

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

Maria Helena Pereira e Silva

**A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO QUADRO FUNCIONAL NO
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)**

Porto Alegre

2010

Maria Helena Pereira e Silva

**A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO QUADRO FUNCIONAL NO
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Negociação Coletiva – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Pinheiro

Porto Alegre

2010

Maria Helena Pereira e Silva

A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO QUADRO FUNCIONAL NO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentada ao Curso de Especialização em Negociação Coletiva – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 02 de dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Rosinha Carrion

Prof. Fábio Bittencourt Meira

AGRADECIMENTOS

“A mudança é inevitável. O crescimento é
opcional”

Anônimo

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo avaliar como podem ser conciliadas as tensões decorrentes das avaliações de desempenho realizadas no INSS, tendo como objeto de estudo a Agência da Previdência Social de Ipatinga (MG). Trata-se de um estudo de caso descritivo, com coleta de dados secundários, tais como legislações, documentos e relatórios referentes aos resultados das avaliações de desempenho individual nos ciclos 01 (março a outubro de 2009) e 02 (novembro de 2009 a abril de 2010), bem como em relatórios, normas legais e documentos referentes os recursos interpostos pelos servidores perante a Comissão de Avaliação do Recurso (CAR) do INSS. Visa, portanto, conhecer o processo de avaliação de desempenho individual no INSS, para fins de cumprimento de metas e alcance dos objetivos gerenciais, bem como que medida tais exigências podem (ou não) ser objetos de negociação enquanto métricas de avaliação de desempenho, por meio da análise dos eventuais recursos interpostos quanto aos resultados no CAR. Como visto, todo e qualquer processo de avaliação de desempenho pode gerar situações conflituosas em virtude da não concordância com um conceito aferido em um determinado conceito. Ao final do primeiro processo avaliativo, dentre 35 servidores avaliados, 15 funcionários entraram com pedido de recurso e reconsideração dos resultados aferidos junto à CAR, sendo que no segundo ciclo de avaliação, pois apenas dois recursos e pedidos de reconsideração de notas foram colocados à Mesa de Negociação. Observou-se que o sistema de *feedback* imposto pela CAR, possibilitou que o funcionário apresentasse a defesa sobre a não-concordância com os conceitos aferidos sua na avaliação, ao mesmo em que possibilitou a melhora do desempenho desse servidor nas suas funções habituais e seu no autodesenvolvimento.

Palavras-chave: INSS – Gestão de pessoas – Avaliação de Desempenho

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Modelo de Avaliação do Desempenho e Atividade do Seguro Social, da Carreira do Seguro Social do INSS.....	54
Gráfico 01 -	Resultados da avaliação de desempenho individual do 1º Ciclo Avaliativo antes e após o <i>feedback</i>	66
Quadro 1-	Evolução dos estilos gerenciais no Brasil.....	17
Quadro 2 -	Fator de desempenho individual em nível funcional: flexibilidade às mudanças.....	46
Quadro 3 -	Fator de desempenho individual em nível funcional: relacionamento interpessoal.....	46
Quadro 4 -	Fator de desempenho individual em nível funcional: trabalho em equipe.....	47
Quadro 5 -	Fator de desempenho individual em nível funcional: comprometimento com o trabalho.....	47
Quadro 6 -	Fator de desempenho individual em nível funcional: autodesenvolvimento.....	47
Quadro 7 -	Graus de atendimento da expectativa do desempenho.....	48
Quadro 8 -	Fases da avaliação de desempenho no INSS.....	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Escala de notas.....	49
Tabela 2 -	IMA-GDASS do Segundo Ciclo Avaliativo.....	55
Tabela 3 -	Resultados da Avaliação de Desempenho Individual do Primeiro Ciclo Avaliativo: Flexibilidade, Relacionamento Interpessoal e Trabalho em Equipe.....	60
Tabela 4 -	Resultados da Avaliação de Desempenho Individual do Primeiro Ciclo Avaliativo: Comprometimento e Autodesenvolvimento.....	60
Tabela 5 -	Resultados da avaliação de desempenho individual do 1º Ciclo Avaliativo antes e após o <i>feedback</i> : Flexibilidade, Relacionamento Interpessoal e Trabalho em Equipe.....	65
Tabela 6 -	Resultados da avaliação de desempenho individual do 1º Ciclo Avaliativo antes e após o <i>feedback</i> : Comprometimento e Autodesenvolvimento.....	65
Tabela 7 -	Resultados da avaliação de desempenho individual do 2º Ciclo Avaliativo: Flexibilidade, Relacionamento Interpessoal e Trabalho em Equipe.....	68
Tabela 8 -	Resultados da avaliação de desempenho individual do 2º Ciclo Avaliativo: Comprometimento e Autodesenvolvimento.....	68
Tabela 9 -	Resultados comparativos entre o Primeiro e o Segundo Ciclo Avaliativo: Flexibilidade, Relacionamento Interpessoal e Trabalho em Equipe.....	69
Tabela 10 -	Resultados comparativos entre o Primeiro e o Segundo Ciclo Avaliativo: Flexibilidade, Relacionamento Interpessoal e Trabalho em Equipe.....	69

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
2. A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E SUA INTERFACE COM O NOVO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	14
2.1. O NOVO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	14
2.1.1. A Reforma Gerencial de 1995.....	15
2.2. SERVIÇO PÚBLICO.....	19
2.2.1. Servidores, características e cultura.....	19
2.2.2. Gestão de Pessoas.....	22
2.3. A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.....	24
2.3.1. O conceito de desempenho no trabalho.....	25
2.3.2. A Avaliação de Desempenho: contextualização.....	27
2.3.3. A Avaliação de Desempenho no Serviço Público Federal.....	31
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	36
4. DIAGNÓSTICO DO ATUAL SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO INSS.....	38
4.1. O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL.....	38
4.2. O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO INSS.....	43
4.2.1. A Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS.....	53
4.3. ANÁLISE DOS RECURSOS INTERPOSTOS NO CAR ENQUANTO PROCESSO NEGOCIAL.....	56
4.3.1. O Primeiro Ciclo de Avaliação de Desempenho.....	59
4.3.2. O Segundo Ciclo de Avaliação de Desempenho.....	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	74

INTRODUÇÃO

A administração pública passa hoje por um momento de redefinição de estruturas. O que antes era marcado por ambientes extremamente técnicos, burocráticos e racionais passa a encontrar exigências de renovação. A velha estrutura burocrática não encontra lugar quando se refere a organizações cada vez mais enxutas, das quais é exigida mais qualidade na prestação de serviços (LOTTA, 2002).

O Governo Federal vem adotando políticas de gestão voltadas para a melhoria contínua dos serviços públicos prestados ao cidadão. Neste contexto, as organizações do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, estão implantando estratégias de gestão de pessoas com foco na valorização e profissionalização do servidor.

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 individual do servidor, tendo em vista o alcance dos objetivos organizacionais e o desenvolvimento profissional e pessoal destes. Esta avaliação expressa a contribuição individual do servidor e o esforço coletivo das equipes da organização para alcançar a finalidade para qual o Órgão foi criado.

Definida pelo Decreto nº 6.493, de 30 de junho de 2008, a avaliação visa a aferir o desempenho do servidor no exercício das atribuições do cargo ou função, com foco na contribuição individual para o alcance dos objetivos organizacionais. Foi desenvolvida de forma a proporcionar ao corpo gerencial uma ferramenta que possibilite o reconhecimento, desenvolvimento e utilização do potencial dos membros da equipe, promovendo ações que vinculem o desempenho aos objetivos do Órgão (BRASIL, 2008).

É importante destacar que a avaliação de desempenho é um processo e não simplesmente um acontecimento ou ritual da organização. Nenhuma meta extrapolará a capacidade operacional das Unidades avaliadas, apenas incentivará a busca pelo cumprimento da missão institucional.

Dessa forma, cabe ao gestor público, com relação ao quadro funcional, a

definição de metas e objetivos que contribuam para o cumprimento dos mandamentos constitucionais ou, para a concretização das promessas à sociedade quando do pleito eleitoral. O atendimento de tais metas e objetivos pode ser, então, tanto um mandamento quanto uma questão de sobrevivência política. Delinearam-se, assim, novas diretrizes básicas para a gestão pública, como a racionalização e contenção dos gastos públicos, a formulação de novas políticas de recursos humanos e a racionalização da estrutura administrativa.

O uso de procedimentos gerenciais voltados para a melhoria do trabalho em equipe como clareza das metas, comunicação mais adequada, acompanhamento dos resultados esperados e verificação final dos resultados conquistados, refletirá (ou não) no desempenho institucional e individual do servidor. A Administração Pública também vem estimulando a cultura da negociação enquanto processo gerencial de interposição de recursos por servidores quanto aos resultados da avaliação de desempenho individual.

O cumprimento de metas e alcance de objetivos gerenciais no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) podem ser objetos de negociação. Diante desse cenário, o presente trabalho visa responder a seguinte questão de pesquisa: ***como conciliar as tensões recorrentes das avaliações de desempenho individual realizadas no INSS?***

De acordo com o exposto acima, delimitou-se como área de concentração de estudo, a avaliação de desempenho individual funcional, utilizada para fins de aferição da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS.

A avaliação individual funcional envolve aqueles membros das equipes de trabalho do INSS, que não atuam na gestão de equipes. Tem por objetivo incentivar o aprimoramento dos serviços relacionados à atividade finalística do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e será calculada de acordo com a verificação final dos resultados conquistados individual e institucionalmente.

Instituída pelo art. 11 da Lei 10.855, de 1º de abril de 2004 e regulamentada pelo Decreto nº 6.493, de 30 de junho de 2008, a GDASS é devida aos integrantes da Carreira do Seguro Social, em função do desempenho individual, cabendo recursos aos que julgarem insatisfatórios os resultados aferidos.

Assim, este trabalho tem por objetivo geral avaliar como podem ser

conciliadas as tensões decorrentes das avaliações de desempenho realizadas no INSS.

Tem-se por objeto de análise a Agência da Previdência Social, braço operacional do INSS, no município de Ipatinga, no estado de Minas Gerais. Serão consideradas as avaliações de desempenho individuais funcionais realizadas do primeiro ciclo de avaliação de maio a outubro de 2009 e segundo ciclo, de novembro a abril de 2010, bem como, os recursos interpostos na Comissão de Avaliação de Recursos (CAR), quanto aos resultados da avaliação de desempenho.

Como objetivos específicos têm-se:

- Visualizar o contexto sócio-histórico-político e institucional em que a avaliação de desempenho individual funcional está inserida;
- Apresentar, a partir de resultados obtidos nas avaliações de desempenho individual funcional do primeiro e segundo ciclos, um panorama desse processo no INSS.
- Analisar os recursos interpostos no CAR, referentes aos resultados da avaliação de desempenho individual funcional, enquanto objetos postos à mesa de negociação.

Os órgãos públicos em geral têm uma administração rígida, hierarquizada e pouco aberta a novidades. A implantação da avaliação de desempenho individual, por meio de um novo modelo de gestão, seguindo padrões já implantados em inúmeras empresas privadas, numa instituição federal de âmbito nacional, como o INSS, surge como algo novo, com dificuldades específicas e questões peculiares a serem discutidas.

Ressaltam Hansen e Costa da Silva (2005, p.4):

Partindo deste ponto de vista e, considerando que a empresa pública está sendo cobrada no sentido de produzir cada vez mais e melhor, utilizando seus recursos humanos maneira mais racional, a discussão e implementação de mecanismos de avaliação de desempenho podem trazer elementos importantes para melhoria da qualidade do processo de mudança e do seu produto final que são serviços com mais qualidade.

Mostra-se importante, também, a avaliação do resultado do desempenho alcançado com a devida recompensa imediata ou com a correção adequada - o mau desempenho deve ser fruto de uma profunda avaliação para remover as causas e

origens da ineficiência ou ineficácia, enquanto reforço positivo para um desempenho satisfatório no serviço público – ainda caracterizado pelo clientelismo, corporativismo e uma burocracia pouco profissionalizada.

De acordo com Bergamini (1988 *apud* Hansen; Costa da Silva, 2005, p.4):

a avaliação de desempenho não deve ser considerado um ajuste de contas, mas sim como o retrato fiel do comportamento de cada colaborador em situação de trabalho para que a empresa conheça seus insumos humanos, para que o avaliado conheça a importância de seus pontos positivos e as dificuldades que ocasiona os pontos negativos. Isto é, deve ser considerado como um instrumento de levantamento de dados que caracterizem as condições que num determinado momento esta dificultando ou impedindo o completo e adequado aproveitamento dos recursos humanos da organização.

Os limites entre o poder discricionário da gestão, a exemplo da introdução dessa prática reconhecida como “administração gerencial” e os temas que, sob pressão, são colocados à mesa de negociação, como os eventuais recursos interpostos quanto aos resultados da avaliação, carecem de estudos e pesquisas aprofundadas. O cumprimento de metas e alcance de objetivos gerenciais no INSS podem ser objetos de negociação, porém, coloca-se, a saber, como conciliar as tensões recorrentes desse processo. Tal balança justifica o presente estudo e fundamenta-o, na busca da concretização de seu objetivo.

Visto isso, além desta parte introdutória este trabalho está organizado em mais 04 (quatro) capítulos. O segundo capítulo apresenta a revisão da literatura disponível sobre o tema a ser abordado neste trabalho. O objetivo central o referido capítulo é fazer uma discussão teórica sobre os conceitos de desempenho no trabalho, avaliação de desempenho institucional e individual, sua natureza e particularidades e da aplicação desse modelo de gestão no Setor Público. Adicionalmente, este capítulo também abordará o Novo Modelo de Administração Pública Gerencial, perpassando pela Reforma Administrativa de 1995 e do contexto atual, no qual esta se encontra atualmente.

O terceiro capítulo trata dos procedimentos metodológicos, ou seja, explica os caminhos escolhidos para atingir os objetivos estabelecidos neste trabalho. No quarto capítulo, adentra-se no tema em específico, no qual se apresenta e discutem-se os resultados obtidos nas avaliações de desempenho individual no primeiro ciclo (maio a outubro de 2009) e segundo ciclo (novembro a abril de 2010), e recursos

interpostos no CAR, referentes aos resultados da avaliação de desempenho individual, enquanto objetos postos à mesa de negociação. Por fim, tais análises oferecerem algumas considerações finais sobre o estudo realizado, a serem apresentadas no quinto capítulo.

A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E SUA INTERFACE COM O NOVO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Este capítulo apresenta a revisão da literatura disponível sobre o tema a ser abordado neste trabalho, sendo organizado em três respectivas seções. A primeira seção abordará o Modelo de Administração Pública Gerencial, perpassando pela Reforma Administrativa de 1995 e o contexto atual. A segunda seção enfatiza o Serviço Público Federal, suas características, cultura, e a gestão de pessoas praticada.

Adicionalmente, a terceira seção trata dos conceitos de desempenho no trabalho, avaliação de desempenho institucional e individual, sua natureza e particularidades e da aplicação desse modelo de gestão no Setor Público.

2.1. O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Carvalho (2003 *apud* Oliveira, 2007) atenta para o fato de que a partir da Independência e do Império, teve início a formação do Estado Brasileiro, que viria a ser composto por um grupo bastante heterogêneo quanto à estratificação salarial, hierárquica e social.

A administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista, na qual havia uma incapacidade ou relutância do príncipe em distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados (BRESSER-PEREIRA, 1998). No século XIX, surge a administração pública burocrática, que destacou com

muita ênfase a superioridade da autoridade racional e legal em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Conforme Lima (2007) quatro propostas de reforma modernizante da administração pública brasileira, na tentativa de substituição da administração patrimonialista pela burocrática, merecem destaque pelo seu caráter de mudança:

- Reforma burocrática (1936-1938), com a introdução dos princípios da administração pública burocrática clássica;
- Primeira simplificação burocrática (1956), visando à simplificação das normas e rotinas administrativas, evitando a duplicidade de atribuições e excesso de pareceres;
- Reforma desenvolvimentista (1967), com as primeiras tentativas de uma administração gerencial, redesenhando a estrutura organizacional do Estado e alterando o sistema de ingresso no serviço público;
- Programa Nacional de Desburocratização (1979), com a finalidade de dinamizar e simplificar o funcionamento da Administração Pública Federal.

Segundo o mesmo autor, a maioria das reformas da administração pública teve seu foco na estrutura organizacional do aparelho do Estado e nos instrumentos legais que definiram e criaram órgãos e entidades, planos, carreiras e rotinas. Ou seja, não passava de mera reorganização interna do aparelho do Estado, o que explica os fracassos das mudanças em relação aos objetivos pretendidos.

Acompanhando o contexto mundial, na década de 1980, a burocracia no Brasil entra em descrédito total, os problemas econômicos e a ineficiência das políticas públicas debilitam a imagem de quem trabalhava no setor público, o que culminou, em 1995, com a Reforma Administrativa do Estado.

2.1.1. A Reforma Gerencial de 1995

A Administração Pública Brasileira tem traços bastante peculiares, historicamente construídos, destacando-se o modelo híbrido de carreiras dos servidores, que eliminaria os vícios patrimoniais ou clientelistas; o tipo de

federalismo brasileiro; e o ambiente em que opera a administração, marcado por heterogeneidade social e econômica (AMARAL, 2006). É por essas razões, que, como salienta a autora, a Administração Pública Brasileira passa por um grande desafio: aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas no Brasil; o aperfeiçoamento permanente de servidores para a melhoria do serviço público; ampliação da competitividade do país, de forma a assegurar um desenvolvimento sustentável e menos desigual.

