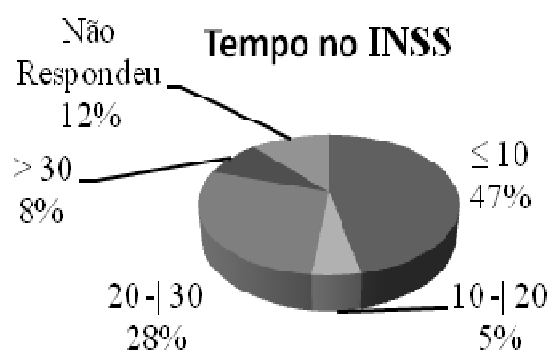


Gráfico 4: Classificação dos entrevistados segundo o tempo de serviço.

Considerando o cargo/função dos entrevistados, 27% são analistas do INSS, 57% são técnicos e 16% não respondeu, conforme o gráfico 5.

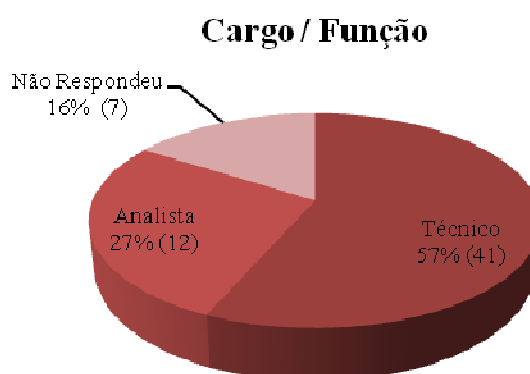


Gráfico 5: Classificação dos entrevistados segundo o cargo/função.

A seguir, selecionou-se outros 14 itens considerados de extrema importância para analisar a opinião dos servidores do INSS quanto à eficiência e eficácia do sistema de avaliação de desempenho.

Diante da avaliação de desempenho ser feita com base no acompanhamento do dia a dia ao longo do semestre 8,33% dos servidores concordam totalmente, 45% concordam, 26,67% concordam parcialmente, 15% discordam e 5% discordam totalmente, conforme o gráfico 6.

### A avaliação de desempenho é baseada no acompanhamento do dia a dia

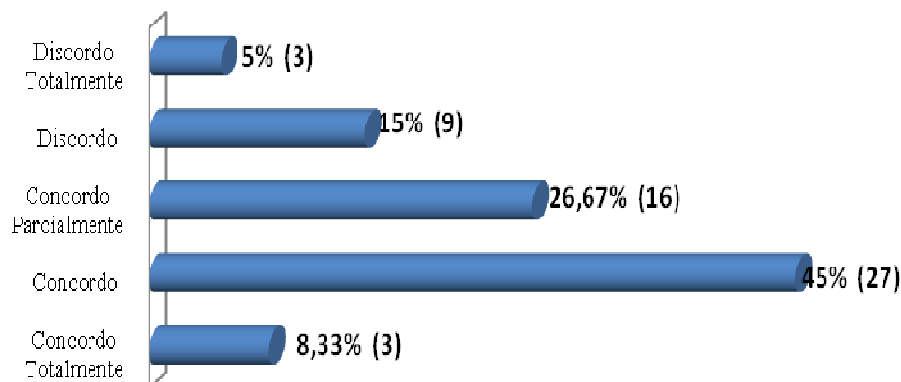


Gráfico 6: Percepção dos entrevistados sobre a avaliação de desempenho ser baseada no dia a dia.

Sobre o sistema empregado ser propício ao desenvolvimento profissional dos servidores, 6,67% concordam totalmente, 13,33% concordam, 28,33% concordam parcialmente, 43,34% discordam, 8,33% discordam, conforme o gráfico 7.

### O sistema empregado é propício ao desenvolvimento profissional dos servidores

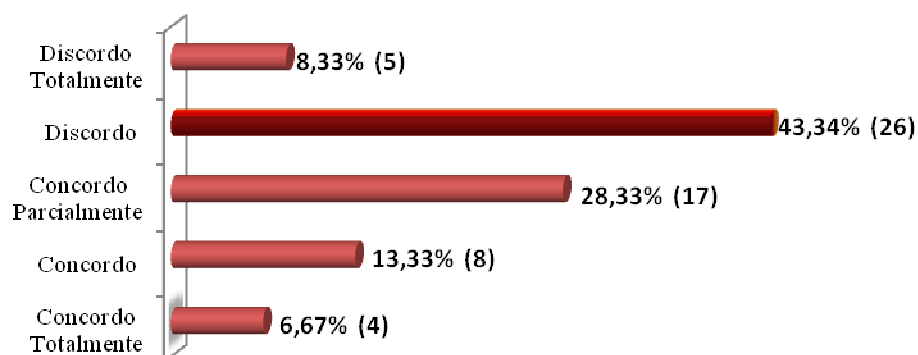


Gráfico 7: Percepção dos entrevistados sobre o sistema empregado ao desenvolvimento profissional dos servidores.

Opinando sobre o sistema avaliar os servidores adequadamente e de acordo com os fatores propostos (flexibilidade, relacionamento, trabalho em equipe, comprometimento e conhecimento), 3,33% concordam totalmente, 26,67%



concordam, 33,33% concordam parcialmente, 26,67% discordam, 10% discordam totalmente, sendo mostrado no gráfico 8.

### O sistema avalia os servidores adequadamente e de acordo com os fatores propostos

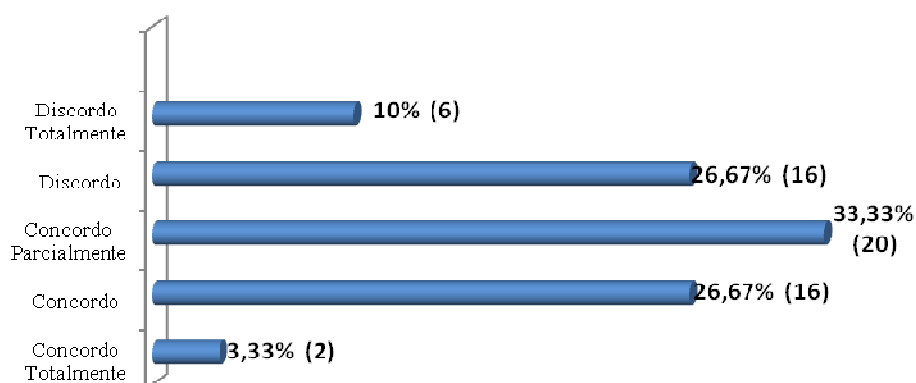


Gráfico 8: Percepção dos entrevistados sobre o sistema avaliar adequadamente os servidores.

Analisando se todos os servidores são beneficiados com a implantação da avaliação de desempenho, 3,33% concorda totalmente, 13,33% concordam, 30% concordam parcialmente, 38,33% discordam, 15% discordam totalmente, como é mostrado no gráfico 9.

### Todos os servidores foram beneficiados com a implantação da avaliação de desempenho

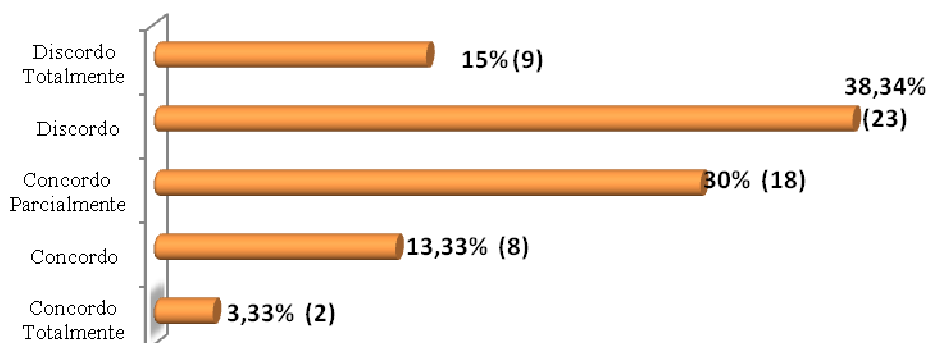


Gráfico 9: Percepção dos entrevistados sobre os servidores serem beneficiados com a implantação da avaliação de desempenho.