Atualmente, há uma preocupação e necessidade, por causa da reforma do Estado, em atuar com responsabilidade social e jurídica. Com isso percebe-se o investimento em melhorias no serviço público para que o atendimento prestado à população seja de qualidade e eficaz. O empenho em substituir a tradicional burocracia do modelo administrativo brasileiro por um modelo baseado na flexibilidade para combater a rigidez burocrática e a autonomia do administrador vem ocorrendo desde meados do século XX, caracterizando uma reforma administrativa do aparato estatal (CALDAS SILVA, 2006).

A partir da década de 70, o ritmo de expansão da economia mundial típica dos anos 60 diminuiu, e o Estado começa a ter problemas no desempenho de suas funções, perdendo gradativamente a capacidade de atender às demandas sociais. Esta situação, aliada a um processo de crescente endividamento público, acarretou mais tarde, década de 1980, na chamada crise fiscal do Estado, caracterizada pela perda de sua capacidade de realizar os investimentos públicos necessários a um novo ciclo de expansão econômica (BRESER-PEREIRA, 1996).

Na década de 1970, observa-se também que o Estado busca uma maior flexibilidade nas relações trabalhistas públicas, construindo um modelo híbrido, no qual os servidores de empresas estatais e de fundações públicas, submetidos ao contrato de trabalho do setor privado, altos salários, planos de saúde privados e sem estabilidade no emprego, estavam lado a lado com servidores estáveis, com direito a aposentadorias integrais, mas com salários menores (AMARAL, 2006). A Constituição de 1988 tenta romper com essa dicotomia, criando o regime o Regime Jurídico único, tornando o concurso público, de fato, o meio essencial para ingresso na Administração Pública.

Destaca Abrucio (2007) que o então Ministro da Administração e Reforma do

Estado (MARE) Bresser-Pereira, durante a gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso se empenhou obstinadamente na disseminação de um rico debate no plano federal e nos estados sobre novas formas de gestão, fortemente orientadas pela melhoria do desempenho no setor público. A idéia de Bresser-Pereira era mobilizadora: uma administração voltada para resultados, e apesar de muitas das mudanças institucionais não terem sido feitas, houve um “choque cultural” que visou aplicar os princípios do mercado e a lógica empresarial na esfera da Administração Pública.

Segundo Bresser-Perreira (2003 *apud* Abrucio, 2007) a reforma tinha como objetivo reconstruir o Estado Brasileiro, por meio de uma ampla reestruturação (com descentralização, privatização e valorização da esfera pública não-governamental), do controle fiscal e da implantação de técnicas gerenciais que melhorassem o desempenho do Estado. Assim, a reforma pode ser considerada como um movimento de resposta à crise do Estado de Bem-Estar Social, uma verdadeira ruptura no campo da administração pública nas últimas décadas.

Assim, esse modelo ancorado em uma série de valores e princípios administrativos voltados para a eficiência, descentralização e excelência na prestação do serviço público ao cidadão-usuário.

A reforma gerencial brasileira se baseou no modelo britânico, mas várias adaptações foram feitas, com influência dos princípios da *New Public Management* (NPM – também chamada de Nova Gestão Pública NGP) (BRESSER-PEREIRA, 2008). A NGP espalhou-se pelo mundo com a promessa de atacar dois males burocráticos: o excesso de procedimentos e a baixa responsabilização dos burocratas, usando da flexibilidade da administração pública e do aumento da transparência e responsabilização administrativa. Isso não significa a coordenação dos serviços pelo mercado, mas uma comparação entre as mesmas organizações em diferentes regiões.

Na busca por maior eficiência no atendimento ao cidadão e na obtenção de resultados, o modelo gerencial de administração pública utiliza ferramentas de gestão do setor privado, como qualidade dos serviços prestados ao cidadão, descentralização da tomada de decisão, e avaliação de desempenho institucional e individual. Nesta perspectiva, cresce o investimento sobre os servidores, criando-se

um contexto de cultura gerencial para o aumento da eficiência da Administração Pública.

Em suma, a administração pública burocrática e a gerencial podem ser assim descritas:

Burocrática	Gerencial
Início do século XX	Segunda metade do século XX
Modelo baseado em regras, normas. Busca da eficiência através dos princípios de: impessoalidade, formalidade e profissionalismo. Poder Racional-legal. Controle a priori (Ênfase nos procedimentos).	Modelo baseado na flexibilidade para combater a rigidez burocrática, na redução de custos através da qualidade x produtividade. Controle <i>a posteriori</i> (Ênfase nos resultados).
“Dominação” ou autoridade de caráter: carismático (o líder visto como um herói); tradicional (legitimidade reconhecida pela tradição); racional- legal (decorre da legalidade das normas, leis racionais).	Autonomia do administrador com delegação de autoridade, fixação de metas e objetivos. Utilização de mecanismos de competição (Competição Administrada).
Centralização e Hierarquia	Descentralização e Desconcentração.
Concebida para ambientes estáveis	Concebida para ambientes instáveis

Quadro 01: Evolução dos estilos gerenciais no Brasil
Fonte: Adaptado de Bresser-Perreira (1996)

O modelo tradicional baseado na visão de poder centralizado e hierárquico, burocracia elevada, atendimento e prestação de serviços insatisfatório e funcionários desestimulados vem sendo substituído por um novo modelo gerencial nos moldes de organizações privadas. Todavia, o que preconiza a administração gerencial não é o rompimento com a administração burocrática, pois a administração pública necessita de procedimentos burocráticos. O que deve ser mudada é a visão do interesse público, que deve estar concentrado no cidadão e não no interesse do aparelho estatal propriamente dito.

Em síntese, segundo Caldas Silva (2006)¹, o que se pretende é implantar o modelo de administração pública gerencial, baseado na adoção dos seguintes princípios:

- Focalização da ação do Estado no cidadão: significa o resgate da esfera pública como instrumento do exercício da cidadania;
- Reorientação dos mecanismos de controle para resultados: representa a evolução de uma lógica baseada tão somente no controle da legalidade e no rito burocrático para uma nova abordagem centrada no alcance de objetivos;
- Controle social: utilização de instrumentos de prestação social de contas e avaliação de desempenho com intuito de possibilitar maior transparência das ações realizadas;
- Valorização do servidor: representa, na verdade, a base do processo de construção do novo paradigma, orientado para o cidadão e realizado pelo conjunto de servidores de forma participativa.

A implantação do modelo de gestão pública gerencial não significa somente mudar sistemas, organizações e normas vigentes, e sim criar as condições ideais para o desenvolvimento dos servidores que conduzirão e realizarão as reformas.

De modo geral, a reforma administrativa buscou atender às demandas por reestruturação do Governo onde suas organizações já se apresentavam desarticuladas, desmotivadas e sem condições de dar respostas às necessidades sociais. Como salienta Amaral (2006), o problema não se esgotaria no funcionalismo, mas também, nas relações que engessariam burocraticamente o Estado, com pouca capacidade de gestão, opaco e intransponível para o cidadão comum. “Mudar, nesse caso, significa valorizar efetivamente o servidor, melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços, diminuir a malha de vantagens cumulativas para alguns poucos e evitar desperdícios” (AMARAL, *op cit*, p.550).

Sabe-se, no entanto, que todo processo de mudança organizacional é em longo prazo, ademais as organizações públicas, em especial, apresentam ainda resistências às mudanças e à efetiva implementação dos modelos e ferramentas de gestão contemporâneos. Sendo assim, a visão de poder centralizado, burocracia elevada, atendimento insatisfatório e funcionários desinteressados prevalecem ainda

¹ Fonte: Caldas Silva: 2006, p.27-28, com adaptações.

no senso comum.

Na próxima seção, apresentar-se-á o Setor Público Federal, sua estrutura e funcionamento, bem como suas especificidades, sobretudo no que tange à gestão de pessoas, alçada pelo modelo de administração pública gerencial.

2.2. SERVIÇO PÚBLICO

2.2.1. Servidores, características e cultura

Primeiramente, cumpre tecer comentários acerca do ocupante de cargo público e de sua conseqüente relação jurídica com a Administração Pública.

Atualmente, o Poder Executivo Federal está organizado em 30 ministérios, aos quais se vinculam mais de 53 mil órgãos da administração direta e indireta. De maneira geral, 559.635 servidores públicos civis trabalham para o governo federal, com idade média elevada – 46 anos, que pode ser ainda maior em certas categorias - boa escolaridade (41,8% possuem nível superior de escolaridade), dividem-se entre a administração direta (39%, ou seja 212.640 servidores) e a indireta (36%, ou seja 201.554 servidores) e representam menos de 0,5% da População Economicamente Ativa (PEA). Esse contingente vem sendo renovado com a realização cada vez mais freqüente de concursos públicos, porém, nos próximos 11 anos, aproximadamente 70% dos atuais servidores ativos terão condições de se aposentar, gerando problemas e oportunidades de renovação de quadros de pessoal (AMARAL, 2006; OLIVEIRA, 2007).

França (1993) em seu estudo sobre os servidores de ensino médio, analisa o

funcionário público como categoria social, integrante da estrutura de classes brasileira, considerando que os servidores estão situados numa posição incômoda, sendo considerados classe média por alguns e pequena burguesia por outros, mas “sendo em tudo proletários” (FRANÇA, 1993, p.45).

Segundo a autora a estabilidade era o principal motivo de orgulho dos servidores que tinham experiências profissionais anteriores, a aprovação em um concurso público era o segundo motivo. Destaca a autora o antagonismo existente já naquela época com relação aos servidores de nível superior:

Esse conflito se sustenta em salários e privilégios desiguais, justificados, naturalmente, nas diferenças de grau de instrução exigidas em cada caso e tem contribuído bastante para as dificuldades enfrentadas pela categoria para desenvolver lutas comuns. (FRANÇA, *op cit*, p. 63).

Covolo (2006), em pesquisa, analisando uma das Agências da Previdência Social (APS) da Gerência de Porto Alegre, que contava na época com 32 técnicos e um analista, percebeu ser este um assunto polêmico e dificilmente discutido dentro da APS. Contudo, muitos servidores acreditavam que a experiência na função era muito mais importante do que o grau de instrução e essa diferença de cargos desqualificava os técnicos. A estabilidade também apareceu como a principal vantagem do serviço público.

Bresser-Pereira, em artigo publicado no Correio Brasiliense, de 26 de novembro de 1995, trata da noção deformada do interesse público, ao opor o Estado ao servidor, e ao supor que o interesse público esteja concentrado no Estado e não no servidor. Contra essa visão, o servidor público está, por definição, identificado com o interesse público, já que o interesse público do Estado ou da Administração também se incorpora no servidor. Esta dimensão do interesse público resulta da natureza legal da relação que se estabelece entre o Estado e o servidor: a missão é a de servir o interesse coletivo na forma pela qual ele for democraticamente definido pelo Governo em sentido amplo, ao nível da cúpula dos três poderes. O conceito de interesse público é inseparável da função pública, e, em consequência, do feixe de direitos e de deveres simultâneos do Estado e do servidor.

Os profissionais de nível superior – que representa grande parte do atual quadro de servidores públicos federais, pois muitos cargos efetivos exigem essa qualificação no concurso público – têm menor comprometimento organizacional, e

os servidores executores de atividades-fins (atendimento ao cidadão), independente do nível educacional, tem um comprometimento de natureza afetiva com a instituição (FRANÇA, 1993).

Ainda, segundo a autora exercer cargos de chefia no serviço público representa geralmente responsabilidades adicionais, jornadas de trabalho mais longas e poucas vantagens econômicas, além disso, poucos chefes são identificados como líderes administrativos.

Covolo (2006) confirma essa afirmação quando cita o significado que a instituição tem para os servidores, que reconhecem a importância do INSS para a população e têm orgulho por fazer parte de seu quadro funcional, mesmo tendo consciência de que essa visão não é compartilhada com as pessoas de fora da organização, principalmente em função da burocracia envolvida nos processos de trabalho. Enquanto a maioria da população vê a burocracia como um empecilho, os servidores têm noção de sua necessidade como função de controle social.

O perfil do servidor público que deve agregar atributos que não podem ficar limitados à formação técnica: o envolvimento e a articulação das suas atribuições a saberes diversos, aliados a posturas e comportamentos eticamente preservados na direção do bem público, é uma das condições para uma nova visão da administração do setor (FEUERSCHÜTTE *et al*, 2009).

Ainda com relação à profissionalização, Abrucio (2007) ressalta a necessidade de investimento na capacitação dos servidores e que a qualificação do alto escalão governamental é essencial para o bom desempenho das políticas públicas, com a redefinição e fortalecimento das carreiras estratégicas do Estado. Porém, os governos nem sempre têm consciência do papel estratégico dos saberes e conhecimentos de seus servidores para o sucesso das políticas governamentais.

Amaral (2006, p.553) destaca que ainda persistem o clientelismo, os corporativismos e a ausência de uma burocracia profissionalizada em dimensões adequadas ao Brasil. Subentende-se, dessa forma, que a reformulação nos padrões e na postura dos servidores públicos para liderar as mudanças e instituir novas formas de gerir o bem público encontra fortes obstáculos, dada a dimensão histórica e cultural que orienta as relações de poder estabelecidas entre o Estado e sociedade.

Vislumbra-se, então, a necessidade de modernização da gestão pública, por meio da descentralização e democratização de ações gerenciais nas organizações; formação, qualificação e valorização do funcionalismo; e do reforço dos sistemas de qualidade, eficiência e produtividade no atendimento ao cidadão, em prol do bem comum à sociedade.

2.2.2. Gestão de Pessoas

Abrucio (2005) afirma que transformações na área de recursos humanos são essenciais para a modernização do Estado, e que as políticas neste setor terão de ser realizadas com muita inteligência e estratégia, redefinindo o perfil das forças de trabalho nos planos qualitativos e quantitativos.

As mudanças nos processos de gestão de pessoas, o que definiria a modernização do sistema em organizações públicas e personalização da Gestão de Recursos Humanos devem considerar quatro pontos: orientar a relação com os servidores visando à melhoria do desempenho; dar responsabilidade; vincular a promoção ao desempenho; e, reconhecer o desempenho, utilizando todas as formas de reconhecimento não monetário disponíveis (LONGO, 2007).

Assim, reconhecimento e punição são partes indispensáveis do processo de valorização das pessoas no ambiente de trabalho. “Por mais absurdo que possa parecer, tanto um lado como outro são práticas que valorizam o servidor” (LIMA, *op cit*, p. 175). A punição é uma sanção dada àqueles que não cumprem com retidão suas obrigações profissionais, sendo um importante instrumento de valorização. As ações gerenciais de valorização das pessoas, como formas de incentivo, devem ser aplicadas individualmente, na medida adequada ao que cada um faz por merecê-la.

Para o autor o princípio da Isonomia deve ser revestido de um novo significado: aplica-se a todos, mas a todos que de alguma forma fizeram diferença para melhor e em intensidade semelhante.

O reconhecimento e a premiação são necessários porque os desempenhos, as contribuições e os comportamentos são diferentes. O reconhecimento e

a punição os lados visíveis da valorização. A grande parte dos servidores pode nunca ser reconhecida, mas manter-se-á motivada e comprometida à medida que for valorizada e que tiver certeza de que seu destaque positivo será reconhecido e seu destaque negativo será punido. Disse alguém que quem não premia o sucesso e não pune o erro acaba premiando o fracasso. (LIMA, 2007, p.177).

Evidencia-se a importância de ressaltar os indivíduos pelo seu desempenho merecendo ser tratados diferentemente pelas desigualdades conquistadas, evidenciando a importância das avaliações de desempenho individuais e organizacionais.

A preocupação com a avaliação do desempenho é instituída na Constituição Federal de 1988 com a Reforma Administrativa de 1995. Ao contrário da reforma administrativa anterior, incorporada pelo Decreto-Lei nº 200/67 no governo militar e que teve por base um modelo de Estado intervencionista, esta se orienta pela visão de um Estado menos intervencionista e mais gerencial, com base no controle dos resultados e na valorização do servidor público federal.

A preocupação com a melhoria do desempenho se refletiu também na inclusão do princípio de eficiência na administração pública, na criação de novas figuras institucionais (agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais) e na eliminação do Regime Jurídico Único, este último visando dotar a administração pública de maior flexibilidade na gestão de recursos humanos (BRESSER-PEREIRA, 2003).

Lima (2007) associa a motivação ao reconhecimento do desempenho dos servidores por parte de seus dirigentes, salientando que a preparação e a instrumentalização adequadas para o desempenho de funções, assim como a valorização do trabalho, constituem-se em aspectos críticos para o sucesso de uma Instituição pública.

Visto isto, a moderna gestão de pessoas no serviço público assenta-se em um tripé estratégico: gestão por competências; democratização das relações de trabalho para gerar ambientes adequados à inovação; e qualificação intensiva das equipes de trabalho, incluindo o uso de tecnologia da informação (AMARAL, 2006). Esse modelo de gestão não deve se sobressair aos princípios da Administração Pública, em especial à legalidade e impessoalidade, podendo-se acrescentar a transparência, eficiência, a humanização no atendimento ao cidadão, devendo

reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público.

Nesta perspectiva, importa não apenas melhorar o desempenho do Estado na prestação do serviço público, mas principalmente criar novos padrões de relação entre Estado e sociedade, no fomento à profissionalização do servidor público e na gerência do bem público com foco nas necessidades do cidadão e nos resultados de eficiência, descentralização e excelência do serviço público.

Nesse contexto, a área de gestão de pessoas tem papel fundamental, por meio de um modelo de gestão mais acessível às necessidades dos cidadãos brasileiros, que mensure e avalie o desempenho dos servidores, focando-se nos resultados alcançados e os objetivos e metas institucionais de eficiência e melhoria do desempenho na prestação do serviço público, típicos da Nova Administração Pública.

Na próxima seção, apresentar-se-á os conceitos de desempenho no trabalho, avaliação de desempenho institucional e individual, sua natureza e particularidades e da aplicação desse modelo de gestão no Setor Público.