Dentre os servidores entrevistados, 8,33% concorda totalmente, 18,33% concorda, 33,34% concorda parcialmente, 24,34% discorda, 13,33% discorda totalmente e 3,33% não opinou sobre o fato de todos os servidores receberem um feedback após a consolidação da avaliação, como é apresentado no gráfico 10.

#### Os servidores tem feedback após a consolidação da avaliação

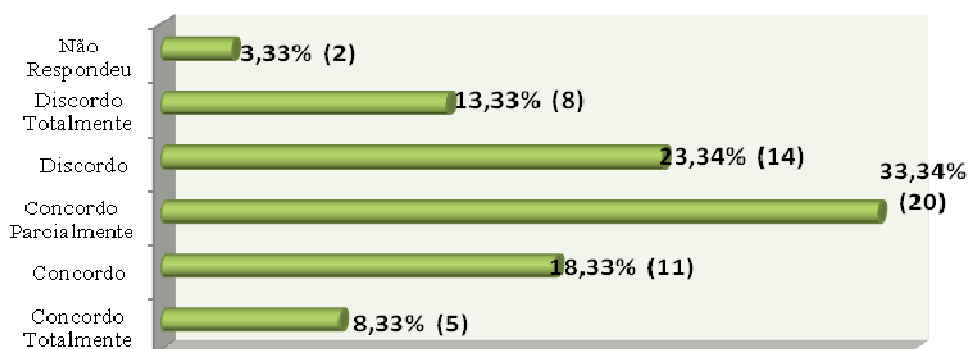


Gráfico 10: Percepção dos entrevistados sobre os servidores receberem feedback após a consolidação da avaliação de desempenho.

Diante do sistema de avaliação não permitir o pagamento de forma integral (20 pontos) para os servidores afastados por motivo de férias ou licenças diversas (médica, gestante, capacitação, prêmio, etc), 3,33% concorda totalmente, 25% concorda, 13,33% concorda parcialmente, 15% discorda, 43,34% discorda totalmente, como apresentado no gráfico 11.

#### O sistema de avaliação não permite o pagamento de forma integral para os servidores afastados por motivo de férias ou licenças diversas

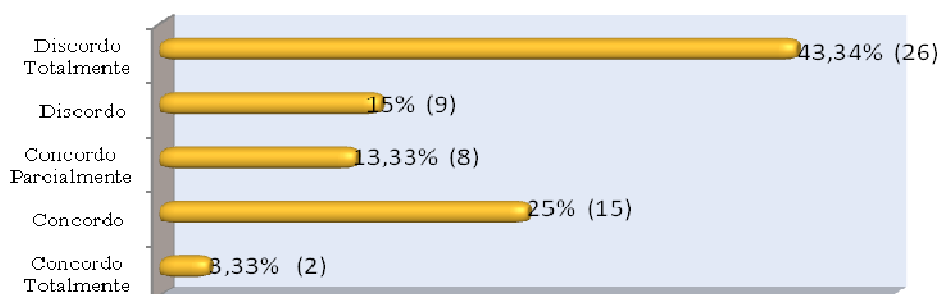


Gráfico 11: Percepção dos entrevistados sobre a avaliação de desempenho não permitir o pagamento de forma integral para servidores afastados.

Opinando sobre ser justo que se conceda ao servidor avaliado, apenas a partir do 2º ciclo, o pagamento retroativo dos 20 % concedidos aos demais servidores que foram avaliados no 1º ciclo, 3,33% concordam totalmente, 26,67% concordam, 18,33% concordam parcialmente, 31,67% discordam, 18,33% discordam totalmente e 1,67% não opinaram sobre o assunto conforme o gráfico 12.

**É justo que se conceda ao servidor avaliado apenas a partir do 2º ciclo o pagamento retroativo dos 20 % concedidos aos demais servidores que foram avaliados no 1º ciclo**

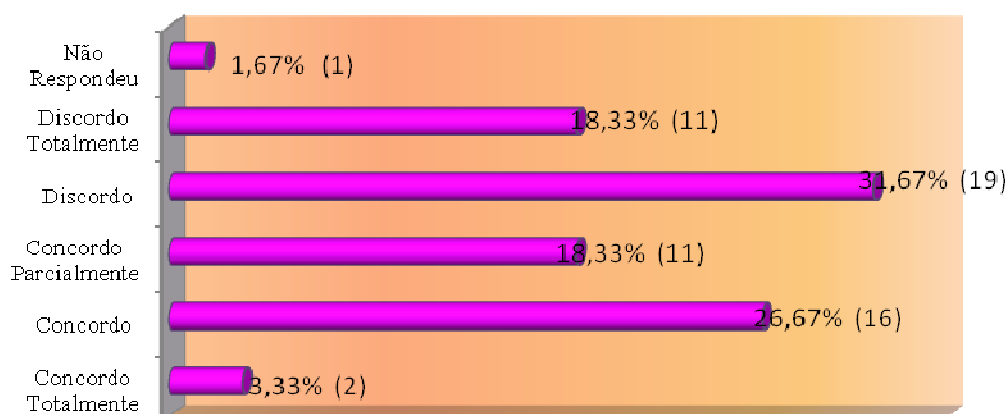


Gráfico 12: Percepção dos entrevistados sobre a concessão de pagamentos vinculada aos ciclos.

Considerando o trabalho em equipe fundamental para que se atinjam as metas de produtividade propostas pelo INSS, verificamos que 68,34% concordam totalmente, 23,33% concorda, 1,67% concordam parcialmente, 3,33% discordam, 3,33% discordam totalmente, conforme o gráfico 13.

**O trabalho em equipe é fundamental para que se atinja as metas de produtividade propostas pelo INSS**

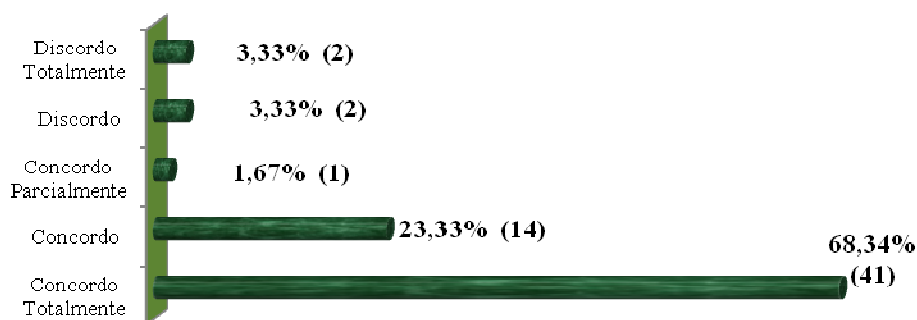


Gráfico 13: Percepção dos entrevistados sobre a importância do trabalho em equipe.

Os servidores submetidos à avaliação utilizada pelo INSS demonstram estarem de acordo com o resultado da mesma. Sobre esta afirmativa, 3,33% concordam totalmente, 26,67% concordam, 40% concordam parcialmente, 20% discordam, 8,33% discordam totalmente e 1,67% não opinaram sobre o assunto, conforme o gráfico 14.

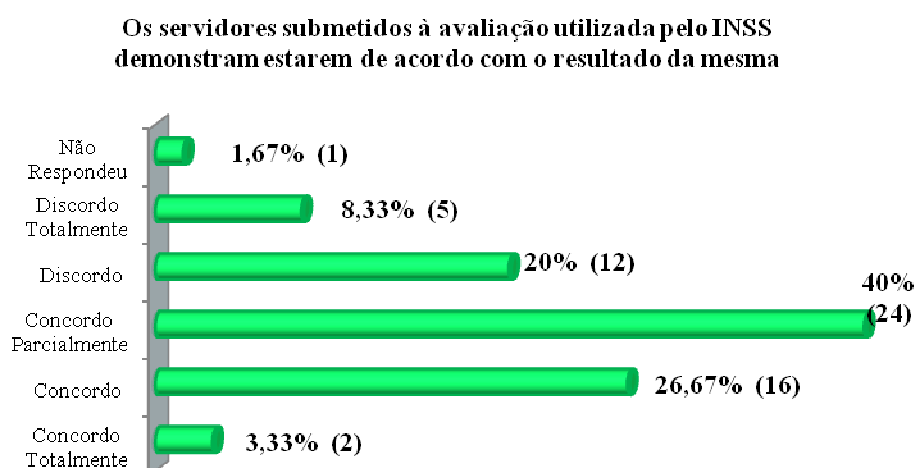


Gráfico 14: Percepção dos entrevistados sobre o resultado da avaliação de desempenho.

Sobre a existência de interesse em que seja implementada uma nova sistemática de avaliação de desempenho, 15% concordam totalmente, 36,67% concordam, 23,33% concordam parcialmente, 10% discordam, 5% discordam totalmente e 10% não opinaram sobre o assunto, como é apresentado no gráfico 15.

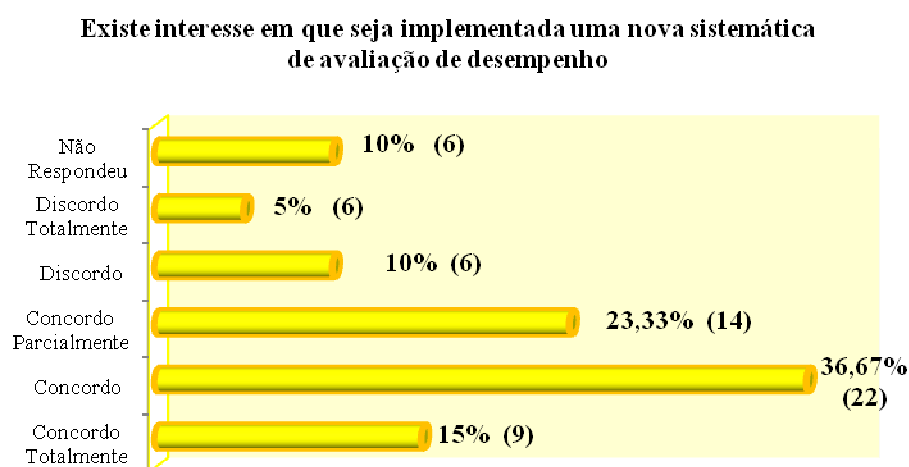


Gráfico 15: Percepção dos entrevistados sobre o interesse de implantação de nova sistemática de avaliação de desempenho.

Considerando as opiniões sobre o sistema de recurso das avaliações não conter histórico das ocorrências e nem tampouco previsão de contra-razoabilidade no processo, 6,67% concordam totalmente, 13,33% concordam, 36,67% concordam parcialmente, 20% discordam, 15% discordam totalmente e 8,33% não opinaram sobre o assunto, conforme o gráfico 16.

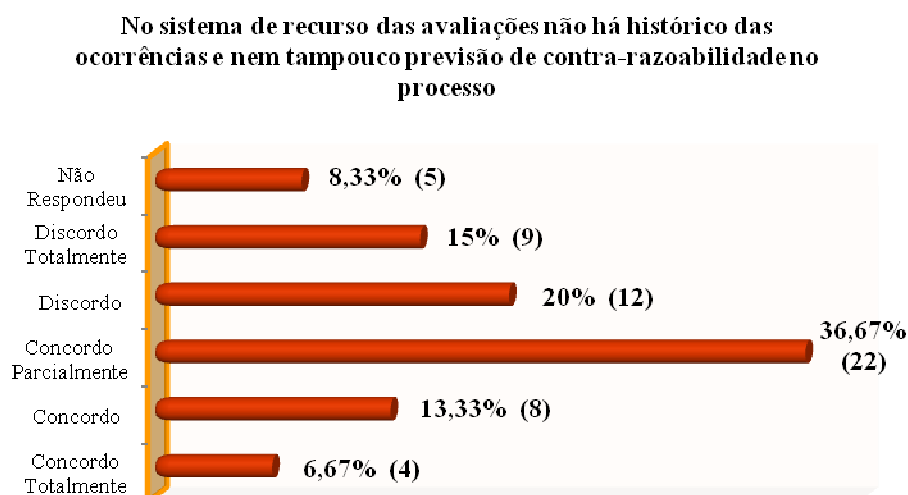


Gráfico 16: Percepção dos entrevistados sobre o sistema de recurso na avaliação de desempenho.

Diante do fato do não ser dado conhecimento do resultado do recurso aos avaliadores, verificou-se que 3,33% concorda totalmente, 18,33% concorda, 10% concordam parcialmente, 36,67% discordam, 20% discordam totalmente e 11,67% não opinaram sobre o assunto, como mostrado no gráfico 17.

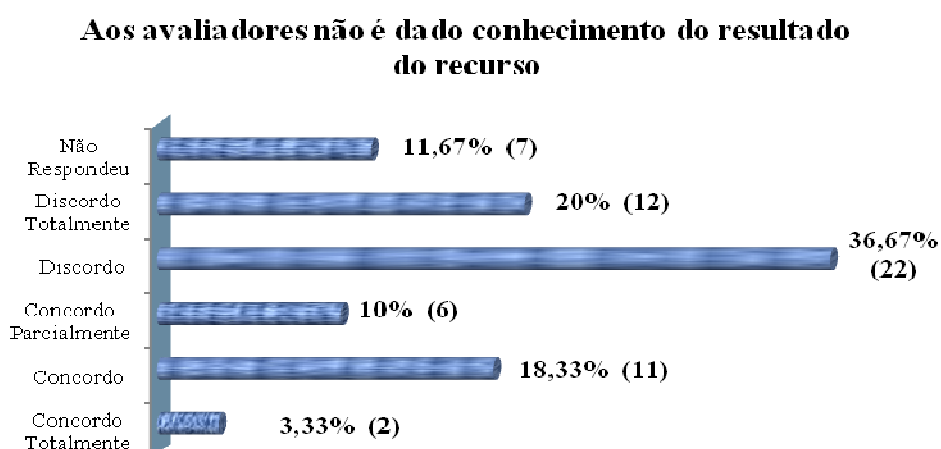


Gráfico 17: Percepção dos entrevistados sobre o conhecimento do resultado do recurso por parte dos avaliadores.

O sistema de avaliação é ideal para avaliar o desempenho dos servidores em sua rotina de trabalho. Diante desta afirmativa, 6,67% concordam totalmente, 11,67% concordam, 25% concordam parcialmente, 28,33% discordam, 25% discordam totalmente e 3,33% não opinaram sobre o assunto, conforme o gráfico 18.

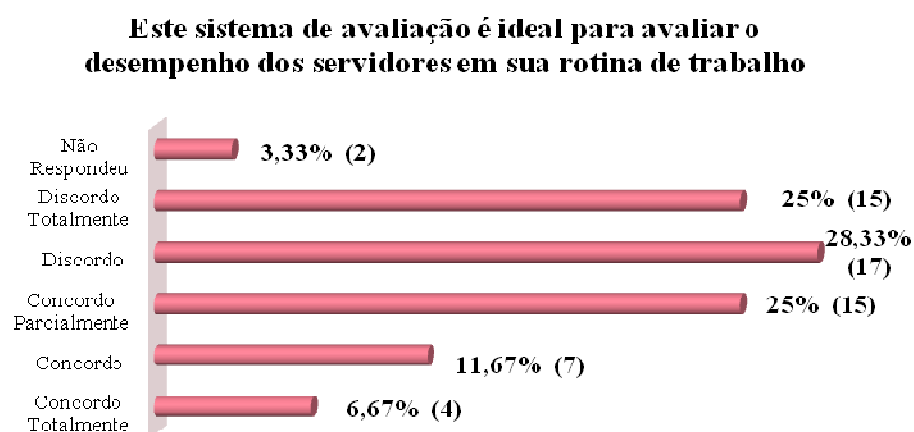


Gráfico 18: Percepção dos entrevistados sobre o sistema de avaliação de desempenho ser ideal para avaliar os servidores na suas rotinas de trabalho.