2.3. A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Segundo Chiavenato (2004), as organizações dependem de pessoas para poder funcionar e por esse motivo, devem-se considerar os colaboradores não apenas do ponto de vista da produtividade, mas também pela qualidade de vida no trabalho, que envolve a satisfação profissional e pessoal. Surge então a necessidade de monitorar, de medir e avaliar o desempenho do indivíduo em seu ambiente de trabalho, a fim de direcioná-lo continuamente rumo à eficiência e eficácia na prestação do serviço e à melhoria da qualidade de vida dentro da empresa.

As organizações esperam resultados das pessoas que nelas trabalham. As pessoas devem ser produtivas, o trabalho deve ser executado com qualidade e sem desperdícios e os objetivos devem ser atingidos. Além disso, as mesmas devem proporcionar inovações nos processos, usando todo o seu potencial para tornar a organização cada vez melhor (GGDF, 2003, p1).

A avaliação de desempenho tem como premissa básica o confronto de algo que de fato aconteceu (resultado) com algo que foi previamente estabelecido (meta, plano, acordo, etc.) (GGDF, 2003). Assim, o planejamento e a análise do desempenho estariam na capacidade de contribuição para a melhoria dos resultados organizacionais, por meio da comparação entre o que se espera e o que foi alcançado pelo funcionário.

Porém, em primeiro lugar, é importante ter clareza quanto ao próprio conceito de desempenho antes de iniciar a análise do termo “avaliação de desempenho”, a ser abordado no item seguinte.

2.3.1. O conceito de desempenho no trabalho

Segundo Toro (1992 *apud* ENAP, 2000, p.8):

[...] existe várias concepções de desempenho e muitas delas estão carregadas de confusões entre desempenho e atributos pessoais, como: cooperação, iniciativa, responsabilidade e criatividade, que podem facilitar, mas que não são o desempenho, estando por isso a ele associados. Desempenho, para o autor, seria a ação ou conjunto de ações observáveis orientadas a um dado resultado.

Desempenho profissional pode também ser definido como aquele que se ajusta às normas impessoais e formais que não estão relacionadas ao comportamento subjetivo do indivíduo que realiza a prática, mas com as características do objeto sobre o qual se realiza: afastamento da subjetividade para se aproximar da objetividade da situação. O desempenho e a competência incluem comportamentos integrados e alicerçados no conhecimento e habilidades desenvolvidas (TESTA, 1992 *apud* LEAL, 2006).

Para Chiavenato (2004), desempenho humano no trabalho é a consequência do estado motivacional e do esforço individual para executar determinada tarefa e atingir os objetivos e as metas que foram devidamente explicitados.

Se ela está motivada para executá-la e para atingir os objetivos e metas propostos, certamente dedicará um determinado esforço individual proporcional à sua motivação. Esse esforço pessoal é eficaz na medida em

que a pessoa possua as habilidades adequadas para a execução da tarefa e as condições ambientais não lhe provoquem restrições ou limitações (CHIAVENATO, 2004, p.200).

Os resultados percebidos pelos indivíduos em termos de alcançar os objetivos organizacionais ou individuais provocam determinado grau de satisfação pessoal – grande, pequeno e nulo. Dessa forma, a satisfação obtida pelo indivíduo funciona como um reforço positivo para um novo desempenho, enquanto a insatisfação ou frustração funciona como um reforço negativo, ou simplesmente, não motiva mais (CHIAVENATO, 2004).

Existem, conforme Lucena (1992), quatro componentes básicos que afetam o desempenho humano: qualificação profissional, cultura organizacional, estilo gerencial e ambiente externo. Esses componentes representam forças que interagem reciprocamente impactando positiva ou negativamente no resultado. Com base nestes quatro fatores, a autora afirma que a organização precisa assegurar que o desempenho produza o resultado esperado, atuando no sentido de identificar os desvios de desempenho e agir sobre as causas que os provocam.

O desempenho no trabalho, segundo a Escola Nacional de Administração Pública (2000, p.8) é afetado por diferentes fatores, a saber:

- Contexto extra-organizacional: situação econômica do país, oferta de mão-de-obra, oferta de empregos, legislação trabalhista e similar;
- Características organizacionais: clima e culturas organizacionais, políticas e práticas de administração, sistemas de recompensas e de punições, relações de poder, resultados esperados pela organização como um todo e para cada um de seus elementos, atuação gerencial e formas de controle;
- Ambiente de tarefas: características e escopo do trabalho, tipo de relacionamento interpessoal, qualidade da comunicação com as chefias, suporte organizacional, meios disponíveis para realização da ação, competição entre grupos, adequação do ambiente físico e similar; e
- Características do trabalhador: personalidade, habilidades, conhecimentos, atitude, idade, sexo, escolaridade, motivações, estilo cognitivo, aparência pessoal e similar.

Para que os objetivos propostos na avaliação de desempenho sejam atingidos é necessária que seja desenvolvida uma postura gerencial apoiada em

premissas e percepções coerentes com a visão organizacional manifestadas na prática em atitudes e habilidades que contribuem de forma positiva para a obtenção dos resultados e da satisfação dos empregados. Daí a necessidade de o gestor se preocupar com a avaliação do resultado do desempenho alcançado e com a devida recompensa imediata ou com a correção adequada, sempre buscando um reforço positivo para um desempenho excelente. O mau desempenho deve ser fruto de uma profunda avaliação para remover as causas e origens da ineficiência ou ineficácia (CHIAVENATO, 2004).

Surge a necessidade, então, de monitorar, de medir e avaliar o desempenho no trabalho, a fim de direcioná-lo rumo a melhoria dos serviços prestados ao cidadão e da qualidade do meio ambiente de trabalho dentro das instituições, por meio de avaliações periódicas de desempenho institucional e individual, em nível funcional e gerencial.

2.3.2. A Avaliação de Desempenho: contextualização

Segundo Chiavenato (2004), a avaliação de desempenho é uma responsabilidade gerencial que procura monitorar o trabalho em equipe e de cada membro e os resultados alcançados para compará-los com os resultados esperados. Preocupa-se com a eficiência e com a eficácia, com a qualidade e com a produtividade, sendo uma responsabilidade gerencial constante, contínua e abrangente.

Para Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (2000, p.8), um Sistema de Avaliação de Desempenho (SAD):

[...] é o conjunto de normas e procedimentos que possibilita o diagnóstico e gestão de desempenho, fornecendo informações para outros sistemas de administração de pessoas: desenvolvimento de pessoas, sistemas de incentivos ao desempenho satisfatório (promoções, ascensões funcionais, desenvolvimento de carreira), movimentação e alocação de pessoal, entre outros.

O foco do SAD, dessa forma, se concentra no trabalho e nas comparações a serem feitas que devam estar pautadas nas atividades realizadas e seus resultados. Segundo a ENAP (2000), os SADs podem ter seu funcionamento influenciado por variáveis pertencentes ao ambiente extra-organizacional (fatores políticos, sociais e culturais do ambiente no qual se insere a organização), ambiente organizacional (estratégias de implantação dos sistemas de avaliação de desempenho e o tipo de normas e critérios de avaliação existentes na organização) e ambiente de tarefas.

A avaliação de desempenho é essencial a toda organização. Guimarães (1998, p.5 *apud* ENAP, 2000, p.10) explicita essa necessidade muito bem, no trecho abaixo:

Trabalho avaliado é trabalho realizado. Essa frase resume a necessidade de que toda organização seja sistematicamente avaliada, provocando, dessa forma, um processo de retroalimentação que permite à organização rever estratégias e métodos de trabalho e, portanto, minimizar os efeitos da tendência à entropia e ao insulamento burocrático, tão comuns em organizações públicas. É por intermédio da avaliação do que produz que a organização consegue reciclar-se, oxigenar-se e sobreviver em ambientes turbulentos e mutáveis. A avaliação do produto final de uma organização, ou do trabalho necessário a produzi-lo é uma função estratégica nas organizações modernas. Assim, toda organização necessita dispor e fazer uso de mecanismos de avaliação de desempenho em seus diversos níveis — estratégico, tático, operacional e individual.

Pode-se observar que tanto os fatores ambientais quanto os pessoais são importantes no desempenho, tornando-os, portanto, alvo de compreensão e avaliação no trabalho. Spector (2004 *apud* Leal, 2006, p.17) entende que:

[...] verificar a qualidade do desempenho do indivíduo no trabalho pode não ser fácil, a menos que se tenha uma noção clara do que é um bom desempenho no trabalho. A avaliação de desempenho, para ele, é um processo de duas etapas, cuja primeira é a definição do que significa bom desempenho (desenvolvimento do critério), seguida da implementação de um bom procedimento para avaliar os funcionários, determinando o quanto eles satisfazem tais critérios.

Os gestores vêm na avaliação de desempenho um conjunto de vantagens proveitosas para a melhoria da produtividade dos servidores públicos, possibilitando, segundo Felipe (2010), identificar o desempenho dos colaboradores dentro de padrões e critérios de desempenho estabelecidos, considerando os valores culturais

predominantes na Instituição, com foco na contribuição individual para o alcance dos objetivos e metas.

Dessa forma, os gestores assumem um papel de relevância nesse contexto, na medida em que devem ser capazes de perceber as necessidades e acompanhar o desenvolvimento dos funcionários quanto às suas competências técnicas e às habilidades pessoais e comportamentais.

O avaliador deve ter muito zelo e atuar com profissionalismo. Se supervalorizar uma pessoa que não tem as qualidades mencionadas, este provavelmente não será incluída em alguns dos programas de capacitação e desenvolvimento, prejudicando assim a instituição e também o profissional avaliado. Por outro lado, se menosprezar o desempenho e a pessoa possuir competências não reconhecidas, a instituição pode perder este potencial de trabalho (BRASIL, 2009b, p.24).

Logo, a avaliação deve assegurar um canal de comunicação transparente e objetivo; discussão das competências necessárias para o desempenho das funções e atribuições baseadas nos conhecimentos, habilidades e atitudes; identificação das necessidades de aperfeiçoamento e capacitações que colaborem com o autodesenvolvimento e crescimento profissional, e da necessidade de readaptação quando necessária; e a definição de um planejamento futuro, baseado nos fatos levantados na avaliação funcional e gerencial.

Andreassi (2004) dividiu os objetivos da avaliação em cinco áreas principais. Dessa forma, cada organização define que usos irão estabelecer para o seu SAD, podendo incluir um ou mais dos listados abaixo:

1. Treinamento/desenvolvimento: a avaliação de desempenho serve como mecanismo de identificação das deficiências e aptidões dos funcionários, o que permite desenvolver programas de capacitação e treinamento que possam diminuir ou até mesmo suprir tais deficiências;
2. Aumentos salariais e promoção: diz respeito à capacidade que uma avaliação de desempenho tem de dar subsídios à política de promoção e salários, ou seja, a avaliação pode ser utilizada a fim de gerar informações para a discriminação do aumento salarial e promoção. No entanto, tal função pode gerar problemas à organização, visto que, na medida em que a avaliação fica intimamente ligada a essas duas funções, seus outros objetos são deixados de lado;

3. Comunicação: diz respeito à viabilidade que a avaliação oferece de comunicação entre o chefe e os funcionários, o que pode ser visto, como meio de se difundirem os objetivos globais da organização entre seus gerentes e funcionários, responsáveis pela consecução desses objetivos;
4. Planejamento de recursos humanos: leva em conta a capacidade da avaliação em fornecer subsídios para o planejamento estratégico da área de gestão de pessoas, ou seja, a avaliação de desempenho permitiu que a organização estabelecesse políticas de desenvolvimento de seus servidores nos quesitos necessários ao melhor desempenho e utilização dos talentos disponíveis; e
5. Aspectos legais: a avaliação de desempenho é exigida por lei, na área pública, a fim do registro do desempenho dos servidores, como no caso do Brasil, onde serve para cômputo de pontos para gratificações.

A responsabilidade pela avaliação de desempenho humano varia de uma empresa para outra, dependendo da cultura e do nível do pessoal a ser avaliado. Quatro alternativas podem ser oferecidas nesse sentido: do gerente/chefe imediato do funcionário; a auto-avaliação; responsabilidade compartilhada entre gerente e subordinados; e a instauração de uma comissão de avaliação de desempenho.

Conforme Gil (2006), um dos objetivos da avaliação de desempenho é proporcionar feedback aos empregados sobre seu desempenho visando correção de seus pontos fracos, sem esse conhecimento a avaliação tem pouco valor prático. Ressalta que o avaliador deve manter uma atitude constante de observação dos avaliados, não se deixando impressionar apenas por acontecimentos recentes, procurando ser imparcial e entender que as diferenças entre as pessoas resultam em diferenças em seus rendimentos.

Na opinião do autor, algumas críticas podem ser feitas à avaliação de desempenho, a saber:

- Definição inadequada dos objetivos, nem sempre as empresas definem com clareza seus objetivos, sem gerar consequências concretas;
- Baixo nível de envolvimento da alta administração, falta de consciência do papel da força de trabalho no sucesso do negócio e da importância da avaliação de desempenho para a gestão de pessoal;

- Despreparo para administrar pessoas, os gerentes de modo geral não apresentam qualificação técnica para tratar de assuntos de pessoal;
- Avaliação circunscrita a um dia, os formulários são preenchidos de forma ritualística, baseados nos acontecimentos mais próximos;
- Baixo nível de participação das chefias, as chefias apenas preenchem os formulários, quando na realidade deveriam ajudar na definição dos parâmetros, o que diminui seu comprometimento com o processo; e
- Exclusão dos empregados do processo de planejamento, chefia e empregados deveriam negociar juntos o desempenho esperado.

Lucena (1992) acrescenta ainda a falta de retorno dos resultados da avaliação de desempenho, ou seja, os resultados muitas vezes nem são tabulados e as recomendações dos avaliadores não são atendidas.

Por fim, entende-se que a avaliação de desempenho permite ao servidor orientar-se e melhorar seu desempenho no decorrer do processo, atingindo resultados mais efetivos para a organização e ao gerente instrumentalizar-se com uma ferramenta gerencial que possibilite, em médio prazo, o melhor planejamento e controle das atividades de sua unidade.

Nesta perspectiva, a avaliação de desempenho torna-se uma importante ferramenta na gestão e desenvolvimento de pessoas também no serviço público federal. Quando bem aplicada pode ser um meio para se identificar problemas de supervisão e gestão, de integração entre as pessoas e com a instituição pública, de adequação profissional ao cargo ou função, de localização de possíveis carências de capacitação, entre outros.

2.3.3. A Avaliação de Desempenho no Serviço Público Federal

A Administração Pública Federal no Brasil passou no período de 1988 a 2002, por mudanças em sua estrutura. Por duas vezes, foi alterada a Constituição Federal, buscando um modelo mais eficiente de atuação do Estado brasileiro. Essas mudanças, todavia, não produziram o efeito esperado pelos governos anteriores,

especialmente no que diz respeito à melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, tida como sinônima do cumprimento estrito de regras procedimentais (MENDONÇA, 2005).

Ainda segundo o autor, o atual governo vem buscando recompor a capacidade de atuação do Estado, especialmente na administração direta. Medidas de recomposição da força de trabalho através de concurso público e de recuperação da remuneração real das diversas categorias de servidores têm sido tomadas pela atual administração, buscando fortalecer a capacidade de atuação do Estado brasileiro no plano federal. Associadas a essas medidas, o atual governo vem reduzindo o contingente de trabalhadores terceirizados voltando a valorizar a função de servidor público como instrumento essencial para concretizar a atuação do Estado.

Por determinação da Constituição Federal existe a necessidade da criação em cada carreira de mecanismos próprios e adequados para a avaliação de desempenho, servindo como base para o sistema de promoções e gratificações, e garantindo o constante aperfeiçoamento e capacitação dos seus integrantes, visando instituir um sistema de mérito no serviço público.

Conforme Lima (2007, p.13) uma transformação gerencial *“não acontece por decreto, pois não se trata de determinar, mas de convencer”* sendo necessário exercer influência, inspirar as pessoas e procurar obter delas o máximo de cooperação. Segundo o autor o estilo de gestão pública de excelência é participativo, sendo necessário reconhecer o desempenho diferenciado de cada um e harmonizar interesses individuais e coletivos.

As tendências no campo das reformas administrativas nos últimos quinze anos apontam o uso da avaliação como instrumento para o aperfeiçoamento da gestão governamental, o aumento da eficiência e a ampliação do controle social. Como resposta aos desafios que se colocam para a administração pública em todos os seus níveis, a avaliação visa a atender de forma eficiente, rápida e satisfatória às demandas crescentes e diferenciadas vindas tanto da sociedade quanto de órgãos do próprio sistema, sendo um fator fundamental para a qualidade da gestão de qualquer instituição, a sua capacidade de medir o desempenho de seus funcionários. (SANTOS; CARDOSO, 2001).

Para as organizações públicas, está é uma tarefa que encerra algumas complexidades específicas derivadas de suas características institucionais, pois há certa dificuldade em medir os produtos oferecidos pelo setor público, devido à multiplicidade de objetivos: concorrer para o bem estar - social, representado pela garantia dos direitos sociais, pelo fortalecimento da democracia e cidadania, de fomento à inclusão social e do interesse público, valores inerentes à Administração Pública.

A avaliação de desempenho no setor público é um assunto novo, trazido pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, a qual altera o artigo 41, da Constituição da República Federativa do Brasil, que versa sobre esse assunto, introduzindo um novo critério para a demissão: o desempenho do servidor (BRASIL, 1988).

É estritamente relacionada à administração do trabalho visando levantar as deficiências impeditivas ao objetivo final da instituição e contribuir na melhoria do desempenho do servidor, encaminhando-o a treinamento adequado quando necessário, na sua motivação pessoal e reconhecimento para fins de promoções previstas no plano de cargos e salários (PEIXER; BARATTO, 2008).