Perguntou-se aos entrevistados se há probabilidades de que, além dos fatores constantes da avaliação, outros fatores de ordem pessoal, como simpatia ou antipatia serem levados em consideração durante o processo avaliatório. Verificamos que 16,67% concordam totalmente, 36,67% concordam, 16,67% concordam parcialmente, 11,67% discordam, 16,67% discordam totalmente e 1,67% não opinaram sobre o assunto, como apresentado no gráfico 19.

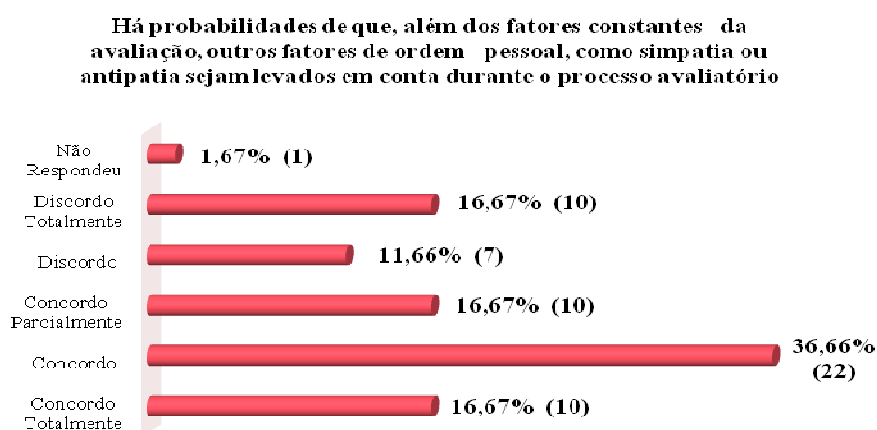


Gráfico 19: Percepção dos entrevistados sobre a interferência de fatores pessoais na avaliação de desempenho.

A partir das opiniões expostas, foi formulada a sumarização das mesmas:

Sobre avaliação de desempenho ser feita com base no acompanhamento do dia a dia ao longo do semestre, a grande maioria, 80% dos entrevistados, concordam, conforme mostrado no gráfico 20. Em contrapartida, tem-se um percentual significativo, 20%, de discordância, como mostrado no gráfico 21.

Diante das opiniões sobre o sistema empregado ser propício ao desenvolvimento profissional dos servidores, verificou-se que os mesmos encontram-se divididos, pois 48,33% concordam e 51,67% discordam, conforme apresentado nos gráficos 20 e 21.

A maioria, 63,33%, concordam com o fato de o sistema avaliar os servidores adequadamente e de acordo com os fatores propostos (flexibilidade, relacionamento, trabalho em equipe, comprometimento e conhecimento), mostrado no gráfico 20. Observa-se que 36,37% discordam, como mostrado no gráfico 21.

O percentual de entrevistados sobre os servidores serem beneficiados com a implantação da avaliação de desempenho é próximo, respectivamente: 46,66% e 53,34%, como apresentado nos gráficos 20 e 21.

A maioria dos entrevistados, 60%, concordam que os servidores têm feedback após a consolidação da avaliação e um percentual grande, 36,67%, discordam deste fato, como mostrado no gráficos 20 e 21.

Diante do sistema de avaliação não permitir o pagamento de forma integral (20 pontos) para os servidores afastados por motivo de férias ou licenças diversas (médica, gestante, capacitação, prêmio, etc.), temos a maioria dos entrevistados, 58,34% deles, em concordância, conforme gráfico 20. Mas um percentual bastante expressivo, 41,67%, é discordante, conforme gráfico 21.

Opinando sobre ser justo que se conceda ao servidor avaliado apenas a partir do 2º ciclo o pagamento retroativo dos 20 % concedidos aos demais servidores que foram avaliados no 1º ciclo, verificamos um percentual de 48,33% de concordância, apresentado no gráfico 20. Já 50% são discordantes, conforme gráfico 21. Percebemos opiniões divididas entre os servidores entrevistados.

Considerando o trabalho em equipe fundamental para que se atinjam as metas de produtividade propostas pelo INSS, a quase totalidade, 93,34%, concorda como mostrado no gráfico 20.

A maioria dos entrevistados, 70%, concorda com o fato dos servidores submetidos à avaliação utilizada pelo INSS demonstra estar de acordo com o resultado da mesma, conforme o gráfico 20. Não se pode descartar o fato de 28,33% serem discordantes, conforme o gráfico 21.

Sobre a existência de interesse em que seja implementada uma nova sistemática de avaliação de desempenho, a maioria de 75% concorda, como apresentado no gráfico 20. Apenas 15% discordam, conforme o gráfico 21.

Considerando as opiniões sobre o sistema de recurso das avaliações não conter histórico das ocorrências e nem tampouco previsão de contra-razoabilidade no processo, têm-se a maioria, 56,67%, concordantes, segundo gráfico 20. Os entrevistados discordantes somam 35%. Percentual acentuado, conforme o gráfico 21.

Diante do fato de não ser dado conhecimento do resultado do recurso aos avaliadores, verifica-se uma maioria, 56,67%, discordante, como apresentado no gráfico 21. Verifica-se, também, um percentual de discordância elevado, 35%, como apresentado no gráfico 21.

O sistema de avaliação é ideal para avaliar o desempenho dos servidores em sua rotina de trabalho, os percentuais de entrevistados concordantes e discordantes são próximos, respectivamente: 43,34% e 53,33%. Tal fato mostra opiniões divididas para o assunto abordado, segundo os gráficos 20 e 21.

Indagados os entrevistados sobre se há probabilidades de que, além dos fatores constantes da avaliação, outros fatores de ordem pessoal, como simpatia ou antipatia sejam levados em consideração durante o processo avaliatório. Constatou-se uma maioria concordante, 70%, conforme o gráfico 20. Já os discordantes totalizam 28,33%, sendo este número elevado, como mostra o gráfico 21.

Após a sumarização dos dados chegou-se a algumas conclusões importantes.

A maioria dos entrevistados considera que a avaliação de desempenho é feita com base no acompanhamento do dia a dia, ao longo do semestre e pode conter fatores de ordem pessoal.

Em algumas afirmativas abordadas, os entrevistados se dividem sendo, aproximadamente, uma metade concordante e outra discordante. Estas afirmativas



incluem a idéia do sistema de avaliação empregado ser propício ao desenvolvimento profissional do servidor, conceder ao servidor avaliado a partir do 2º ciclo o pagamento retroativo dos 20% e o fato dos servidores serem beneficiados.

Sobre o sistema de avaliação, a maioria o considera adequado e de acordo com os fatores propostos, permite o pagamento de forma integral, mas não é ideal para avaliar o desempenho dos servidores em sua rotina de trabalho.

Diante dos resultados da avaliação de desempenho adotada no INSS, a maioria está de acordo com os mesmos.

Sobre os recursos dos resultados da avaliação, a maioria concorda que não há registros de histórico de ocorrências nem previsão de contra-razoabilidade no processo e não é dado aos avaliadores seu conhecimento.

Importante ressaltar que a esmagadora maioria considera o trabalho em equipe fundamental para que se atinjam as metas de produtividade propostas e tem interesse que seja implementada uma nova sistemática de avaliação de desempenho.

### Servidores concordantes com as afirmações analisadas

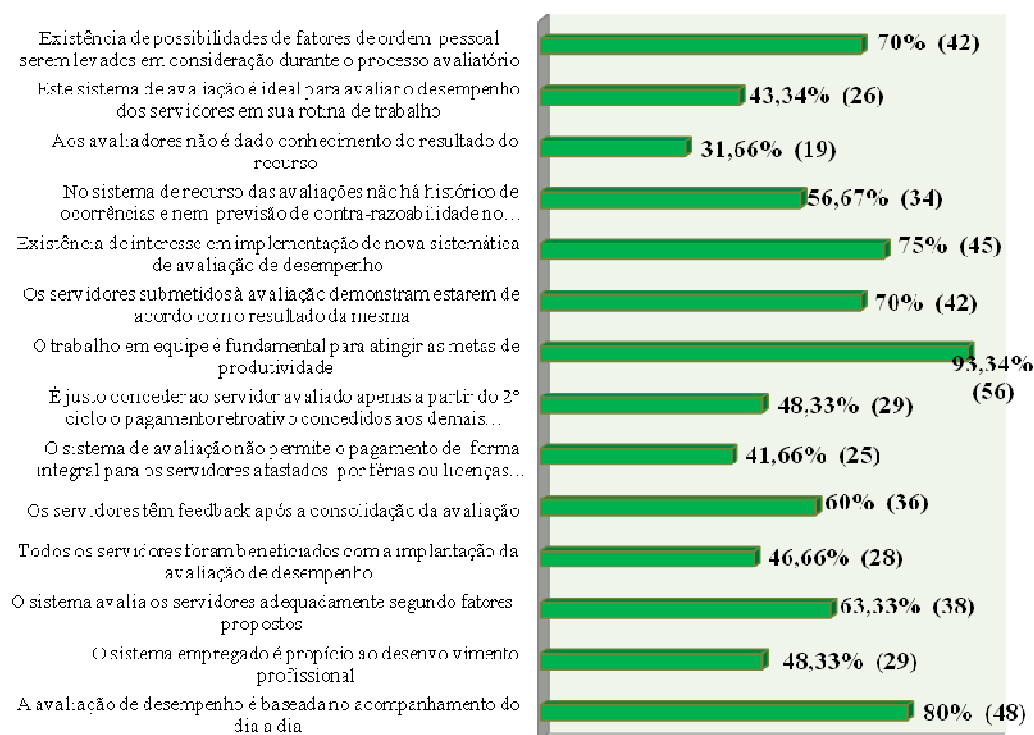


Gráfico 20: Servidores concordantes com as afirmativas abordadas segundo o sistema de avaliação de desempenho do INSS.

### Servidores discordantes (total ou parcialmente)

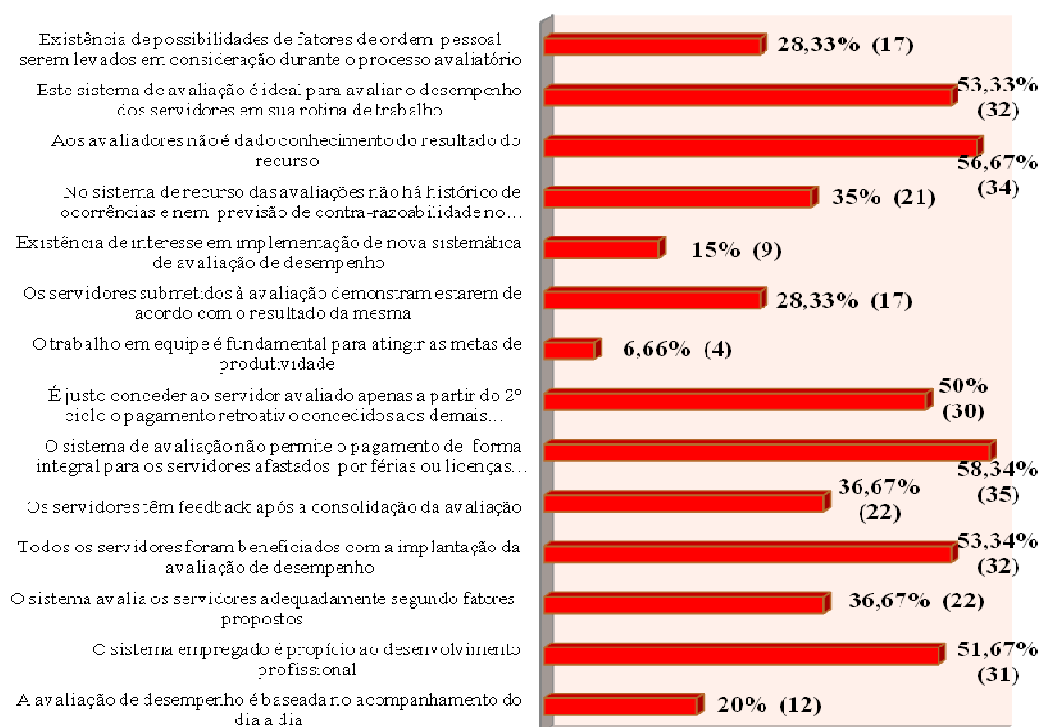


Gráfico 21: Servidores discordantes com as afirmativas abordadas segundo o sistema de avaliação de desempenho do INSS.

Apresentados os dados acima, ficou constatado que, embora apenas um pequeno número de servidores que detêm cargo de chefia (função) tenha se manifestado, restou comprovado seu interesse em modificar a sistemática da avaliação institucional e individual. Sob o ponto de vista de um dos gestores denominado X, seria necessário que o dimensionamento das cotas e metas fossem flexibilizadas de acordo com o grupo efetivamente presente. Acontece que os servidores atuantes tem de honrar o compromisso de manter o alcance das metas, ainda que os servidores ausentes não contribuam para o fato. No entanto, eles estão contabilizados. Um outro gestor, (Y), sugere que o processo de avaliação seja construído em etapas ao longo do período a ser avaliado. Que o servidor faça parte do processo, no momento da avaliação, como interlocutor. Afirma que a atual avaliação não atende e nem reflete o princípio da Avaliação 360º - teoria que fundamenta a ferramenta instituída na Organização. Já para o gestor Z, a GDASS deveria ser um método de avaliação conjunta, mediante apresentação de critérios e parâmetros do servidor, relacionados à excelência, e posterior localização do

mesmo nesses parâmetros, para, somente assim gerir o índice de desempenho. Considera, ainda, que a GDASS representa uma avaliação de desempenho medida por valores desiguais, para cargos desiguais e que atingem a mesma meta. Frisa que a diferença de salários por tempo e cargo deveria ser concentrada no vencimento básico do servidor e a GDASS representar um valor único, por meta alcançada.

Como conclusões, deste capítulo, ficam as sugestões, consideradas pertinentes para moldar um futuro estudo para a construção de uma negociação coletiva em torno de uma avaliação que evite distorções e injustiças.

## **5 A NEGOCIAÇÃO COMO FORMA DE APRIMORAMENTO DA AVALIAÇÃO DO INSS**

A questão suscitada no presente trabalho foi fundamentada a partir do problema que envolve a avaliação de desempenho. Contraria a nossa Constituição aplicarem-se formas diferentes de avaliações para os iguais. Fere o princípio da isonomia. Não é concebível a idéia de dois pesos e duas medidas serem aplicadas, apenas porque as Chefias estão investidas nos cargos.

A Instrução Normativa nº 38 de 22 de abril de 2009, em seu parágrafo 2º do Artigo 29 determina:

A avaliação da chefia imediata pela equipe não terá identificação dos avaliadores e será utilizada somente como subsídio ao processo de gestão por competência, no que se refere ao desenvolvimento profissional e institucional, e desde que a chefia seja avaliada por pelo menos cinco servidores. (INSTRUÇÃO NORMATIVA, 2009)

Em suma, nem todos os gestores são avaliados por seus subordinados, pois determinados setores não contam com cinco servidores, número necessário para que se proceda à avaliação da chefia, dessa forma toda a questão precisa ser revista. É necessário avaliar a posição dos servidores a cerca da definição de uma nova sistemática de avaliação individual com a concessão da totalidade dos 20 pontos, da avaliação de desempenho individual, para todos os servidores em efetivo exercício, uma vez que as metas de produtividade da avaliação de desempenho institucional da GDASS foram alcançadas. Neste contexto, formula-se a questão principal do trabalho: avaliar se, sob a ótica dos servidores avaliados e avaliadores, o modelo atual de avaliação atende as suas expectativas.

Lembrando que a atividade do servidor do INSS é típica de Estado e deve ser caracterizada como tal, exercida somente pelos servidores públicos (federal, estadual ou municipal), registre-se o fato de que a composição da remuneração está equivocada, ou seja, a gratificação GDASS está 3 a 4 vezes maior que a remuneração básica, devendo ser invertida. Lembrando ainda que o INSS tem a maior folha de pagamento do Brasil, além de os funcionários trabalharem a captação de arrecadação do contribuinte individual.