Por meio do Decreto 7.133, de 19.03.2010, as avaliações de desempenho no serviço público são instrumentos que fornecem subsídios ao pagamento das gratificações de desempenho aos servidores do Poder Executivo Federal, que serão calculadas de acordo com a pontuação obtida na avaliação realizada de acordo com critérios e procedimentos específicos estabelecidos por cada órgão ou entidade. Os valores referentes às gratificações de desempenho serão atribuídos aos servidores em função do alcance de metas de desempenho individual, por parte do servidor, e metas institucionais, da competência do órgão ou entidade de lotação (BRASIL, 2010a).

Avaliar o desempenho é um aprendizado, de feedback, ou seja, de fornecer aos servidores, colaboradores e gestores, elementos para que estes possam avaliar sua conduta e prática e definir ações para o desenvolvimento de novos hábitos. Ele não deve ser visto como instrumento punitivo ou de exercício de poder coercitivo, uma vez que, como seres autônomos, o ser humano precisa deliberar suas ações, pautado em um processo de tomada de consciência, de parceria, e não de medo (BRASIL, 2009b, p.9).

Como um constante instrumento de aprendizado e de *feedback* a avaliação de desempenho deve ser realizada de forma participativa, ou seja, o seu resultado deve ser discutido com os servidores numa relação dialógica e transparente. É importante destacar que a avaliação de desempenho é um processo e não simplesmente um acontecimento ou ritual da organização. E quanto processo tem como objetivo principal o de aperfeiçoar a comunicação entre chefia e colaboradores, colaborar com o desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores, bem como a melhoria do desempenho institucional no tocante a proteção social.

Odelius e Santos (2007) efetuaram uma pesquisa com 523 servidores federais de duas organizações públicas, com relação à avaliação de desempenho e com base nos resultados obtidos, concluíram que a avaliação deveria fornecer informações relevantes para a tomada de decisões, ter objetividade e precisão de resultados, estando focada em aspectos relacionados ao trabalho e representando adequadamente o desempenho profissional, integrando metas institucionais e individuais e promovendo o diálogo entre avaliados e avaliadores.

Para Gomes e Freitas (2008) existem seis pontos críticos para a implantação de um processo eficaz, efetivo e de qualidade de Avaliação de Desempenho no serviço público federal, a saber:

1. Criar a cultura do planejamento estratégico para os órgãos e entidades;
2. Definir sistemáticas contínuas e incentivadas de monitoramento dos resultados propostos;
3. Vincular a avaliação de desempenho à política estratégica de gestão de pessoas, que possibilite a valorização dos servidores com a melhoria da remuneração pelo bom desempenho e das condições de trabalho;
4. Propiciar o desenvolvimento e o aprimoramento das lideranças internas;
5. Envolver o conjunto dos servidores no processo e planejamento de metas, monitoramento de resultados enquanto sujeitos do processo de melhoria da qualidade dos serviços públicos; e
6. Criar mecanismos efetivos de participação dos usuários.

Dessa forma, salienta-se a dificuldade, segundo Peixer e Baratto (2008) de se implantar um programa de recursos humanos em qualquer organização, sem

informações adequadas sobre o comportamento das pessoas que nela trabalham.

A avaliação de desempenho pode ser o meio de se obter essas informações. Nesse contexto, a avaliação serve como um dos mecanismos para transformações no âmbito funcional das organizações públicas, podendo ser usada no sentido de averiguar deficiências e proporcionar políticas de desenvolvimento profissional (PEIXER; BARATTO, 2008, p.4).

Assim, fixar as metas é um dos mais importantes aspectos da avaliação governamental e decorre da identificação de prioridades, sendo necessária uma compreensão precisa dos processos de trabalho envolvidos, e dos resultados e efeitos esperados de cada programa. A escolha de metas adequadas incentiva as organizações e os servidores a atuar no rumo da prestação de serviços relevantes, além de alcançar seus objetivos (SANTOS; CARDOSO, 2001).

Torna-se, desse modo, fundamental a preparação de todos os gestores para a compreensão deste processo, dentro de uma concepção educativa, balizada no crescimento pessoal e profissional de todos os servidores e fomentadora de uma atuação institucional, voltada para o fortalecimento da organização pública.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na produção do presente trabalho foram adotados procedimentos técnicos que nortearam o estudo da problemática proposta, o que permitiu atingir o objetivo geral e os objetivos específicos propostos.

Para atingir os objetivos deste estudo, realizou-se uma pesquisa de objetivo descritivo que se baseou na coleta e levantamento de dados secundários, tais como legislações, documentos e relatórios referentes aos resultados das avaliações de desempenho individual nos ciclos 01 (março a outubro de 2009) e 02 (novembro de

2009 a abril de 2010), bem como em relatórios, normas legais e documentos referentes os recursos interpostos pelos servidores perante o CAR.

Em virtude da escolha da pesquisa descritivo-qualitativa, priorizou-se como estratégia para a observação dos fenômenos, o estudo de caso, enquanto categoria de pesquisa com um forte cunho descritivo, cujo objeto é uma entidade de análise bem definida. Justifica-se a escolha, pelo fato de o pesquisador não ter pretensões de intervir sobre a situação, mas dá-la a conhecer tal como surge e que contraponha as com o objetivo geral proposto para esse trabalho.

As estratégias acima citadas foram importantes para verificar o processo de avaliação de desempenho individual no INSS, para fins de cumprimento de metas e alcance dos objetivos gerenciais, bem como que medida tais exigências podem (ou não) ser objetos de negociação enquanto métricas de avaliação de desempenho, por meio da análise dos eventuais recursos interpostos quanto aos resultados no CAR. Tem-se, assim, como objeto de análise a Agência da Previdência Social, no município de Ipatinga, no estado de Minas Gerais.

Partindo-se do pressuposto inicial de que tais exigências podem (ou não) ser objetos de negociação enquanto métricas de avaliação de desempenho dos integrantes do quadro funcional e da necessidade de se como conciliar as tensões decorrentes desse processo negocial, objetivou-se com este trabalho analisar os resultados das Avaliações de Desempenho do 1º ciclo (maio a outubro de 2009) e 2º ciclo (novembro a abril de 2010), bem como a análise dos recursos interpostos por servidores no CAR, nestes ciclos avaliativos.

Muitas das análises e observações apresentadas no estudo, além de representar o resultado da análise desses documentos, decorrem também da experiência e do conhecimento prévio do autor sobre o assunto, e de sua observação sobre as práticas de avaliação da gestão.

No que se refere ao tratamento dos dados secundários coletados por intermédio dos recursos interpostos no CAR, destaca-se que foram analisados e categorizados o conteúdo das informações, a fim de que, estas ofereçam considerações a serem pontuadas ao final deste estudo, respaldando a questão de pesquisa proposta. Os resultados obtidos e respectivas análises serão descritos no Capítulo 04.

DIAGNÓSTICO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO INSS

4.1. O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS): CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, braço operacional da

Previdência Social, foi criado em 27 de junho de 1990, por meio do Decreto nº 99.350, que autorizou a fusão do IAPAS e INPS². Vinculado ao Ministério da Previdência Social, caracteriza-se como uma organização pública prestadora de serviços previdenciários para a sociedade brasileira, cujas atribuições, com as alterações promovidas pela Lei 11.457, de 16 de março de 2007, são:

- Conceder e manter benefícios e serviços previdenciários, bem como promover a arrecadação, a fiscalização e a cobrança das contribuições sociais destinadas ao financiamento dos benefícios, na forma da legislação em vigor;
- Emitir certidões relativas ao tempo de contribuição perante o Regime Geral da Previdência Social - RGPS;
- Gerir os recursos do Fundo do Regime Geral de Previdência Social; e
- Calcular o montante das contribuições incidentes sobre a remuneração e demais rendimentos dos trabalhadores, devidas por estes, pelos empregados domésticos e pelas empresas com vistas à concessão ou revisão do benefício requerido.

O INSS realiza, assim, uma das mais nobres funções sociais do Estado Brasileiro: a Previdência Social, com o objetivo de promover o bem-estar social do segurado e de sua família, concentrando seus esforços na melhoria do atendimento ao cidadão e aperfeiçoamento do sistema de concessão, manutenção e pagamento de benefícios.

Dessa forma, os seguintes princípios guiam o INSS:

- Universalidade da cobertura e do atendimento, segundo os quais todos os cidadãos têm acesso à proteção social;
- Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais, mediante as quais o trabalhador rural passa a integrar o conjunto dos cidadãos, principalmente no âmbito previdenciário;
- Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, pelas quais as necessidades individuais determinam os benefícios ou serviços que devem ser concedidos;
- Irredutibilidade do valor dos benefícios;

² IAPAS: Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - INPS: Instituto Nacional da Previdência Social

- Equidade na forma de participação no custeio;
- Diversidade da base de financiamento: as contribuições devem incidir sobre múltiplos setores da economia e da produção, e ainda sobre os salários; e
- Caráter democrático e descentralizado da administração.

O Instituto atua para garantir a renda do trabalhador e de sua família nos momentos de incapacidade laborativa ocasionada por doença, invalidez, idade avançada, acidente, maternidade, reclusão, desemprego involuntário e morte. É, portanto, o organismo de gestão das políticas públicas destinadas ao Regime Geral de Previdência Social. Compete então ao Instituto a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos contribuintes do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

O RGPS é o regime de previdência que protege a maior parte dos trabalhadores do País. Cobre os trabalhadores assalariados urbanos, autônomos, domésticos e rurais, ou seja, é a previdência dos trabalhadores da iniciativa privada e dos funcionários públicos celetistas. Em outras palavras, abrange os trabalhadores que possuem relação de emprego regida pela Consolidação das Leis de Trabalho (CLT).

O RGPS apresenta como principais características, o teto de contribuição e benefícios; ausência de idade mínima; cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição; reposição da inflação como regra de reajuste; e contribuição patronal de 20% e do empregado de 8 a 11%.

Garante-se dessa forma, que o benefício substitutivo do salário ou rendimento de trabalho não será inferior ao valor do salário mínimo. Os benefícios deverão, ainda, ser periodicamente revisados, a fim de que seja preservado seu valor real, em caráter permanente, conforme critérios definidos em lei.

Atualmente, são 45 milhões de contribuintes e 26,6 milhões de beneficiários³ e, a concessão dos seguintes benefícios, a saber: aposentadoria por idade, especial, por invalidez e por tempo de contribuição; auxílio doença, doença e reclusão; pensão por morte, salário família e maternidade; e Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BCP/LOAS.

Atualmente, o Instituto está presente em mil municípios brasileiros com mais

³ Disponível em: < <http://www.previdenciasocial.gov.br>>. Acesso em 19 de agosto de 2010.

de 20 mil habitantes, numa rede de atendimento que abrange 1.122 agências, com planos de expansão da cobertura previdenciária para 1.840 unidades fixas. Essa estrutura é, hoje, composta por 38.494 servidores públicos ativos – sendo 26.512 servidores que atuam na área finalística e 12.807 servidores atuando na área-meio - que atendem, aproximadamente, 4,5 milhões de pessoas e despacham em média meio milhão de processos de benefícios por mês⁴

Os benefícios pagos pela Previdência Social, operacionalizados pelos servidores do INSS, movimentam a economia de dois terços das cidades brasileiras e, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são mais significativas que a arrecadação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os recursos da Previdência representam 82% contra 18% do FPM e abrange a economia de 62% dos municípios do país, aumentando o consumo local e impulsionando a movimentação financeira desses municípios. Esse fato evidencia o importante papel da Previdência Social na distribuição de renda no país⁵.

O INSS caracteriza-se, portanto, como uma organização pública prestadora de serviços previdenciários para a sociedade brasileira. É nesse contexto, e procurando preservar a integridade da qualidade do atendimento aos cidadãos, que o Instituto vem implementando alternativas de melhoria contínua, com programas de modernização e excelência operacional, ressaltando a maximização e otimização de resultados e de ferramentas que fundamentem o processo de atendimento ideal aos anseios da sociedade em geral.

Com base no exposto acima, definiu-se como objeto de estudo, a Agência da Previdência Social do município de Ipatinga, localizado na Região Metropolitana do Vale do Aço, no estado de Minas Gerais, instituição vinculada diretamente ao Ministério da Previdência Social (MPS).

A Agência da Previdência Social de Ipatinga (MG), no mês de agosto de 2010 (de 01/08/2010 a 31/08/2010, considerando-se 22 dias úteis), efetuou 9.417 atendimentos – somando-se, inclusive, 30 redirecionamentos e 1.185 agendamentos prévios, com uma média diária de 428,05 atendimentos⁶.

A cobertura previdenciária da Agência abrange nove municípios da Região

⁴ Disponível em: < <http://www.previdenciasocial.gov.br>>. Acesso em 19 de agosto de 2010.

⁵ Disponível em: < <http://www.previdenciasocial.gov.br>>. Acesso em 19 de agosto de 2010.

⁶ Fonte: <http://10.32.169.211/sga/monitor/estatistica/servicos_codificados.php>. Acesso em 27 de setembro de 2010.

Metropolitana do Vale do Aço – Açucena, Braúnas, Belo Oriente, Bugre, Cachoeira Escura (Belo Oriente), Ipaba, Joanésia, Mesquista, Santana do Paraíso, totalizando uma população de 318.671 habitantes. Atualmente, são administrados pela Agência de Ipatinga 55.747 benefícios, sendo que deste total, 43.754 (ou seja, 78,87%) são benefícios que abrangem a população urbana e 11.721 benefícios (21,31%), a população rural⁷.

Estão lotados na Agência, 50 funcionários que atuam nas atividades finalísticas da Previdência Social, ou seja, no atendimento ao cidadão, considerando os servidores a nível administrativo – Técnicos do Seguro Social e Analistas do Seguro Social.

Observa-se que mesmo com a criação, em 2004, dos cargos de Técnico e Analista do Seguro Social, transformando os agentes administrativos em técnicos, quando todos exercem as mesmas funções (atendimento ao cidadão), sendo diferenciados apenas pela exigência do grau de escolaridade do concursos que prestaram.

A Agência da Previdência Social, objeto deste estudo, conta com servidores, em sua maioria, do gênero feminino, casadas e com idade entre 35 a 55 anos, além de possuir, em sua totalidade (excluindo-se aqui, os funcionários terceirizados) de servidores com curso superior completo, por exigência do próprio cargo, e um pouco mais da metade desses, com cursos de pós-graduação.

4.1.1. Novo Modelo de Gestão de Pessoas no INSS

Um dos marcos da transformação por que passou a Previdência Social foi a implantação da nova estrutura organizacional no INSS, em 1999. Conforme José Cechin (2002), presidente do INSS durante a gestão do ex-presidente Fernando

⁷ Fonte: <http://10.32.169.211/sga/monitor/estatistica/servicos_codificados.php>. Acesso em 27 de setembro de 2010.

Henrique Cardoso, a Reforma Administrativa de 1995 se estendeu ao sistema de Gestão da Previdência Social, adotando novos padrões para as unidades de atendimento, visando descentralizar as competências, delegar as responsabilidades com exigência de resultados e a redução dos níveis hierárquicos.

O modelo de gestão adotado pelo Governo Federal, fortalecido com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em final de 1995, é voltado para resultados sob a ótica de eficiência, eficácia e efetividade, para a redução de custos e o interesse público. Exige práticas administrativas gerenciais que permitam transparência na implementação das ações, possibilitando seu acompanhamento e avaliação, bem como a disponibilização de informações tempestivas sobre os resultados apurados para prestação de contas ao cidadão (CECHIN, 2002, p.45).

Cechin (2002) salienta a implementação de uma política de recursos humanos voltada à valorização do desempenho e a qualificação profissional, o uso em larga escala de práticas gerenciais de aferição de resultados e a utilização de indicadores de desempenho centrados na qualidade do atendimento. Juntamente com diversas categorias do serviço público, a carreira dos servidores do INSS, reestruturada em 2001, também passou a contemplar a remuneração por desempenho, vinculada, de alguma forma, a resultado individual e institucional.

A Previdência Social foi pioneira no desenvolvimento e uso de indicadores de desempenho em toda a Administração Pública. Para maior comodidade do usuário e promoção do controle social, medem-se variáveis como o tempo médio de concessão de benefícios, a quantidade de requerimentos represados ou retrabalhados, a idade média dos requerimentos em carteira, a agilidade na cobrança das contribuições em atraso, o adimplemento dos parcelamentos e tantos outros similares. Com isso, mês a mês, é possível identificar o desempenho das unidades de atendimento, facilitando ações concentradas e bem orientadas na solução de problemas detectados (CHEIN, 2002, p.45).

Tal modificação é uma das iniciativas do Governo Federal para aprimorar a gestão pública e obter melhores resultados do desempenho coletivo dos servidores e de todos aqueles que operam para os resultados governamentais. Nesta ótica, a avaliação de desempenho assume o papel de um importante processo para identificar os potenciais dos funcionários, de forma a melhorar o desempenho individual e coletivo, a qualidade das relações pessoais no trabalho, o clima organizacional e impulsionar os esforços para o alcance das metas institucionais e

resultados esperados.

4.2. O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO INSS

A qualidade no atendimento implica em estabelecer um sistema eficaz de avaliação de desempenho, que garanta coesão e uniformidade às atividades da organização, a definição clara dos clientes - que são os diversos usuários dos serviços públicos da Previdência Social – e dos resultados por eles esperados.

Envolve também o gerenciamento de informações por meio da geração de indicadores de desempenho; as ações de planejamento e acompanhamento das ações, a preocupação constante com o fazer certo com flexibilidade, porém envolvendo, estimulando e desenvolvendo todos os servidores dentro do compromisso de satisfazer este cliente. Dessa forma, o exercício profissional aponta para um desafio cotidiano: transformar princípios, compromissos e responsabilidades coletivas em complexos modos de atuação, requeridos pelos contextos sociais e seus sujeitos.

A avaliação de desempenho consiste no acompanhamento sistemático e contínuo da atuação individual e institucional do servidor, tendo como finalidade o alcance das metas, considerando a missão, visão e objetivos do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. A primeira visa a aferir o desempenho do servidor no exercício das atribuições do cargo ou função; a segunda, a qualidade dos serviços relacionados à atividade finalística do INSS.

Em 2005, a Previdência Social, acompanhando o movimento de modernização do serviço público federal, por meio de um processo de negociação, para a reestruturação da Carreira do Seguro Social - CSS, recém-criada, com as entidades representativas dos servidores, iniciou as discussões sobre a avaliação de desempenho no contexto institucional.

No mesmo ano, foi assinado o Termo de Compromisso para a reestruturação da Carreira do Seguro Social pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Nacional dos Trabalhadores

em Seguridade Social (CNTSS) e Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Assistência e Previdência Social (FENASPS). Em decorrência disso, foram constituídos dois Grupos de Trabalhos constituídos pelo Ministério da Previdência Social (MPS), INSS, com a participação das entidades de classes (CNTSS e FENASPS), anos de 2006 e 2007, gerando a Medida Provisória 359/2007 convertida na Lei nº 11.501/2007 (BRASIL, 2009c).

Visando amadurecer o processo de desenvolvimento dos critérios e procedimentos de aferição das avaliações de desempenho individual e institucional no INSS, foi realizado um projeto-piloto de implementação da avaliação de desempenho, de setembro a novembro de 2007, com o objetivo de divulgar e apresentar as diretrizes traçadas para a avaliação dos servidores e teve como finalidade detectar a existência de pontos críticos do processo, com vistas a efetuar ajustes para que se concretize a regulamentação da GDASS.

O projeto-piloto envolveu cinco Gerências Executivas: Araraquara (SP), Belo Horizonte (MG), Goiânia (GO), Londrina (PR) e Recife (PE), abrangendo 80 agências da Previdência Social e 2.478 servidores. Neste momento, a avaliação do no projeto-piloto teve a finalidade apenas de verificar o funcionamento do sistema. Não houve divulgação dos resultados apurados e nem impacto na folha de pagamento funcional (BRASIL, 2009c).

O referido projeto piloto subsidiou a elaboração do Decreto 6.493/2008, que regulamenta a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS, por meio da participação ativa dos servidores envolvidos, que formularam sugestões para o processo de avaliação de desempenho. Por fim, a Portaria/MPS nº 90, de 01/04/2009, com posterior alteração dada pela Portaria nº 98, de 09/04/2009, definiu o indicador para o 1º ciclo de avaliação de desempenho definido para o período de 01 de maio de 2009 a 31 de outubro de 2009 e a Instrução Normativa nº 38/2009, que traz orientações que disciplinam os critérios e procedimentos para a realização da avaliação (BRASIL, 2009c).

Segundo o art. 2º da IN INSS/PRES nº 38, de 2009, a avaliação é uma importante ferramenta de gestão, permitindo o aumento da produtividade, bem como, a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos segurados, tendo como base (BRASIL, 2009a):

- I – ênfase no desenvolvimento das pessoas;
- II – gestão participativa;
- III – a mensuração do desempenho pactuado;
- IV – compatibilização na necessidade da Organização com os direitos os servidores;
- V – foco nos aspectos críticos do trabalho;
- VI – responsabilidade conjunta, baseada na confiança e no respeito mútuo;
- VII – redução dos custos e praticidade para melhorar a qualidade dos serviços prestados;
- VIII – transparência baseada no diálogo aberto e construtivo; e
- IX – processo cotidiano e natural de administração.

As avaliações de desempenho individual e institucional são realizadas semestralmente, considerando os registros mensais de acompanhamento, e utilizadas como instrumento de gestão, com a identificação de aspectos do desempenho que possam ser melhorados por meio de oportunidades de capacitação e desenvolvimento profissional, além de:

- I – proporcionar confiança, cooperação, motivação e qualidade de vida aos membros das equipes de trabalho;
- II – fortalecer e estimular o comprometimento, aliado ao alcance dos resultados desejados;
- III – proporcionar a melhoria da comunicação entre os níveis hierárquicos;
- IV – contribuir com o processo de definição dos resultados esperados, assim como para o planejamento das atividades necessárias ao seu alcance;
- V – auxiliar na análise final dos resultados obtidos;
- VI – alinhar o desempenho à missão, objetivos e metas institucionais; e
- VII – definir o valor da parcela variável da remuneração (BRASIL, 2009a).

A avaliação de desempenho individual visa aferir o desempenho do servidor no exercício das atribuições do cargo ou função, em efetivo exercício no INSS, com foco na contribuição individual para o alcance dos objetivos organizacionais, sendo realizada pela chefia imediata⁸, utilizando um sistema informatizado chamado – SISGDASS.

⁸ A avaliação poderá ser realizada também por servidor em exercício na Gerência Executiva ou Agência da Previdência Social, por ocupante de cargo em comissão ou função gratificada designado formalmente pelo Gerente Executivo, ou pelo respectivo substituto legal nos casos de afastamento, impedimentos legais ou regulamentares do titular.

No caso de servidor que estiver compondo grupo de trabalho com dedicação exclusiva, este será avaliado pelo coordenador do grupo de trabalho a que estiver vinculado e na hipótese de haver mais de uma vinculação dessa natureza, pelo servidor ao qual esteve subordinado por maior tempo dentro do ciclo avaliativo (BRASIL, 2009a)

No sistema devem ser registradas as informações que subsidiem o preenchimento do formulário de aferição do desempenho do servidor ao final do período avaliativo. Tais informações devem primar pela objetividade, relatando desvios verificados no cumprimento das expectativas de desempenho negociadas bem como os sucessos alcançados.

Neste sistema, ainda, o servidor poderá se auto-avaliar, avaliar sua chefia imediata e também a unidade onde trabalha. A avaliação da chefia é anônima e o chefe somente será cientificado do resultado se sua avaliação for efetuada por mais de cinco subordinados, essa avaliação servirá apenas para o processo de avaliação por competências e desenvolvimento profissional, não servindo como indicador para a pontuação da GDASS.

Será composta por fatores de desempenho que reflitam os conhecimentos, as habilidades e as atitudes necessárias ao adequado desempenho das tarefas e atividades funcionais ou gerencias que contribuam para o alcance das metas do INSS. Por este motivo, é realizada em dois níveis, com critérios diferenciados: gerencial, para os servidores que atuam na gestão de equipe de trabalho; e funcional, para aqueles membros das equipes de trabalho e que não atuem na gestão de equipes (BRASIL, 2009a).

Em nível funcional, são observados os critérios de flexibilidade às mudanças, relacionamento interpessoal, trabalho em equipe, comprometimento com o trabalho e conhecimento e autodesenvolvimento. Nos quadros a seguir, são apresentados os quesitos de desempenho, seu conceito segundo a Instrução Normativa nº38/INSS/PRES, de 22.04.2009, e os fatores a que estão relacionados.

Fator	Conceito	Características
Flexibilidade às mudanças	Habilidade para adaptar-se às mudanças, sendo capaz de rever sua postura frente a novas demandas e prioridades.	<ul style="list-style-type: none">• Atitude de despreendimento e desapego;• Atitude positiva frente a imprevistos;• Disposição para rever pontos de vista;• Posicionamento a favor da equipe; e• Compreende e responde às novas situações de

Fator	Conceito	Características
		trabalho.

Quadro 02: Fator de desempenho individual em nível funcional: flexibilidade às mudanças
Fonte: Anexo II à Instrução Normativa nº 38/INSS/PRES, de 22 de abril de 2009

Fator	Conceito	Características
Relacionamento Interpessoal	Habilidade para interagir com os colegas de equipe, com os diversos níveis hierárquicos e com público interno/externo, atuando com respeito e urbanidade.	<ul style="list-style-type: none"> • Ética no desenvolvimento de suas atividades; • Cordialidade e respeito no trato com as pessoas; • Recebe positivamente opiniões e críticas; e • Sabe ouvir e se expressar de forma clara e objetiva; e • Respeito às diferenças.

Quadro 03: Fator de desempenho individual em nível funcional: relacionamento interpessoal
Fonte: Anexo II à Instrução Normativa nº 38/INSS/PRES, de 22 de abril de 2009

Fator	Conceito	Características
Trabalho em equipe	Capacidade de assumir tarefas e de colaborar com os colegas visando à melhoria do desempenho da equipe.	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade na execução das tarefas; • Contribuição para a harmonia no ambiente de trabalho; • Prudência em situações de conflito; • Compartilhamento de conhecimentos e idéias; e • Colaboração com a equipe na busca de resultados.

Quadro 04: Fator de desempenho individual em nível funcional: trabalho em equipe
Fonte: Anexo II à Instrução Normativa nº 38/INSS/PRES, de 22 de abril de 2009

Fator	Conceito	Características
Comprometimento com o trabalho	Capacidade de desempenhar tarefas de forma responsável e com foco na melhoria dos serviços prestados.	<ul style="list-style-type: none"> • Visão global da Instituição e de sua importância para a sociedade; • Organização do trabalho; • Cumprimento de prazos; • Execução do trabalho alinhada aos objetivos da Instituição; e • Empenho no exercício de suas atividades visando à melhoria dos serviços

Fator	Conceito	Características
		prestados.

Quadro 05: Fator de desempenho individual em nível funcional: comprometimento com o trabalho

Fonte: Anexo II à Instrução Normativa nº 38/INSS/PRES, de 22 de abril de 2009

Fator	Conceito	Características
Conhecimento e autodesenvolvimento	Capacidade de desempenhar as atividades com eficiência e busca de aprimoramento dos conhecimentos necessários para melhoria contínua.	<ul style="list-style-type: none"> • Segurança nas informações prestadas; • Saber fazer; • Execução das tarefas com grau de qualidade satisfatório; • Atualização quanto à legislação e normas pertinentes à sua área de atuação; e • Busca novos conhecimentos e habilidades na sua área de atuação.

Quadro 06: Fator de desempenho individual em nível funcional: autodesenvolvimento

Fonte: Anexo II à Instrução Normativa nº 38/INSS/PRES, de 22 de abril de 2009

Em contrapartida, nas avaliações de desempenho individual – dimensão gerencial – são observados fatores como liderança, planejamento, comprometimento com o trabalho, gestão das condições de trabalho e desenvolvimento de pessoas e relacionamento interpessoal. A partir da análise do sistema de avaliação de desempenho no INSS e do novo modelo de gestão de pessoas no órgão, para a modernização gerencial do serviço público federal, trabalhar-se-á neste estudo, com o foco concentrado na avaliação de desempenho individual, em nível funcional.

Percebe-se então, que a responsabilidade pela avaliação de desempenho é compartilhada entre gerente e subordinado, ou seja, é uma responsabilidade gerencial e, ao mesmo tempo, uma responsabilidade individual de cada pessoa. Dessa forma, segundo Chiavenato (2004), o gerente deve avaliar o desempenho do subordinado e fornecer-lhe uma ampla gama de informações e de retroação para orientá-lo a respeito do que foi avaliado.

A avaliação de cada fator de desempenho é efetuada por meio de conceitos e pontuações. Os graus de atendimento são parâmetros utilizados para opinar,

apreciar e julgar o efetivo desempenho nos quesitos sobre avaliação. A pontuação dos graus de atendimento está escalonada de 1 (um) até 4 (quatro) pontos e destina-se a quantificar os desempenhos avaliados. No caso de atribuição de notas extremas – 1 ou 4, as mesmas deverão ser necessariamente fundamentadas em registros desempenho.

É importante ressaltar que, durante a aferição do desempenho, deve-se inicialmente avaliar o grau de atendimento da expectativa de desempenho através de seu conceito, para, posteriormente, verificar a pontuação correspondente.

Conceito	Pontuação	Grau de atendimento
Insuficiente	1	Quando a descrição do fator ocorrer eventualmente
Raramente	2	Quando a descrição do fator ocorrer com pouca frequência
Às vezes	3	Quando ocorrer com mediana frequência
Frequentemente	4	Quando ocorrer habitualmente

Quadro 07: Graus de atendimento da expectativa do desempenho
Fonte: IN nº 38/INSS/PRES, de 22 de abril de 2009

A nota obtida pelo servidor corresponderá ao resultado da soma dos pontos atribuídos a cada fator avaliado, sendo a pontuação da parcela individual definida pela aplicação da nota na tabela Escala de Notas (Tabela 01). Os servidores que obtiverem avaliação de desempenho individual inferior a 50% (cinquenta por cento) da pontuação máxima prevista serão submetidos a processo de capacitação ou de análise de adequação funcional. Esta visa identificar as causas dos resultados obtidos na avaliação do desempenho e servir de subsídio para a adoção de medidas que possam propiciar a melhoria do desempenho do servidor. Em 2008, foram oferecidas 37 mil vagas para a capacitação de servidores, em cursos presenciais, e 46 mil, em cursos à distância.

Tabela 01: Escala de Notas

NOTA	PONTOS
5	5

NOTA	PONTOS
6-7	8
8-9	10
10-11	12
12-13	14
14-15	16
16-17	18
18-20	20

Fonte: Anexo I da Instrução Normativa nº 38/INSS/PRES, de 22 de abril de 2009

A avaliação de desempenho institucional visa à qualidade dos serviços relacionados à atividade finalística do INSS, bem como aferir o alcance das metas organizacionais, considerando a missão, visão, valores e os objetivos do órgão. Tem como parâmetros indicadores que afirmam a qualidade dos serviços.

Art. 10. [...]

§1º As metas referentes à avaliação de desempenho institucional serão fixadas semestralmente, em ato do Ministro de Estado da Previdência Social, podendo ser revistas, a qualquer tempo, ante a superveniência de fatores que venham a exercer influência significativa e direta na sua consecução, desde que o INSS não tenha dado causa a tais fatores (BRASIL, 2008).

A pontuação da avaliação de desempenho institucional dos servidores lotados nas diversas unidades das Gerências Executivas, limitada a oitenta pontos, corresponderá à média das Agências da Previdência Social – APS – de sua circunscrição (BRASIL, 2009a).

O acompanhamento do desempenho dos servidores deve primar pela transparência e respeito, no sentido de proporcionar o desenvolvimento dos servidores; correção das causas restritivas detectadas; melhoria contínua dos serviços e reconhecimento dos sucessos alcançados (BRASIL, 2009a).

O avaliador utilizará Fichas de Avaliação de Desempenho, abrangendo a dimensão funcional e gerencial. Para fins de subsidiar a avaliação individual, serão utilizadas Fichas de Auto-Avaliação e de Avaliação da Chefia, ambas de preenchimento facultativo. E, com vistas de subsidiar a gestão das Unidades do INSS, instituiu-se a Ficha de Avaliação da Unidade (FAU), de caráter facultativo.

São a seguir apresentadas as etapas do processo de avaliação de desempenho.

Fases da Avaliação de Desempenho
Ajuste RH
Auto-avaliação do servidor; Avaliação da Chefia Imediata e Avaliação de Unidades
Avaliação do Servidor pela Chefia Imediata
Ciência e Pedido de Reconsideração
Reconsideração
Ciência e Pedido de Recurso
Julgamento de Recurso pelo CAR
Homologação das Gratificações

Quadro 08: Fases da avaliação de desempenho no INSS
Fonte: Elaborado pela Autora

Por meio da IN nº 38/INSS/PRES, de 2009, foram instituídos comitês gestores responsáveis por acompanhar os procedimentos de avaliação no âmbito da Administração Central, das Superintendências Regionais (Nordeste, Norte e Centro-Oeste, Sudeste I, Sudeste II e Sul) e das Gerências Executivas (BRASIL, 2009).

- Comitê Gestor Nacional da Avaliação de Desempenho (CGNAD): formado por representantes da Administração Central dos Servidores – esses últimos, indicados pelas entidades de classe. Ao CGNAD cabe, entre outras atribuições, a tarefa de revisar e propor alterações nos instrumentos e na sistemática de avaliação, sempre com vistas ao aperfeiçoamento do processo avaliativo;
- Comitês Gestores Regionais (CGRAD) e Subcomitês de Avaliação de Desempenho (SAD): os primeiros no âmbito das Superintendências Regionais e os segundos, das Gerências Executivas. Cada um dos CGRAD e dos SAD será composto por cinco membros, sendo três representantes da administração e dois, dos servidores, escolhidos por meio de processo eleitoral coordenado pela Diretoria de Recursos Humanos.
- Nas mesmas instâncias, a Avaliação de Desempenho conta com as Comissões de Avaliação de Recursos (CAR), com a finalidade de julgar os eventuais recursos interpostos quanto aos resultados da Avaliação de

Desempenho Individual Funcional.

O CGRAD tem por objetivos acompanhar os procedimentos da avaliação de desempenho no âmbito das Gerências Regionais; analisar e consolidar os relatórios enviados pelos Subcomitês de Avaliação de Desempenho – SAD; enviar relatórios ao CGNAD, apontando os pontos críticos observados durante os ciclos de avaliação, bem como propostas de ações corretivas cabíveis; e deliberar sobre sua forma de funcionamento.

O SAD tem por atividades⁹:

- Acompanhar os procedimentos de avaliação de desempenho no âmbito das Gerências Executivas;
- Apontar os pontos críticos observados no decorrer de cada ciclo avaliativo; propor alterações nos instrumentais de avaliação de desempenho, inclusive no que se refere ao sistema operacional da Avaliação de Desempenho – AD;
- Informar ao CGRAD as situações que interfiram na avaliação de quaisquer unidades administrativas de sua abrangência; enviar relatórios de acompanhamento ao CGRAD; e
- Deliberar sobre sua forma de funcionamento.