O presente estudo enfatiza a batalha na busca desta melhoria contínua para servidores e para a Instituição (INSS), que resultarão em benefícios para a sociedade brasileira, especificamente a clientela previdenciária e social. Para tanto, urge a mobilização em torno de um levantamento sobre a necessidade da elaboração de um novo método de avaliação, que premie ou penalize a todos os servidores de forma homogênea, por uma questão de justiça.

O que se percebe, hoje, é um sistema de avaliação aplicado a vários servidores, mas que deixa determinada categoria, como a de procuradores e servidores cedidos para a Advocacia Geral da União - AGU, isentos dela. A necessidade de construir urgente uma nova forma avaliativa e motivacional se torna cada vez mais premente, haja vista a desmotivação dos servidores em se inscreverem em cursos à distância promovidos pela escola virtual da previdência. Este fato pode ser comprovado através das vagas ociosas, disponíveis no site da ENAP – Escola Nacional de Aprendizagem. Atribui-se a ocorrência do fato à falta de motivação dos servidores, detonada com os resultados das recentes avaliações. É fundamental uniformizar os procedimentos quanto à forma e critérios de avaliação de gestores e subordinados, a partir da identificação da visão dos servidores da GEX E APS de Contagem quanto ao processo de Avaliação de Desempenho implementada pelo INSS.

A justificativa para o desenvolvimento deste trabalho está no fato de que o Governo Federal vem adotando políticas de gestão voltadas para a melhoria contínua dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Neste contexto, as organizações dos poderes legislativo, executivo e judiciário estão implantando estratégias de gestão de pessoas com foco na valorização e profissionalização.

Um dos instrumentos de gestão de pessoas adotados pela administração pública é a avaliação de desempenho que consiste no acompanhamento sistemático e contínuo da atuação institucional e individual do servidor, tendo em vista o alcance dos objetivos organizacionais e o desenvolvimento profissional e pessoal destes. Ela é uma atividade essencial à gestão de pessoas, porque dela decorrem conseqüências importantes para a motivação e progressão na carreira dos funcionários.

Contudo, no âmbito da Previdência Social, na prática, o discurso modernista de gestão de pessoas acabou se perdendo, prevalecendo no modelo de

desempenho individual, os velhos procedimentos e critérios subjetivos de notas e pontos, ampliando o caráter punitivo e restritivo da gratificação para além da redução da remuneração dos aposentados, chegando a atingir a remuneração dos servidores ativos.

Considerando o resultado da pesquisa integrante deste trabalho, a conclusão é que os servidores esperam por uma nova metodologia de avaliação. Entende-se que este modelo, dentro do contexto amplo da modernização da gestão de pessoas por competências, deve refletir uma atuação integrada, harmônica e sistêmica de todos os atores envolvidos, servidores e gerentes, técnico e gerencial, nos níveis estratégico, tático e operacional. Um modelo dinâmico capaz de promover a união de esforços e recursos que promova o alcance de metas e objetivos institucionais e individuais.

Existe um consenso entre os servidores de que é imprescindível a incorporação imediata da gratificação (GDASS) no vencimento básico, bem como a discussão de um novo processo avaliativo. Este processo deve contar com a participação de entidades representativas da classe, condição para que se inicie uma negociação coletiva.

## 5.1 NEGOCIAÇÃO COLETIVA

A negociação coletiva pode ser vista como um instrumento de ajuste da avaliação de desempenho no INSS. De acordo com a apostila Neg1-Negcol disponibilizada pela UFRGS em seu Curso de Especialização em Negociação coletiva, “negociação coletiva é um processo de troca de informações entre as partes, com o objetivo de produzir acordos coletivos, que por sua vez, criam as regras jurídicas que irão normatizar situações futuras”.

A negociação coletiva constitui-se em um instrumento de regulação de conflitos, que originam-se das relações de trabalho e são, portanto, previsíveis. O governo tem se empenhado em estruturar espaços para uma negociação entre os interesses do Estado e dos trabalhadores da máquina pública, visando beneficiar a sociedade.

Apenas a partir da década de 80, a negociação coletiva no setor público brasileiro foi colocada em evidência somente na década de 80. Nesse processo

tiveram destaque o movimento sindical e a Assembléia Nacional Constituinte de 1988, mas foi somente no final da década de 80 que se iniciaram as atividades de estabelecimento da Negociação Coletiva como mecanismo sistemático para a resolução de conflitos.

Para Werner Thoennesen em seu trabalho “La Globalizacion segun Lo Sindicato”: A negociação coletiva é um sistema autocompositivo que apresenta-se como o melhor instrumento para solução de conflitos entre capital e trabalho, preferindo aos procedimentos legislativos, judiciais e administrativos. Embora na atualidade as condições legais não favoreçam ainda a negociação coletiva no setor público brasileiro, ações e atitudes devem ser tomadas, para que esta cultura se fortaleça.

A negociação coletiva pode ser útil no INSS, mais precisamente no caso de Contagem, através de um debate entre segmentos, sobre os critérios mais relevantes para a avaliação de desempenho individual, sobre a necessidade de tornar a mesma um processo mais coletivo e também pela imperiosa autonomia das comissões de acompanhamento e recurso.

Como demonstra Luciana Bullamah Stoll:

(...) os conflitos são inerentes à própria vida em sociedade, sendo esta o palco de interesses opostos, dada a pluralidade humana e o estreitamento do mesmo espaço pessoal, profissional, cultural, e outros, nos quais os homens se relacionam. As tensões entre os trabalhadores do Estado se avolumam e reclamam meios de solução, que por certo advêm dos direitos por eles conquistados paulatinamente, tais como o direito à sindicalização e à greve. (STOLL, 2007, p.70)

De fato, através de uma negociação coletiva intermediada pelo sindicato da classe, os servidores podem manifestar seu interesse em participar das determinações que envolvam suas condições de trabalho. Ressalta-se aqui as suas aspirações, que podem constituir parte da pauta:

- a) desenvolver um novo modelo de avaliação e deste projeto deve participar toda a classe do funcionalismo público, representada por suas entidades sindicais;
- b) elaborar uma proposta de criação de uma lei que priorize a avaliação institucional;

- c) propor que os servidores não sejam avaliados pela chefia imediata, o que pode levar a uma forma tendenciosa de agir, em conformidade com o momento do procedimento;
- d) propor que a avaliação pessoal seja feita considerando os treinamentos realizados pelo servidor, e tendo por base o seu aproveitamento;
- e) reivindicar a incorporação da GDASS no vencimento básico;
- f) investir na gestão por competência, considerando que os gestores não são treinados/capacitados para proceder a avaliação, sendo desprovidos de competência, conhecimentos e habilidades para avaliar.

Entretanto, para que a negociação coletiva, que é um dos procedimentos mais disseminados nas sociedades contemporâneas, chegue a uma composição de interesses satisfatória, através dos atores sociais que representam os trabalhadores e os administradores, exige-se o seguimento de dois princípios: liberdade e autonomia sindical frente ao Estado e a representatividade da classe.

## 5.2 A NECESSÁRIA REGULAMENTAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A negociação é uma ferramenta útil para promover os ajustes entre gestor administrativo e a sociedade, os servidores públicos e seus representantes, devido ao fato de que efetiva o direito a mesma e dá autonomia coletiva aos servidores públicos, enquanto consolida a democracia. Da regulamentação da negociação é que depende o sucesso das reivindicações dos servidores, que esperam, através de sua representatividade, participar das decisões que envolvem as suas questões trabalhistas.

Do ponto de vista dos direitos individuais, a Consolidação das Leis de Trabalho (1943) garantiu aos trabalhadores acesso a direitos como férias, salário mínimo, descanso semanal remunerado e jornada de trabalho e significou a consolidação de avanços históricos que, mantêm-se até a atualidade.