Caberá, ainda, ao SAD particular de todas as etapas do ciclo avaliativo e subsidiar as Comissões de Avaliação de Recursos – CAR, instituídas com a finalidade de julgar, em última instância, os eventuais recursos interpostos pelos servidores quanto aos resultados das avaliações individuais.

No exercício de suas atribuições os membros do SAD atenderão ao disposto nos princípios constitucionais, relativos à administração pública, de legalidade, finalidade, motivação, proporcionalidade, moralidade, razoabilidade, interesse público, eficiência e transparência e, ainda, aos normativos legais.

A criação dos Comitês e das Comissões tem como objetivo principal garantir transparência ao processo avaliativo, ou seja, o acompanhamento sistemático e contínuo da atuação institucional e individual do servidor, tendo em vista o cumprimento da missão, da visão, dos valores e objetivos estratégicos do INSS.

Nesta perspectiva, a avaliação de desempenho torna-se uma importante ferramenta na gestão e desenvolvimento de pessoas. No entanto, é preciso que o

⁹ http://www-inss.prevnet/interna.php?acao=MOSTRA_BUSCA&id=3840&chave=GDASS. Acesso em 10 de agosto de 2010.

processo seja conduzido de maneira correta e ética. Quando bem aplicada, pode ser um meio para se identificar problemas de supervisão e gestão, de integração de pessoas e com a organização, de adequação profissional ao cargo ou função, de localização de possíveis carências de capacitação, entre outros.

Entende-se o Modelo de Avaliação de Desempenho e Atividade, dentro do contexto amplo da modernização da gestão de pessoas do INSS por competências, refletindo uma atuação integrada, harmônica e sistêmica de todos os atores envolvidos, servidores e gerentes, técnico e gerencial, nos níveis estratégico, tático e operacional, num modelo pró-ativo capaz de promover a união de esforços e recursos rumo ao alcance de metas e objetivos institucionais e individuais, com a crescente e percebida melhoria do atendimento de benefícios da Previdência Social.

No caso do INSS, foram mesclados dois dos mais utilizados modelos de avaliação de desempenho em organizações: o método da Escala Gráfica que permite a avaliação do desempenho das pessoas por meio de características ou fatores previamente estabelecidos e o da Escolha Forçada que consiste em avaliar o desempenho dos indivíduos por intermédio de frases descritivas de determinadas alternativas de tipos de desempenho individual.

Tem-se por referência também, o modelo de avaliação 360°, pois o servidor faz uma auto-avaliação tem a oportunidade de avaliar o seu chefe imediato. Assim como, a chefia avalia toda a sua equipe. Essa avaliação é planejada para dar uma contribuição mais precisa e diversificada sobre o desempenho de um funcionário, procurando um *feedback* de diversas fontes, como chefes, colegas, subordinados, membros de equipes e cidadãos. O modelo tem como objetivo democratizar o processo e sinalizar para as oportunidades de melhoria em todos os aspectos gerenciais.

Em suma, a avaliação de desempenho tem como finalidade básica o desenvolvimento permanente do servidor, a adequação das suas competências aos objetivos institucionais e a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão. Ela atua como importante instrumento de gestão, pois possibilita a avaliação dos processos de trabalho, permitindo a elaboração de Planos de Ação que favoreçam a melhoria da qualidade dos serviços e, também, permitam identificar necessidades de capacitação, orientando o crescimento pessoal e profissional dos

servidores.

4.2.1. A Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS

Instituída pelo art. 11 da Lei 10.855, de 1º de abril de 2004 e regulamentada pelo Decreto nº 6.493, de 30 de junho de 2008, a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS, é devida aos integrantes da Carreira do Seguro Social -CSS, em função do desempenho institucional e individual, a partir da avaliação de desempenho.

De caráter não-cumulativo, será calculada de acordo com o resultado das avaliações de desempenho individual e institucional, observando o limite máximo de cem pontos e o mínimo de trinta pontos por servidor, com pontuação assim distribuída (BRASIL, 2009a):

- Até 20 (vinte) pontos atribuídos em função dos resultados obtidos na avaliação de desempenho individual; e
- Até 80 (oitenta) pontos atribuídos em função dos resultados obtidos na avaliação de desempenho institucional.

O valor da GDASS a ser pago tem como base de cálculo o resultado do somatório dos pontos obtidos nas parcelas individual e institucional (Figura 01), multiplicado pelo valor do ponto correspondente ao respectivo nível, classe e padrão de cada servidor. Assim, da avaliação resultará a atribuição de nota mínima igual a cinco e máximo igual a vinte (IN nº 38 INSS/PRES, de 22 de abril de 2009).

**Figura 01: Modelo de Avaliação de Desempenho e Atividade do Seguro Social da
Carreira do Seguro Social do INSS**

Fonte:

**<<http://www.anasps.org.br/index.asp?id=3004&categoria=33&subcategoria=121>>. Acesso em 09 de
junho de 2010.**

A GDASS passou então a ter ciclos de avaliação semestrais, com metas para as Gerências Executivas definidas pelo Ministério da Previdência Social, visando identificar os aspectos de desenvolvimento que possam ser melhorados por meio de oportunidades de capacitação e aperfeiçoamento profissional, bem como o atendimento das metas organizacionais considerando a missão e objetivos do INSS.

Em 02 de abril de 2009, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU), a Portaria nº 90, de 1º de abril de 2009, do Ministério da Previdência Social, com posterior alteração pela Portaria nº 98, de 09 de abril de 2009, que aprovou o indicador de Idade Média do Acervo – IMA-GDASS, para fins de apuração da parcela institucional da GDASS (BRASIL, 2009b).

A IMA é o tempo médio que um processo de benefício permanece em tramitação, desde sua habilitação – com a visita do segurado à agência – até a sua conclusão. A meta institucional é de 45 dias e o cálculo é feito com todo o estoque represado por pendências que dependam exclusivamente do INSS. No caso do IMA-GDASS foram expurgados, por meio das análises que o Grupo de Trabalho discutiu para a implementação da gratificação, os processos administrativos que não são de

responsabilidade direta e exclusiva dos servidores da Carreira do Seguro Social.

O IMA-GDASS das Gerências Executivas será extraído do grupo de indicadores do Sistema Único de Informações de Benefícios – SUIBE e tem como base de cálculo a média de benefícios em análise nas Agências da Previdência Social de sua jurisdição. O primeiro indicador de Desempenho Institucional, aprovado pela Portaria nº 90/09 foi de redução de 10% da IMA para ser cumprida no período de maio a outubro de 2009 (BRASIL, 2009b).

A forma como o desempenho institucional do INSS deve ser avaliada sofreu algumas alterações em relação à Portaria nº 90/09, por meio da Portaria nº 98/09. Desta forma, as novas regras para o cálculo da parcela institucional da GDASS são as seguintes (BRASIL, 2009b):

- IMA-GDASS inicial e final menor ou igual a quarenta e cinco dias, a parcela institucional será igual a 100% (cem por cento);
- IMA-GDASS apurado no final do ciclo igual ou menor que a meta, a parcela institucional será igual a 100% (cem por cento);
- IMA-GDASS apurado no final do ciclo maior que a meta, a parcela institucional será identificada pela dedução dos dias que faltaram para o cumprimento da meta da pontuação total da parcela; e
- IMA-GDASS apurado no final do ciclo igual ou maior que o inicial, a parcela institucional será igual a zero.

A Portaria MPS nº 285/09, fixa como meta de desempenho institucional do INSS, para o segundo ciclo de avaliação, a redução do indicador de IMA conforme a seguinte escala (BRASIL, 2009d):

Tabela 02: IMA-GDASS do Segundo Ciclo Avaliativo

IMA-GDASS – Escala em dias	Meta de Redução (%)
A partir de 101	10%
61 a 100	6%
51 a 60	4%
46 a 50%	2
0 a 45	0%

Fonte: Portaria MPS nº 285/09

A GDASS não deveria ser vista como mero instrumento de mensuração da produtividade, pois além de trazer ganhos financeiros aos servidores, atua como uma importante ferramenta de gestão, possibilitando a identificação das necessidades de capacitação e, portanto, contribuindo para o desenvolvimento do servidor.

4.3. ANÁLISE DOS RECURSOS INTERPOSTOS NO CAR ENQUANTO PROCESSO NEGOCIAL

Forçados pela necessidade de reforma do Estado, considerando a visibilidade da Instituição onde a eficiência e a eficácia vem sendo constantemente questionada, a idéia de trabalhar com resultados surge como novidade. A avaliação por desempenho é instituída, servindo como base para a progressão e promoção funcional bem como para a gratificação por desempenho (GDASS), que depende de avaliação individual. Do ponto de vista das ações gerenciais o novo modelo de gestão proposto busca capacitar os servidores para passarem de chefes a gestores, estimulando a liderança e valorizando a iniciativa.

No âmbito das Gerências Executivas, Superintendências Regionais e Administração Geral foram compostas Comissões de Avaliação de Recursos (CAR) com a finalidade de julgar, em última instância, os eventuais recursos interpostos quanto aos resultados da avaliação de desempenho institucional.

As comissões são formadas por cinco servidores ativos e estáveis, que não estejam em estágio probatório ou respondendo a processo administrativo disciplinar, sendo três representantes da administração, indicados pelo Presidente, pelos Gerentes Regionais e pelos Gerentes Executivos, respectivamente, entre eles o Coordenador-Geral de Administração de Recursos Humanos, no âmbito da Administração Central, e o titular da área de Recursos Humanos, no âmbito das Gerências Regionais e Gerências Executivas, que a presidirá e dois servidores, escolhidos em processo eleitoral (BRASIL, 2009a). A CAR reunir-se-á, ordinariamente, ao final de cada período de avaliação.

São atribuições do presidente da CAR: convocar reuniões ordinárias ou extraordinárias; designar relator para os assuntos discutidos em cada reunião; resolver as questões de ordem suscitadas nas reuniões; proclamar os resultados das discussões e, se for o caso, o das eventuais votações; conceder vistas de processo e exercer outras atribuições inerentes à presidência (BRASIL, 2009a).

Após a avaliação o servidor receberá um correio eletrônico informando o acerca do resultado e possibilitando prazo para recurso, também conhecido por pedido de reconsideração, caso não concorde com a avaliação, devendo no prazo de cinco dias, a contar do recebimento da notificação, acessar o Sistema Informatizado da Gratificação de Atividade do Seguro Social (SISGDASS) e dar-se por ciente.

O recurso é etapa decorrente da não concordância ocorrida entre as partes envolvidas na etapa anterior (avaliação), e tem por objetivo dirimir questões, emitindo-se decisões sobre eventuais impedimentos, contradições, pendências, incompatibilidades, disputas ou contendas surgidas durante o processo (GGDF: 2003, p.5).

No ato da ciência, o servidor que discordar dos termos da avaliação, pode interpor recurso, dentro dos mesmo cinco dias, por meio de requerimento próprio para esse fim. No caso de interposição de recurso, o avaliador, no prazo de cinco dias, poderá reconsiderar parcialmente sua decisão, deferir parcialmente ou indeferir o recurso.

Art. 41 [...]

§ 3º Caso a decisão proferida seja pelo deferimento parcial ou indeferimento, é facultada ao servidor, no prazo de cinco dias, a contar da ciência, a interposição de novo recurso.

§ 4º o avaliador que decidir pela não reconsideração do recurso previsto no § 3º, deverá encaminhá-lo, prazo de cinco dias, à respectiva CAR, que o julgará no prazo de trinta dias, em última instância (BRASIL, 2009a).

Aberta a fase da avaliação para julgamento do recurso pela CAR, os integrantes da comissão, com perfil de acesso ao Menu - "JULGAR RECURSOS", no SISGDASS, deverão acessá-lo e verificar se há recurso interposto pelos servidores pertencentes à sua jurisdição.

Conforme exposto no IN nº 38/2009, o servidor titular ou suplente da CAR que figurar como parte integrante do recurso ou que tenha qualquer grau de parentesco

com servidores que sejam parte interessada no recurso, fica impedido de participar do julgamento em que os respectivos processos constarem da pauta.

A CAR julgará procedente, total ou parcialmente, as razões do recurso ou manter a decisão recorrida, produzindo efeitos retroativos ao primeiro mês do ciclo de avaliação. A decisão do recurso será comunicada ao servidor interessado pela CAR, no prazo de dois dias a contar da respectiva deliberação.

Percebe-se, entretanto, que a gestão de pessoas no INSS, tendo por parâmetro a avaliação de desempenho individual, passa forçosamente por uma atribuição muitas vezes a menos agradável, e que, por isso, tem sido a menos discutida e a mais relegada: a administração de conflitos ou, ainda, situações conflituosas. Diferenças, portanto, são naturais, desde que não inviabilizem o processo avaliativo.

Conflitos são desavenças entre pessoas ou grupos, motivadas por divergências de idéias, oposições de valores ou crenças, discordâncias de opiniões ou disputas de objetivos, espaços ou poder. São inevitáveis em grupos de pessoas, entre os quais figuram as equipes e as organizações, porque os objetivos, valores e necessidades dos indivíduos nem sempre coincidem.

Quando os conflitos são motivados por divergências de idéias, eles são, de certa forma, muito salutares. Uma total concordância a respeito de tudo seria algo antinatural ao ser humano e até irritante. Além disso, impediria a evolução de equipes e mesmo de organizações, pois todos se conformariam com a situação vigente, e nada seria empreendido para que as coisas mudassem (BRASIL: 2009c, p.45).

A não concordância com a nota aferida gera um conflito. Assim, os resultados da avaliação de desempenho devem ser negociados na busca de soluções que atendam as partes envolvidas, de acordo com propósitos e interesses da Instituição, contribuindo para o alcance dos resultados. Como um constante instrumento de aprendizado e de *feedback* a avaliação de desempenho deve ser realizada de forma participativa, ou seja, o seu resultado deve ser discutido com os servidores em uma relação dialógica.

4.3.1. O Primeiro Ciclo de Avaliação de Desempenho

O primeiro ciclo de avaliação de desempenho ocorreu de 1º de maio a 31 de outubro de 2009, ou seja a meta institucional de tramitação do benefício desde sua habilitação e conclusão é de 45 dias. Ao todo, estão lotados na Agência da Previdência Social de Ipatinga (MG), 39 servidores em nível funcional, ou seja, servidores membros das equipes de trabalho e que não atuem na gestão de equipes.

Porém, durante o primeiro ciclo de avaliação, quatro funcionários não foram avaliados devido à licença/afastamento superior a 60 dias¹⁰. Visto isso, ao final do processo avaliativo, 35 servidores foram avaliados, sendo que 15 servidores entraram com pedido de recurso e reconsideração dos resultados aferidos junto à CAR.

Resgata-se que os servidores são avaliados em cinco critérios: flexibilidade, relacionamento interpessoal, trabalho em equipe, comprometimento e auto-conhecimento; sendo conferidas notas que vão de 1 (um) a 4 (quatro).

Sobre a avaliação de desempenho no INSS, ela consiste na comparação entre o que foi estabelecido como esperado para o servidor no que se refere à postura, atitudes, aplicação de conhecimentos, resultados e às competências necessárias ao desempenho do papel que lhe coube ter na equipe de trabalho, e o que foi efetivamente constatado que esse servidor cumpriu.

Naquilo em que o servidor ultrapassou o comportamento esperado, ou seja, foi a ele atribuído conceito 4, ele deve ser formalmente valorizado e reconhecido. Quanto aos aspectos em que o servidor ficou aquém do esperado, ou seja, a ele foi atribuído conceito 1, 2 ou 3, deve-se dar ao mesmo o respectivo *feedback*, identificar

¹⁰ Segundo a IN nº 38/2009, artigo 50, o servidor que, no primeiro ciclo de avaliação para fins de percepção da GDASS, não tenha permanecido em exercício das atividades por, no mínimo, dois terços de um ciclo de avaliação completo, em virtude de licenças ou de afastamentos sem prejuízo da remuneração e com direito à percepção da gratificação, fará jus, no período de geração de efeito financeiro dessa primeira avaliação, à referida gratificação no valor correspondente a oitenta pontos, observados a sua classe e padrão (BRASIL, 2009a).

Dentre as atribuições do CAR não se identifica a de apreciar recursos para casos em que não houve avaliação e nem mesmo manifestações relativas a mudanças nos procedimentos normativos e operacionais da avaliação, competência exclusiva dos SAD's.

as causas desse resultado e tomar as providências necessárias para a eliminação da distância verificada entre o esperado e o constatado.

Nas tabelas 03 e 04 seguem os resultados da avaliação de desempenho por critério, destacando-se a quantidade de servidores por conceito aferido (por exemplo: seis servidores obtiveram conceito 2 no critério “flexibilidade”).

Tabela 03: Resultados da avaliação de desempenho individual do 1º Ciclo Avaliativo: Flexibilidade, Relacionamento Interpessoal e Trabalho em Equipe

Conceito	Flexibilidade	Relacionamento Interpessoal	Trabalho em equipe
1	0	0	0
2	6	1	2
3	12	16	17
4	17	18	16
soma	35	35	35

Fonte: Dados de pesquisa

Tabela 04: Resultados da avaliação de desempenho individual do 1º Ciclo Avaliativo: Comprometimento e Autodesenvolvimento

Conceito	Comprometimento	Autodesenvolvimento
1	0	0
2	3	1
3	6	16
4	26	15
soma	35	32

Fonte: Dados de pesquisa¹¹

Com base nos resultados, observa-se que nenhum servidor foi avaliado com conceito 1 (“nunca”). Quanto a avaliação de servidores com conceito 2, ou seja, “raramente”, seis obtiveram esse conceito no critério “flexibilidade”; um servidor, em “relacionamento interpessoal”; dois servidores em “trabalho em equipe”; seis, em “comprometimento”; e um servidor em “autodesenvolvimento”, sendo, portanto, mal

¹¹ Ressalta-se que no critério “autodesenvolvimento” dentre os trinta e cinco servidores, três não foram avaliados.

avaliados.

Com relação a aferição de conceito 3 (“às vezes”): 12 servidores obtiveram esse conceito no critério “flexibilidade”; 16 servidores, em “relacionamento interpessoal”; 17 servidores em “trabalho em equipe”; seis, em “comprometimento”; e 16 servidores em “autodesenvolvimento”.

A maior relação entre servidor/conceito ocorre no âmbito do conceito 4 (“frequentemente”), no qual observa-se uma maior incidência de avaliados. Destaca-se que no critério “flexibilidade”, 17 servidores foram assim avaliados; 18, em “relacionamento interpessoal”; 16, em “trabalho em equipe”; 26, em “comprometimento”; e 15 servidores em “autodesenvolvimento”.

Caso não concorde com o resultado aferido na avaliação individual, o servidor poderá interpor recurso junto à CAR, devendo fazê-lo no prazo de cinco dias, a contar do recebimento da notificação do resultado.

Vislumbra-se, portanto, duas soluções possíveis para os conflitos gerados pela avaliação de desempenho, no momento da não-concordância com a nota e interposição de recurso: primeiro, o *feedback* sobre o desempenho não deve ser evitado; ao contrário, ele precisa ser contínuo. A avaliação formal vista assim, deveria ser um resumo daquilo que o servidor vem escutando durante o semestre avaliativo. Segundo, todos os gerentes precisam ser treinados sobre como tornar um *feedback* construtivo.

Para o julgamento dos recursos e reconsideração (ou não) das notas aferidas, a CAR adota como procedimento, a tentativa de reconciliação entre as partes, podendo convocar para a acareação ou esclarecimentos o avaliado e o avaliador, caso julgue necessário, pronunciando-se a favor de um deles. A comissão poderá adotar também como procedimentos para o julgamento do recurso, o agendamento de reuniões para depoimentos entre as partes, bem como de outros servidores que possam contribuir para esclarecer os pontos divergentes, bem como reunir fatos e transcrever argumentos que julgar necessários para a fundamentação dos trabalhos.

Considera-se, nesse sentido, a negociação como a atuação voltada para conseguir concordância de interesses entre as partes, fortalecendo o espírito de parceria para o alcance dos resultados. Para compreender a importância do *feedback* como forma de negociação dos resultados, vale lembrar a opinião de

Chiavenato (2004: p.215), na qual a “*avaliação do desempenho sem retroação não é avaliação. A avaliação se completa e se realiza com a retroação*”. A ausência do *feedback* pode ser considerada destrutiva, pois faz com que as pessoas deixem de lado seu comprometimento com a Instituição.

A avaliação não deve ser vista apenas em seu aspecto formal. O processo avaliativo é contínuo, seja ele explicitado ou não. A todo momento o servidor está sendo avaliado. Por isso, cabe aos gestores de Agências do INSS, aproveitar os momentos que ensejam algum tipo de *feedback* – como, por exemplo, na interposição de um recurso – que vá melhorar o desempenho das pessoas.

Durante a instrução de interposição do recurso, acontecem, simultaneamente, o esclarecimento e justificação, ou seja, cada parte deverá explicar, ampliar, esclarecer, reforçar e justificar suas exigências originais. Em vez de um confronto, o servidor é convidado a discutir a sua avaliação de desempenho, devendo o avaliador apresentar os pontos congruentes e incongruentes na postura do servidor, bem como:

- O servidor é mais bem informado sobre seus resultados, podendo argumentar, questionar e oferecer documentação a respeito da não-concordância da nota, justificado sua defesa;
- O servidor recebe do avaliador explicação sobre a nota aferida;
- O avaliador informa ao avaliado em quais aspectos seu desempenho pode ser melhorado perante o trabalho a ser exercido;
- O avaliador pode exemplificar a sua opinião, citando fatos observados durante o período avaliativo;
- O avaliador pode rever, se forem o caso, as notas aferidas; e
- O gestor pode definir junto com o servidor que obteve uma avaliação abaixo do estipulado em lei (ou seja, desempenho inferior a 50% da pontuação máxima prevista) um planejamento de desenvolvimento pessoal e profissional, plano de capacitação ou análise de adequação funcional, conforme o caso.

Em outras palavras, o avaliador concede a outra parte, as questões mais importantes e sobre as exigências mútuas deste novo modelo de gestão centradas nos resultados e não mais, para os processos. O servidor, ao apresentar a sua

defesa para que sua nota seja reconsiderada, torna-se motivado a sugerir e propor melhorias no seu desempenho funcional. Em contrapartida, o avaliador comunica o seu contentamento (ou descontentamento) perante os resultados alcançados e propõe correções. Assim, a avaliação vai tomando forma por meio da análise do desempenho do servidor e as tensões conflitantes geradas vão sendo solucionadas.

Sobre a atuação da CAR na administração de conflitos entre avaliador e avaliado, ela adota a postura de promover o confronto construtivo entre as partes. Brasil (2009c) exemplifica bem essa postura, na qual a função da CAR é a de reunir as partes em conflito, atuando como uma terceira pessoa, cuja função é ajudar a construir um clima exploratório e construtivo, pelo estabelecimento de regras básicas para discussões sobre fatos e não sobre inferências ou especulações. As partes envolvidas, ou seja, avaliador e avaliado são conduzidas a entender e explorar as percepções e as justificativas uma da outra. Cria-se um clima favorável ao desenvolvimento da compreensão mútua.

Ainda sobre a atuação da CAR, Brasil (2009c, p.44), assim descreve:

A terceira parte, isto é, a parte conciliadora, precisa monitorar as falas das partes conflitantes e evitar a tentação de apoiar uma delas. Precisa ouvir atentamente, observar tudo o que se passa, ajudar as pessoas a entenderem e definirem o problema, para isto fazendo perguntas pertinentes e abertas, reconhecer sentimentos e permitir que sejam expressos, encorajar as pessoas a explorarem soluções alternativas e fazer com que elas próprias desenvolvam seus planos de implantação das soluções encontradas, dando conselhos e ajuda, se solicitada a fazê-lo. Cabe a essa terceira parte, ainda, cuidar, o tempo todo, para que as discussões não se tornem por demais acaloradas e o bom-senso e o equilíbrio sucumbam a esse calor.

Para compreender a importância da negociação para conciliar tensões advindas com o processo de avaliação, convém lembrar a opinião de Morrison (2000) na qual, os momentos de avaliação que ocorrem na avaliação formal e em muitas outras ocasiões, como em reuniões e situações de trabalho, devem ser aproveitados pelo gerente como ocasiões de aprendizagem. A atitude punitiva só inibe iniciativas e provoca um “grande silêncio organizacional”, situação na qual os gerentes não encorajam os servidores a expressarem suas opiniões abertamente, e onde os empregados têm medo de falar sobre problemas e questões de trabalho.

Não adianta apenas tentar estimular o desenvolvimento de habilidades

gerenciais quando os próprios servidores se apegam ao modelo de chefia burocrático, imposto e verticalizado, apenas recebendo e repassando ordens. Na verdade, a negociação dos resultados vai permear as interações entre servidores (avaliado) e Instituição (avaliador) por meio da discussão com o grupo sobre novas formas de atingir melhores resultados, expondo as razões sobre as quais as notas foram aferidas, bem como a defesa por parte do servidor.

A CAR procura discutir com cada uma das partes envolvidas individualmente, ou seja, cada servidor, sobre como ela está reagindo a esse conflito, o que dá à pessoa a oportunidade de liberar tensões represadas e a encoraja a pensar a respeito de como resolver definitivamente o problema.

A sensibilização e conscientização dos servidores para o novo modelo de gestão de pessoas, calcado na avaliação de desempenho, têm sido efetivadas à medida que as alterações entraram em vigor. Aparentemente os servidores concordam com os critérios de avaliação, mas ressaltaram que os critérios mais objetivos e claros teriam melhor aceitação, especialmente, neste primeiro momento no qual a avaliação de desempenho ainda era uma “novidade” para os servidores.

Partindo das fases de implantação da avaliação de desempenho propostas por Lucena (1992), conhecimento, implementação e comprometimento, podemos observar que a primeira fase (conhecimento) foi desconsiderada e irá ocorrer juntamente com a segunda (implementação). Tanto servidores como gestores irão ser sensibilizados e conscientizados do projeto na medida em que ele irá ocorrendo. Críticas, resistências e rejeições que deveriam ser discutidas e aprofundadas durante a fase de conhecimento se tornaram um empecilho durante a fase de implementação, ressaltando, especificamente, o primeiro ciclo avaliativo.

Observaram-se também críticas em relação aos critérios no ato da reunião de consideração. Os servidores consideram o “trabalho em equipe” e o “comprometimento com o trabalho” como os critérios mais importantes, enquanto “flexibilidade às mudanças” e “relacionamento interpessoal”, são considerados inadequados ou parcialmente adequados como critérios de avaliação, por serem muito subjetivos e dependerem da opinião dos gestores.

Após o *feedback* estruturado pela CAR, observa-se uma mudança substancial nas notas aferidas, podendo ser conferidas nas Tabelas 05 e 06. Tal mudança foi

permeada pela possibilidade do diálogo entre servidor e avaliador, assumindo um papel relevante na conciliação das tensões represadas que se tornam inerentes a todo e qualquer processo avaliativo e, conseqüentemente, no comportamento das pessoas mal avaliadas na organização, por meio de um *feedback* construtivo.

Entende-se como *feedback* construtivo aquele que identifica os interesses comuns e harmoniza os interesses divergentes, em torno de objetivos comuns. Mantém o foco no desenvolvimento contínuo, no reconhecimento e não na punição do servidor que foi mal avaliado.

Tabela 05: Resultados da avaliação de desempenho individual do 1º Ciclo Avaliativo antes e após o *feedback*: Flexibilidade, Relacionamento Interpessoal e Trabalho em Equipe

Conceito	Flexibilidade		Relacionamento Interpessoal		Trabalho em Equipe	
	Antes	Após	Antes	Após	Antes	Após
1	0	0	0	0	0	0
2	6	3	1	1	2	2
3	12	12	16	13	17	14
4	17	20	18	21	16	19
soma	35	35	35	35	35	35

Fonte: Dados de pesquisa

Tabela 06: Resultados da avaliação de desempenho individual do 1º Ciclo Avaliativo antes e após o *feedback*: Comprometimento e Autodesenvolvimento

Conceito	Comprometimento		Autodesenvolvimento	
	Antes	Após	Antes	Após
1	0	0	0	0
2	3	1	1	1
3	6	5	16	18
4	26	29	15	16
soma	35	35	32	35

Fonte: Dados de pesquisa

Analisando as notas aferidas após o *feedback* pela Gerência, as seguintes

análises podem ser feitas:

- No critério “flexibilidade”, 03 servidores que obtiveram conceito 3, ou seja, “às vezes”, tiveram suas notas revistas e foi-lhes aferido conceito 4 (“frequentemente”). No mesmo critério, 03 servidores obtiveram conceito 2, ou seja, “raramente”, porém suas notas foram revistas e foi-lhes aferido conceito 3 (“às vezes”);
- No critério “relacionamento interpessoal”, 03 servidores que obtiveram conceito 3, ou seja, “às vezes”, tiveram suas notas revistas e foi-lhes aferida conceito 4 (“frequentemente”);
- No critério “trabalho em equipe”, 03 servidores que obtiveram conceito 3, ou seja, “às vezes”, tiveram suas notas revistas e foi-lhes aferida conceito 4 (“frequentemente”);
- No critério “comprometimento”, 03 servidores que obtiveram conceito 3, ou seja, “às vezes”, tiveram suas notas revistas e foi-lhes aferida conceito 4 (“frequentemente”). No mesmo critério, 02 servidores obtiveram conceito 2, ou seja, “raramente”, porém suas notas foram revistas e foi-lhes aferido conceito 3 (“às vezes”); e
- No critério “autodesenvolvimento”, 03 servidores que obtiveram conceito 2, ou seja, “raramente”, tiveram suas notas revistas e foi-lhes aferida conceito 4 (“frequentemente”). No mesmo critério, 01 servidor obteve conceito 3, ou seja, “às vezes”, porém suas notas foram revistas e foi-lhes aferido conceito 4 (“frequentemente”).
- Mesmo após o *feedback* e o direito a apresentação de recurso e defesa, a pontuação de 04 servidores foi mantida inalterada, porém houve concordância entre os servidores e a Instituição sobre a manutenção do conceito.

No gráfico 01 também é possível visualizar, em termos percentuais, a mudança substancial positiva nas notas aferidas aos servidores do INSS, durante o primeiro ciclo avaliativo.

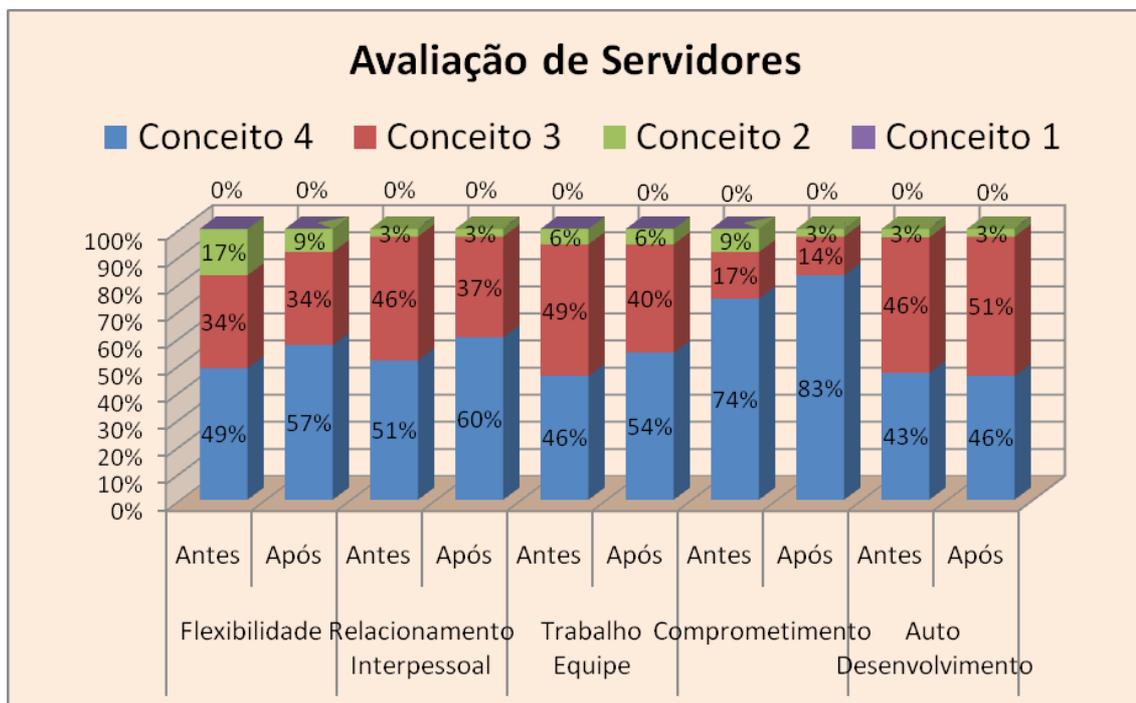


Gráfico 01: Resultados da avaliação de desempenho individual do 1º Ciclo Avaliativo antes e após o *feedback*
Fonte: Dados de pesquisa

O sistema de *feedback* imposto pela CAR, possibilitou que o funcionário apresentasse a defesa sobre a não concordância com os conceitos aferidos sua na avaliação, ao mesmo em que possibilitou a melhora do desempenho desse servidor nas suas funções habituais e seu autodesenvolvimento dentro das reais necessidades da organização e demandas futuras de novas habilidades. Como será visto, essa situação se refletiu durante o segundo ciclo avaliativo, no qual os números de recursos interpostos e pedidos de reconsideração diminuíram drasticamente.

Sobre a questão exposta, vale lembrar a opinião de Robbins (2003), na qual uma avaliação de desempenho eficaz, ou seja, aquela em que o servidor percebe a avaliação como justa, o gerente sincero e o clima construtivo – dirimindo, assim, as tensões conflitantes – pode resultar na saída do funcionário da reunião da CAR com bom estado de espírito, consciente sobre as áreas do desempenho em que precisa melhorar e determinado a corrigir as deficiências.

4.3.2. O Segundo Ciclo de Avaliação de Desempenho

O segundo ciclo de avaliação de desempenho ocorreu no período de 1º de novembro de 2009 a 30 de abril de 2010 tendo por indicador IMA-GDASS, a redução de 10% (Portaria nº 285/2009). Ao todo, estavam lotados na Agência da Previdência Social de Ipatinga (MG), 38 servidores em nível funcional. Porém, durante o segundo ciclo de avaliação, três funcionários não foram avaliados devido à licença/afastamento superior a 60 dias.

Visto isso, ao final do processo avaliativo, 35 servidores foram avaliados, sendo que apenas dois servidores entraram com recursos e pedidos de reconsideração dos resultados aferidos junto à CAR.

Nas tabelas 05 e 06 seguem os resultados do segundo ciclo de avaliação de desempenho por critério, destacando-se a quantidade de servidores por conceito aferido. Ressalta-se, ainda, que após o *feedback* junto CAR em virtude da interposição de recurso e pedido de reconsideração foram mantidos os mesmos conceitos.