Todavia, sob o ponto de vista dos direitos e da identidade coletiva dos trabalhadores, as normas trabalhistas enfrentam críticas por trazer consigo instrumentos como a unicidade sindical, o imposto sindical compulsório, o controle sindical e o poder normativo atribuído à Justiça do Trabalho em que se percebe o controle do Estado sobre a classe funcional. Merece destaque a importância que o processo permanente de negociação coletiva de trabalho no serviço público pode ter como alternativa à greve, na medida em que é instrumento privilegiado de gestão a potencializar possibilidades de composição dos conflitos capazes de evitar o confronto.

### 5.3 PERSPECTIVAS NEGOCIAIS PARA AVALIAÇÃO DO INSS

No texto “Negociação Coletiva de Trabalho no Serviço Público Brasileiro”, Ferreira, Ribeiro e Alves afirmam que os representantes sindicais devem insistir na negociação coletiva em busca de premissas para institucionalização de um sistema permanente de negociação coletiva, buscando soluções conjuntas para as questões que envolvem os atores da administração pública:

Temos pensado que a construção do modelo institucional de negociação coletiva para o setor público deve constituir-se em forma de sistema e expressar, como concepção política, a democratização das relações de trabalho da qual é pressuposto. Desse modo, a construção passa pela convergência e ajuste de expectativas entre os protagonistas da cena administrativa. Para tanto, cabe destacar, o movimento sindical precisa priorizar este debate, se não mais, ao menos do mesmo modo que prioriza a sua pauta de demandas econômicas e remuneratórias, sob o risco de ver passar a oportunidade histórica de consolidação orgânica no Estado brasileiro de espaços permanentes de debate acerca da vida funcional dos servidores que representa. A aplicação desta concepção, que propõe metodologia participativa para explicitação de conflitos e encaminhamento de demandas administrativas, exige regulamentação e formatação balizadas em termos admissíveis no âmbito do Direito Administrativo. (ALVES; FERREIRA; RIBEIRO, 2010)

Alerta Luciana Bullamah Stoll:

Destarte, ponto de suma importância em relação à possibilidade de negociação coletiva no setor público no Brasil é que não se pode pensar em um sistema sindical e no direito de greve que não admita, antes, a negociação coletiva de trabalho, como decorrência lógica do direito à liberdade sindical, que deve ser exercida amplamente. (STOLL, 2007, p.148)

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A associação que se pode fazer entre a negociação coletiva e a atual avaliação de desempenho, que se coloca neste trabalho, de forma propositiva, é a imediata correção das distorções e ajustes na sistemática de Avaliação de Desempenho, em fase de implantação no Serviço Público. Para tanto, sugere-se, como pauta da negociação, a efetiva desvinculação das notas e pontuação da avaliação de desempenho individual para fins de pagamento da gratificação e a ampliação desta avaliação para todos os servidores ativos, em efetivo exercício, com ênfase em atributos e medidas desenvolvimentistas (para fins de progressão e promoção), na capacitação e treinamento, na correção de desvios da ação institucional e na gestão estratégica de pessoas por competência.

Infelizmente, a materialização da legislação em ação e prática vem ocorrendo num ritmo muito mais lento do que o da produção das peças legislativas. Nesse sentido, vale lembrar que qualquer mudança ou transformação cultural não ocorre da noite para o dia, tampouco se faz exclusivamente por atos administrativos. Contudo, é relevante a participação do servidor público nas determinações sobre seu trabalho, por significar não uma quebra de tradições, mas paradigmas, atentando, sobretudo, para o fato de que entre o administrador público e o servidor figura o sindicato da classe, sem o qual a negociação se tornaria inviabilizada.

De todo o exposto, o que se pode concluir do presente estudo, é que a forma de avaliação empregada pela instituição não atende aos anseios da maioria do público alvo entrevistado. É real a insatisfação dos servidores por não terem direito à GDASS integral na avaliação do ciclo em que se encontraram em gozo de licenças decorrentes de vários motivos como: férias-prêmio, licença-maternidade ou ainda afastamentos por motivo de saúde.

Os constantes afastamentos do trabalho seriam reflexo da carga horária excessiva de trabalho a que todos os servidores estão submetidos, com a implantação das 40 horas semanais, para o Sindicato dos Trabalhadores em Seguridade Social, Saúde, Previdência, Trabalho e Assistência Social em Minas Gerais (SINTSPREV), que também acredita que a atual avaliação de desempenho gera conflito e assédio moral nos locais de trabalho do INSS. Em vista disso, seria viável a apresentação pelo sindicato de uma nova proposta sistemática de

avaliação, que consista numa negociação coletiva baseada nos anseios dos servidores, consultados através de questionários, como o desenvolvido neste trabalho, os quais devem conter espaços para a formulação de críticas e sugestões dos servidores. Esta proposta seria passível de uma negociação coletiva entre as partes interessadas.

Uma análise sintética do conjunto das respostas dos servidores avaliados no quesito “críticas e sugestões sobre a GDASS”, aponta para uma confluência de opiniões quanto à subjetividade da avaliação e ao despreparo das chefias para executá-la a contento. Aponta-se que em diversos casos as avaliações enveredaram para o campo pessoal, sendo desconsideradas, frequentemente, as condições (ou falta de condições) em que o serviço é executado. Por outro lado, a incorporação da gratificação ao salário permanece um assunto pendente de maiores discussões visando a busca de justiça, pois, na maioria das vezes nota-se um comportamento (ou opinião) puramente corporativista.

Considerando a omissão da maioria dos gestores nessa pesquisa, deduz-se que a Instituição, representada pelos seus gestores, assume uma postura defensiva e supostamente isenta, enquanto os servidores expõem-se como atores do conflito. Ao que parece a atual avaliação favorece a Administração e os incomodados (os servidores) é que devem tomar a iniciativa para a modificação das regras deste jogo.

O gerenciamento do desempenho precisa considerar o alcance dos objetivos propostos, vislumbrando tanto os resultados organizacionais, quanto o desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores. Uma proposta deste estudo é focar na criação de um sistema que vá além da análise do desempenho, contemplando a verificação dos resultados obtidos e metas alcançadas, ao mesmo tempo em que promova a identificação e aproveitamento dos talentos. A partir daí, buscar desenvolvê-los, para a formação de líderes, enquanto cria nos servidores aspirações relacionadas à reestruturação do plano de carreiras, visando futuras promoções.

Constituem méritos dessa pesquisa, apontar a necessidade de se aprofundar a investigação dos processos que levam à elaboração dos critérios em que se baseiam a avaliação de desempenho utilizada pela Instituição, enquanto propõe a ampliação do estudo das regras do sistema, que são os determinantes da situação

atual, da impotência em que se encontram os servidores, frente à forma de avaliação imposta pela Administração.

## APENDICE A - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

Este questionário faz parte do meu Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Negociação Coletiva da UFRGS. O objetivo do mesmo é verificar a percepção dos servidores quanto à eficiência e eficácia do sistema de avaliação de desempenho do INSS. Registre-se que a pesquisa é anônima e que os dados serão utilizados apenas para fins acadêmicos.

Responda as questões considerando as opções abaixo:

1	2	3	4	5
Concordo totalmente	Concordo	Concordo parcialmente	Discordo	Discordo totalmente

**De acordo com a sua opinião, assinale com um X o número correspondente a sua percepção**

QUESTÕES	1	2	3	4	5
A avaliação de desempenho é feita com base no acompanhamento do dia a dia ao longo do semestre.					
O sistema empregado é propício ao desenvolvimento profissional dos servidores.					
O sistema avalia os servidores adequadamente e de acordo com os fatores propostos (flexibilidade, relacionamento, trabalho em equipe, comprometimento e conhecimento).					
Todos os servidores foram beneficiados com a implantação da avaliação de desempenho.					
Os servidores tem feedback após a consolidação da avaliação.					
O sistema de avaliação não permite o pagamento de forma integral (20 pontos) para os servidores afastados por motivo de férias ou licenças diversas (médica, gestante, capacitação, prêmio, etc).					
É justo que se conceda ao servidor avaliado apenas a partir do 2º ciclo o pagamento retroativo dos 20 % concedidos aos demais servidores que foram avaliados no 1º ciclo.					
O trabalho em equipe é fundamental para que se atinja as metas de produtividade propostas pelo INSS.					
Os servidores submetidos à avaliação utilizada pelo INSS demonstram estarem de acordo com o resultado da mesma.					
Existe interesse em que seja implementada uma nova sistemática de avaliação de desempenho.					
No sistema de recurso das avaliações não há histórico das ocorrências e nem tampouco previsão de contra-razoabilidade no processo.					
Aos avaliadores não é dado conhecimento do resultado do recurso.					
Este sistema de avaliação é ideal para avaliar o desempenho dos servidores em sua rotina de trabalho.					
Há probabilidades de que, além dos fatores constantes da avaliação, outros fatores de ordem pessoal, como simpatia ou antipatia sejam levados em conta durante o processo avaliatório.					