Tabela 07: Resultados da avaliação de desempenho individual do 2º Ciclo Avaliativo: Flexibilidade, Relacionamento Interpessoal e Trabalho em Equipe

CONCEITO	Flexibilidade	Relacionamento Interpessoal	Trabalho em Equipe
1	0	0	0
2	1	0	1
3	5	3	3
4	29	32	31
soma	35	35	35

Fonte: Dados de pesquisa

Tabela 08: Resultados da avaliação de desempenho individual do 2º Ciclo Avaliativo: Comprometimento e Autodesenvolvimento

CONCEITO	Comprometimento	Autodesenvolvimento
1	1	0
2	1	3
3	5	19
4	28	13
soma	35	35

Fonte: Dados de pesquisa

Sobre a diminuição no número de recursos interpostos e pedidos de reconsideração de notas, algumas considerações podem ser feitas. Durante o segundo ciclo avaliativo, a sensibilização e conscientização dos servidores para o novo modelo de gestão de pessoas, calcado na avaliação de desempenho e na gratificação de desempenho, foram efetivadas à medida que as alterações entraram em vigor. Assim, os servidores conheciam melhor os critérios, já estavam familiarizados com o novo modelo de gestão por resultados adotados pelo INSS, entendendo que precisavam corrigir as deficiências apresentadas na primeira avaliação.

Evidencia-se também que o sistema de *feedback* imposto pela CAR, que possibilitou que o funcionário apresentasse a defesa sobre a não concordância com os conceitos aferidos na sua primeira avaliação, ao mesmo em que possibilitou a melhora do desempenho desse servidor nas suas funções habituais, refletiu durante o segundo ciclo avaliativo, no qual o número de recursos interpostos e pedidos de reconsideração diminuíram drasticamente.

Observou-se também, como consequência do sistema de *feedback* construtivo pela CAR, uma mudança substancial positiva nas notas aferidas aos servidores do INSS, durante o primeiro e o segundo ciclo avaliativo, nas tabelas comparativas 09 e 10 abaixo.

Tabela 09: Resultados comparativos entre o Primeiro e o Segundo Ciclo Avaliativo: Flexibilidade, Relacionamento Interpessoal e Trabalho em Equipe

CONCEITO	Flexibilidade		Relacionamento Interpessoal		Trabalho Equipe	
	1º Ciclo	2º Ciclo	1º Ciclo	2º Ciclo	1º Ciclo	2º Ciclo
1	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2	9%	3%	3%	0%	6%	3%
3	34%	14%	37%	9%	40%	9%
4	57%	83%	60%	91%	54%	89%

Fonte: Dados de Pesquisa

Tabela 10: Resultados comparativos entre o Primeiro e o Segundo Ciclo Avaliativo: Comprometimento e Autodesenvolvimento

Comprometimento		Auto Desenvolvimento	
1º Ciclo	2º Ciclo	1º Ciclo	2º Ciclo
0%	3%	0%	0%
3%	3%	3%	9%
14%	14%	51%	54%
83%	80%	46%	37%

Fonte: Dados de Pesquisa

Como exemplo, tem-se a evolução no percentual de servidores que receberam conceito 4 (“frequentemente”) nos critérios avaliativos, o que indica melhora em seu desempenho individual e funcional; e a diminuição percentual no número de servidores, aos quais foram aferidos conceitos 2 (“raramente”) e 3 (“às vezes”), nos critérios (flexibilidade”, “relacionamento interpessoal” e “trabalho em equipe”).

Embora, o critério “comprometimento com o trabalho” seja fundamental para que o servidor desenvolva seu trabalho de forma efetiva, não se observam mudanças entre os dois ciclos avaliativos. Tal situação também foi constatada no critério “autodesenvolvimento” - enquanto, capacidade de desempenhar as atividades com eficiência e busca de aprimoramento dos conhecimentos necessários para melhoria contínua – dada a subjetividade do conceito.

Outros fatores também podem ser elecandos, como ausência de uma preparação prévia dos servidores para o novo modelo de gestão por resultados; falta de amadurecimento do modelo, pois ainda é um processo muito recente; resistência de alguns servidores às mudanças; e a necessidade de estratégias de conscientização e internalização do processo de avaliação pela Autarquia.

Visto isso, todo o processo deve ser uma prática constante dos gestores de Agências da Previdência Social por meio de *feedbacks* estruturados e contínuos, e acompanhamento dos resultados das avaliações.

Avaliar o desempenho, portanto, é um processo de aprendizado, ou seja, de

fornecer aos servidores elementos para que estes possam avaliar sua conduta e prática, e definir ações para o desenvolvimento de novos hábitos. Ele não deve ser visto como um instrumento punitivo ou de exercício de poder coercitivo, uma vez que suas ações devem estar pautadas no conhecimento de princípios gerenciais. Em outras palavras, a competência negociação na gestão das Agências da Previdência Social,

[...] diz respeito à pessoa que possui comunicação adequada e poder de argumentação e persuasão. E, nesse sentido, é escolhido como representante quando está em um grupo. Tem facilidade de convencer pessoas e em fazer com que os outros mudem de ideia, expondo informações de uma forma atraente. Em uma apresentação, consegue manter a atenção das pessoas. Destaca-se por suas ideias e faz tudo para que os outros aceitem. Não se irrita ao responder perguntas provocativas e procura saber as opiniões das pessoas sobre um assunto importante. É assertivo, consegue transformar situações desfavoráveis em oportunidades, sendo procurando pelas pessoas em situações difíceis (BRASIL: 2009c, p.40).

Como a avaliação de desempenho é um processo interacional, é necessária a negociação e a mediação entre os envolvidos. Entende-se, dessa forma, o *feedback*, como procedimento para identificar qualidades e deficiências no desempenho dos servidores e reconhecer obstáculos à execução das tarefas no âmbito da Agência da Previdência Social de Ipatinga. É uma oportunidade suficiente de observação do desempenho por parte dos avaliadores e do uso adequado das informações geradas pela avaliação alimentar outros sistemas de administração e desenvolvimento de recursos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho partiu de um referencial sobre a avaliação de desempenho individual e sua interface com o Novo Modelo de Administração Pública Gerencial. Esse novo modelo, advindo com a Reforma Gerencial de 1995, busca a eficiência no atendimento ao cidadão e na obtenção de resultados, utilizando ferramentas de gestão do setor público, como a avaliação de desempenho institucional e individual, objeto de análise do estudo.

No âmbito do INSS, a política de recursos humanos voltada à valorização do

desempenho e a qualificação profissional, usa em larga escala práticas gerenciais de aferição de resultados e a utilização de indicadores de desempenho centrados na qualidade do atendimento.

A avaliação de desempenho individual visa aferir o desempenho do servidor no exercício das atribuições do cargo ou função, com foco na contribuição individual para o alcance dos objetivos e metas da Autarquia, para fins de aferição da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS (BRASIL, 2009b). Dentre os critérios de desempenho a serem avaliados, em nível funcional, encontram-se a flexibilidade às mudanças, relacionamento interpessoal, trabalho em equipe, comprometimento com o trabalho e autodesenvolvimento.

Sobre a avaliação de desempenho, convém ressaltar a opinião de Peixer e Baratto (2008, p.13), na qual:

[...] um sistema de avaliação de desempenho eficiente e eficaz pode ser, além de um mecanismo de seleção, um poderoso instrumento de motivação e aperfeiçoamento das pessoas, - maior riqueza de qualquer organização -, isto desde que adequadamente adaptado às particularidades e cultura das pessoas e das organizações.

Com o propósito final de verificar como podem ser conciliadas as tensões decorrentes das avaliações de desempenho realizadas no INSS, buscou-se analisar por meio de um estudo de caso exploratório e descritivo, os resultados das Avaliações de Desempenho do 1º ciclo (maio a outubro de 2009) e 2º ciclo (novembro a abril de 2010), bem como a análise dos recursos interpostos por servidores no CAR, nestes ciclos avaliativos, segundo os princípios elencados na revisão teórica. Deve-se ressaltar, entretanto, que as conclusões apresentadas referem-se apenas aos servidores lotados na Agência da Previdência Social, em Ipatinga (MG).

Como visto, todo e qualquer processo de avaliação de desempenho pode gerar situações conflituosas em virtude da não-concordância com um conceito aferido em um determinado conceito. Cabe à Instituição, então, fornecer um canal transparente e participativo de comunicação e *feedback* entre o avaliador e o avaliado a fim de dirimir os conflitos, na busca de uma solução. Esse canal propicia também ao servidor, possibilidades de melhorias em seu desempenho e de autodesenvolvimento profissional e pessoal no serviço público federal.

Ao final do primeiro processo avaliativo, dentre 35 servidores avaliados, 15 funcionários entraram com pedido de recurso e reconsideração dos resultados aferidos junto à CAR, sendo que no segundo ciclo de avaliação, pois apenas dois recursos e pedidos de reconsideração de notas foram colocados à Mesa de Negociação.

O servidor, ao apresentar a defesa para que sua nota seja reconsiderada, torna-se motivado a sugerir e propor melhorias no seu desempenho funcional. Em contrapartida, o avaliador comunica o seu contentamento (ou descontentamento) perante os resultados alcançados. Em uma relação dialógica, a CAR propõe a solução de conflitos resultantes do processo avaliativo, por meio da conciliação entre as partes.

Observou-se que o sistema de *feedback* imposto pela CAR, possibilitou que o funcionário apresentasse a defesa sobre a não concordância com os conceitos aferidos sua na avaliação, ao mesmo em que possibilitou a melhora do desempenho desse servidor nas suas funções habituais e seu no autodesenvolvimento dentro das reais necessidades da organização e demandas futuras de novas habilidades. Como visto, essa situação se refletiu durante o segundo ciclo avaliativo, no qual os números de recursos interpostos e pedidos de reconsideração diminuíram drasticamente.

Além disso, estratégias de conscientização e internalização do processo de avaliação devem ser cuidadosamente planejadas. A participação mais efetiva dos servidores nas discussões dos indicadores e metas institucionais e individuais pode resultar em uma maior aceitação de todo o processo.

Subtende-se assim, o caráter dinâmico do desempenho do servidor e de se atentar às particularidades que definem a organização interna das instituições, enquanto se propõe uma análise sistemática de seus funcionários. Nesta perspectiva, a avaliação de desempenho torna-se uma importante ferramenta na gestão e desenvolvimento de pessoas, pois é inspirado na percepção e no reconhecimento do desempenho humano como fator impulsionador do sucesso da organização.

Por fim, observa-se que a introdução da avaliação foi a possibilidade de abertura dos canais de comunicação e *feedback*: é permitido ao servidor apresentar

a sua auto-avaliação e discuti-la com o avaliador; e ao gestor analisar e avaliar o desempenho do servidor. O avaliador trabalha, assim, com a perspectiva de melhorar a escuta e de estabelecer o diálogo entre servidores e a Autarquia, e compartilhar impressões sobre a atuação do funcionário durante o período avaliativo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais.** Revista de Administração Pública, FGV, v.39(2): 401-420, Mar/Abr 2005.

_____. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista da Administração Pública, FGV, Edição Comemorativa 1967-2007, p. 67-86, 2007.

AMARAL, Helena Kerr do. **Desenvolvimento de competências de servidores da administração pública brasileira.** Revista do Serviço Público, Brasília 57 (4): 549-563, Out/Dez 2006.

ANDREASSI, Tales. **Avaliação de Desempenho de Profissionais Técnicos: um Estudo de Casos.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 de agosto de 2009.

_____. Escola Nacional de Administração Pública **Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal.** Brasília: ENAP, 2000 96p. (Cadernos ENAP, 19).

_____. Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004. **Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001, instituindo a Carreira do Seguro Social, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.855.htm>. Acesso em 10 de maio de 2010.

_____. Lei nº 11.501, de 11 de julho de 2007. **Altera as Leis nºs 10.355, de 26 de dezembro de 2001, 10.855, de 1º de abril de 2004, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 11.457, de 16 de março de 2007, 10.910, de 15 de julho de 2004, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 11.171, de 2 de setembro de 2005, e 11.233, de 22 de dezembro de 2005; revoga dispositivos das Leis nºs 11.302, de 10 de maio de 2006, 10.997, de 15 de dezembro de 2004, 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, 11.080, de 30 de dezembro de 2004; e dá outras providências.** Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11501.htm>. Acesso em 10 de maio de 2010.

_____. Decreto nº 6.493, de 30 de junho de 2008. **Regulamenta a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social GDASS, de que trata a Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004.** Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6493.htm>. Acesso em 10 de maio de 2010.

_____. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Instrução Normativa nº 38/INSS/PRES, de 22 de abril de 2009. Disciplina 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. Brasília, 2009a.

_____. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Curso de Avaliação de Desempenho para Gestores Avaliadores. Brasília: INSS, 2009b.

_____. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Gestão das Agências da Previdência Social**. Brasília: INSS, 2009c.

_____. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). **Portaria MPS nº 285, de 05 de novembro de 2009**. Brasília, 2009d

_____. Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010. **Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nºs 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009** . Brasília, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O servidor público e o Estado**. Correio Brasiliense, Brasília, 26 de novembro de 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=1003 >. Acesso em 22 de agosto de 2010.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial. Reforma do Estado e a administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. FVG, 1996.

_____. **Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil**. Revista do Serviço Público, ENAP, v.49(1): 5-42, Jan/Mar 1998.

_____. **O modelo estrutural de gerência pública**. Revista de Administração Pública, FGV, v.42(2):391-410, Mar/Abr 2008.

CALDAS SILVA, Patrícia dos Santos. **Gestão humanizada no setor público: Um Estudo de Caso no Instituto Anísio Teixeira (IAT)**. 2006. 85p. Monografia (Curso de Bacharelado em Administração). Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Feira de Santana, Feira de Santana, 2006.

CECHIN, José. **A Moderna Gestão na Previdência e na Assistência Social – Principais avanços na melhoria do atendimento ao cidadão**. Conjuntura Social V.13,

n.º 2, Abr/Jun 2002, Brasília: MPAS, ACS, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gerenciando Pessoas**: Como transformar gerentes em gestores de pessoas. 4ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

COVOLO, Rafael. **Implicações dos Procedimentos Burocráticos no Atendimento e na Cultura Organizacional da Agência do IAPI do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)**. Trabalho de Graduação, Escola de Administração, UFRGS, Porto Alegre, 2006.

FELIPPE, Maria Inês. **Avaliação de Desempenho – Qual o momento de utilizar a de 360 graus? Agora é hora?**. 2010. Disponível em: <<http://www.mariainesfelippe.com.br/artigos/artigos.asp?registro=47>>. Acesso em 10 de maio de 2010.

FEUERSCHÜTTE, Simone G.; LI YI NG, Luana; PADILHA, Izabela R.; RONCONI, L.F.A. Competências e o Novo Serviço Público: as Atribuições dos Gestores da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina. In: Encontro de Gestão de Pessoas e Relação de Trabalho, 2, Curitiba. **Resumo do trabalho**. Curitiba, 2009.

FRANÇA, Bárbara Heliodora. **O Barnabé**: consciência política do pequeno funcionário público. Coleção questões da nossa época, v.17. São Paulo: Cortez, 1993.

GIL, Antônio Carlos. **Gestão de Pessoas**: enfoque nos papéis profissionais. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GOMES, Maria do Socorro Mendes; FREITAS, Nelson Luiz de Oliveira. **Diretrizes para a Construção de Instrumentos de Avaliação de Desempenho**. In: XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires – Argentina, 4-7 Nov, 2008.

HANSEN, Adriana de Oliveira; COSTA DA SILVA, Marco Antônio. **Avaliação de Desempenho nas Organizações Públicas**. 2005.

LEAL, Anna de Castro. **Comportamentos Organizacionais e Desempenho Profissional**. 2006. 60p. Monografia (Curso de Graduação em Psicologia). Universidade do Sul de Santa Catarina, Palhoça, 2006.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em gestão pública**: a trajetória e a estratégia do gspública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007. 248p

LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. Tradução Ana Corbisier, Lucia Jahn, Luis Reys Gil, Paulo Anthero Barbosa, São Paulo: FUNDAP, 2007. 246p.

LOTTA, Gabriela Spanguero. Avaliação de desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos. **RAE eletrônica**, vol.1, no.2,

São Paulo, dec. 2002.

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

MENDONÇA, Sérgio Eduardo A. A experiência recente da negociação coletiva na administração pública no Brasil. **Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública**. México D.F., México, 5 y 6 de mayo de 2005.

MORRISON, Elizabeth. Organization silence: a barrier to change and development in a pluralistic world. **Academy of Management Review**. Briarcliff Manor, Oct. 2000.

ODELIUS, Catarina Cecília; SANTOS, Paulo Ricardo Godoy dos. **Avaliação de Desempenho Individual na Administração Pública Federal**: aspectos intervenientes no processo e nos resultados. Jun 2007.

OLIVEIRA, Clarice Gomes. **O servidor público brasileiro**: uma tipologia da burocracia. Revista do Serviço Público, ENAP, v. 58(3): 269-302, Jul/Set 2007.

PEIXER, Élcio; BARATTO, Jussara Salete May. A avaliação de desempenho do servidor público. Universidade do Sul de Santa Catarina: Unisul Virtual. Setembro de 2008.

SANTOS, Luiz Alberto; CARDOSO, Regina Luna Santos. **Avaliação de Desempenho da Ação Governamental no Brasil**: Problemas e Perspectivas. In: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires – Argentina, Julho, 2001.

<<http://www.anasps.org.br/index.asp?id=3004&categoria=33&subcategoria=121>>. Acesso em 09 de junho de 2010.

<http://www-inss.prevnet/interna.php?acao=MOSTRA_BUSCA&id=3840&chave=GDASS>. Acesso em 10 de agosto de 2010.

<www.previdenciasocial.gov.br>. Acesso em 19 de agosto de 2010.

<http://10.32.169.211/sga/monitor/estatistica/servicos_codificados.php>. Acesso em 27 de setembro de 2010.