**sobre o sistema de avaliação de desempenho do INSS:**

Críticas e sugestões sobre a GDASS – Gratificação e Desempenho de  
Atividade do Seguro Social e sobre o processo de avaliação:


Gênero:  Feminino  Masculino

Escolaridade:  Ensino Médio  
 Ensino Superior  
 Pós Graduação

Idade (anos) (Opcional): \_\_\_\_\_

Tempo no INSS (anos): \_\_\_\_\_

Cargo/Função: \_\_\_\_\_

## REFERÊNCIAS

ANDRÉ, M. A. de. **A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado.** RAE – Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 42-52, jul./set. 1999.

ASSIS, José Carlos de *et al.* **Seguridade Social no Brasil.** In: **Conferência interamericana de seguridade social.** México: Secretaria Geral, 1995. Série Monografias 15, p. 222.

BALDI, Mariana. **ROT-NEGCOL - Relações e Organizações de Trabalho.** Porto Alegre: [S.n.], 2010. (Apostila da disciplina Relações e Organizações de Trabalho), Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol>>. (Acesso restrito aos alunos deste curso, pela plataforma NAVI). Acesso em junho de 2010.

BRASIL. Diário Oficial da União (DOU). **Decreto n. 83.080, de 24 de janeiro de 1979.** Aprova o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, 29 de janeiro de 1979.

\_\_\_\_\_. Diário Oficial da União (DOU). **Lei 8.213, de 24 de julho, 1999.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, 14 de agosto de 1991.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo.** Relatório da OCDE, 2010.

\_\_\_\_\_. INSS. **Avaliação de Desempenho: Juntos vamos colher bons frutos.** Brasília: 2009.

\_\_\_\_\_. INSS. **Curso de Avaliação de Desempenho para Gestores Avaliadores.** Brasília: 2009.

\_\_\_\_\_. INSS. **Princípios gerais.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br>>. Acesso em 22 de setembro de 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia Pública e Reforma Gerencial.** Revista do Serviço Público, Brasília, Edição Especial Comemorativa dos 50 anos, p. 29-47, agosto/2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas: 1998, p. 21-38.

CARNEIRO, Ricardo. **Possibilidades e limites da aplicação dos contratos de gestão na administração pública:** algumas considerações a partir da experiência mineira. 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

COSTA, Frederico Lustosa da. **História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações**. Revista do Serviço Público, v. 59, n. 3, 2008.

EDUARDO, Ítalo Romano; EDUARDO, Jane Tavares Aragão; TEIXEIRA, Amauri Santos. **Direito Previdenciário: benefícios**. 2. ed. Niterói: Impetus, 2003.

FERREIRA, Duvanier Paiva; RIBEIRO, Idel Profeta; ALVES Charles Moura. **Negociação coletiva de trabalho no serviço público brasileiro**. Buenos Aires: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2008.

FIDELIS, José Gilson; BANOY, Márcia Regina. **Gestão de Recursos Humanos: tradicional e estratégica**. São Paulo: Editora Érica, 2006.

GARAY, Ângela; ANTONELLO, Cláudia Simone; RUAS, Roberto. **A emergência do conceito de competências no contexto da gestão das organizações**: texto 1- módulo 1. Porto Alegre: [S.n.], 2010. (Textos da disciplina de Competências), Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol> (Acesso restrito aos alunos deste curso, pela plataforma NAVI). Acesso em junho de 2010.

\_\_\_\_\_. **A noção de competências: abordagens e definições**: texto 2 – módulo 2. Porto Alegre: [S.n.], 2010. (Textos da disciplina de Competências), Curso de especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol> (Acesso restrito aos alunos deste curso, pela plataforma NAVI). Acesso em junho de 2010.

HAM, Christopher e HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino. Título do Original: The policy process in the modern capitalist state. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

KAUFMAN, Robert R. **A política da reforma do Estado**: um exame de abordagens teóricas. Revista do Serviço Público, ano 49, n. 1, Jan-Mar, 1998.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 5.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998, p. 75-119.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Privatização e Desempenho Econômico: Teoria e Evidência. In: PEREIRA, Francisco. (Org.). **Financiamento do Desenvolvimento Brasileiro**. 1. ed. Brasília: IPEA, 1999, v. 2, p. 209-249.



MAGALHÃES, Marcos Nascimento; LIMA, Carlos Pedroso de. **Noções de Probabilidades e Estatística**. 7ª ed. EDUSP, 2007.

MATTOS, Ana Maria; SOARES, Mônica Fonseca; FRAGA, Tânia Marisa de Abreu. **Normas para apresentação de trabalhos acadêmicos da Escola de Administração**. Porto Alegre: 2007.

MINAS GERAIS. Banco de Desenvolvimento. **Minas Gerais do Século XXI - transformando o poder público**: a busca da eficiência. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002. v. 9.

MISOCZKY, Maria Ceci. **NEG1-NEGCOL – Negociação 1**. Porto Alegre: [S.n.], 2010. (Apostila da disciplina Negociação 1), Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol>> (Acesso restrito aos alunos deste curso, pela plataforma NAVI). Acesso em julho de 2010.

MOKATE, Karen; SAAVEDRA, José Jorge. **Gerencia Social**: Um enfoque integral para la gestión de políticas y programas. 2006.

MORETTIN, Luiz Gonzaga. **Estatística Básica**: Inferência. v.1, 2. ed. São Paulo: Pearson do Brasil Editora Ltda, 1999.

\_\_\_\_\_. **Estatística Básica**: Probabilidade. v. 2, 7. ed. São Paulo: Makron-Pearson Education do Brasil Ltda, 1979.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. **Burocratização e modernização**: proposição de uma distinção teórico-analítica. Revista espaço acadêmico, nº 35, abril/2004, mensal.

PINHEIRO, Ivan Antônio. **Do Projeto à Monografia de Conclusão de Curso**: texto 1. Porto Alegre: [S.n.], 2010. (Texto da disciplina de Metodologia Científica), Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol> (Acesso restrito aos alunos deste curso, pela plataforma NAVI). Acesso em julho de 2010.

PONTES, B.R. **Avaliação de desempenho**: Nova abordagem. São Paulo: LTR Editora, 2005.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 1998. p.39-73.

RAMOS, Marcelo de Matos. **Contratos de gestão**: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado. 1997.

SARAVIA, Enrique. **Contratos de gestão como forma inovadora de controle das organizações estatais**. Rio de Janeiro: 2005.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Santa Catarina: 2008.

SOUZA, Paulo Cesar Regis de. **Avaliação de Desempenho e Cumprimento de Metas**. Disponível em: <[http://www.anasps.org.br/gdas\\_271009.html](http://www.anasps.org.br/gdas_271009.html)>. Acesso em: 25 de maio de 2010.

STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação Coletiva no Setor Público**. São Paulo: LTR, 2007.

THOENNESEN, Werner. **La globalización según los sindicatos**. Trabajo, nº 39, junho de 2001.

TONETO JR. Rudinei. **Buchanan e a análise econômica da política**. In: Revista Lua Nova, n. 38, p. 125-145, 1996.

TRIOLA, Mario F. **Introdução à Estatística**. 9. ed. Cidade: LTC, 2005.