



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

Marla Chachamovich Fernandes

**A EFICÁCIA DO INDICADOR IMA-GDASS ACERCA DO DESEMPENHO
DAS GERÊNCIAS EXECUTIVAS DO INSS – UM ESTUDO A PARTIR DA
REALIDADE DO RIO GRANDE DO SUL**

**Porto Alegre
2016**

Marla Chachamovich Fernandes

**A EFICÁCIA DO INDICADOR IMA-GDASS ACERCA DO DESEMPENHO
DAS GERÊNCIAS EXECUTIVAS DO INSS – UM ESTUDO A PARTIR DA
REALIDADE DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão de curso de especialização apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Antônio Pinheiro

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Fernandes, Marla Chachamovich

A Eficácia do Indicador IMA-GDASS Acerca do Desempenho das Gerências Executivas do INSS - Um Estudo a Partir da Realidade do Rio Grande do Sul / Marla Chachamovich Fernandes. -- 2016.
95 f.

Orientador: Ivan Antônio Pinheiro.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Administração Pública Contemporânea, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Gestão. 2. Indicadores de desempenho. 3. IMA-GDASS. 4. Instituto Nacional do Seguro Social. I. Pinheiro, Ivan Antônio, orient. II. Título.

Dedico este trabalho ao meu filho amado Benjamim que descansa nos braços de Deus e a esta nova semente de esperança que hoje cresce em meu ventre.

AGRADECIMENTOS

Ao meu marido, Oséias Fernandes, que me completa de forma perfeita, pelo cuidado, paciência e amor.

À minha mãe, Sandra de Lavra Pinto, pelo exemplo de vida, dedicação e auxílio que só um amor de mãe é capaz de proporcionar.

Ao meu pai, Paulo Chachamovich, pelo afeto, cuidado e atenção.

Ao meu orientador, Ivan Antônio Pinheiro, por ser um verdadeiro mestre e despertar o melhor em seus orientandos.

Ao INSS pela oportunidade de efetuar este curso.

A Deus por colocar todos estes em minha vida.

*“...há uma grande distância entre a
intenção e o gesto...”*

(FERNANDO PESSOA)

RESUMO

O objetivo do presente estudo é demonstrar que o indicador de desempenho IMA-GDASS, utilizado para pagamento de gratificação aos servidores do INSS, não demonstra efetivamente o estado da gestão do órgão, pois não transmite à administração como se encontra a qualidade de atendimento aos cidadãos. Pelo contrário, a aferição do indicador afeta negativamente a qualidade da análise dos requerimentos dos cidadãos-usuários do INSS. Este trabalho se caracteriza como um estudo de caso-exploratório. Foram utilizados os métodos quantitativo-descritivo e qualitativo. Apresenta-se a evolução da gestão do órgão desde os anos 90, que culminou na criação Plano de Ação, com diversos indicadores de desempenho. As metas relacionadas ao indicador IMA-GDASS, que mede o tempo de resposta do órgão aos requerimentos dos cidadãos foram destacadas das demais para servir de parâmetro para o pagamento de gratificação de desempenho aos servidores do órgão. Foi descrita a lógica de funcionamento do indicador e como esta, aliada à necessidade dos servidores atingirem as metas estabelecidas para receber a gratificação, afetam negativamente a qualidade de análise dos requerimentos. São apresentadas séries históricas do IMA-GDASS para o período de 2009 a 2015 no Rio Grande do Sul e traçado um paralelo quanto ao número de requerimentos e indeferimentos no mesmo período. A análise de tais dados permite concluir que existe relação entre esses e a data de medição do indicador para fins remuneratórios. Por fim, são apresentadas recomendações para estudos futuros bem como sugestões de alterações nas condições de trabalho e forma de estabelecimento das metas de desempenho.

Palavras-chave: Gestão, indicadores de desempenho, IMA-GDASS, Instituto Nacional do Seguro Social.

ABSTRACT

The aim of this study is to demonstrate that the IMA-GDASS indicator used to pay bonus to INSS employees doesn't mirror the situation of the agency's administration. It doesn't convey to the managers the condition under which the services are being provided to citizens. On the contrary, users' requests are inappropriately measured by the indicator. We use a case study exploratory methodology, with descriptive-quantitative and qualitative analyses. The study shows the evolution of the agency's management system since the 1990s, which culminated in the Action Plan and its performance indicators. IMA-GDASS measures time response to citizen's requests and its main goals were highlighted as parameters for bonus payment to the agency's employees. The study describes the logic behind the indicator's activity and how it combines with the employees' need to reach goals in order to attain the bonuses on offer, distorting the analysis of the requests. Rio Grande do Sul's IMA-GDASS historical series for 2009-2015 are presented. A parallel between the number of requests and dismissals for the same period is drawn. Data analysis shows that there is a relation between the requests and dismissals and the date of the indicator's measurement for remuneration purpose. We suggest avenues for further investigation, changes in the work conditions and new ways for establishing performance targets.

Keywords: management, performance indicators, IMA-GDASS, National Institute of Social Security.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Simulação do que acontece com o IMA-GDASS quando se define os benefícios mais antigos ou se aumenta o número de benefícios com menos dias entre o agendamento e protocolo	19
Quadro 2 - Simulação IMA-GDASS previsto e opções do gestor para alcançar a meta de 45 dias	23
Quadro 3 –Simulações de solicitação de benefício de aposentadoria por tempo de contribuição com análise de período de atividade rural.....	27
Quadro 4 - Simulação de solicitação de benefício de salário maternidade com exigência	28
Figura 1 - Simulação do IMA-GDASS com 1 benefício de alta complexidade agendado no primeiro dia do primeiro ciclo	33
Figura 2 - Simulação do IMA-GDASS com 1 benefício de alta complexidade e 10 benefícios de baixa complexidade atendidos por dia	34
Figura 3 - Simulação do IMA-GDASS com 1 benefício de alta complexidade e 1 benefício de média complexidade atendido por dia entre o sexto dia do segundo ciclo e o terceiro dia do terceiro ciclo	35
Figura 4 - Simulação do IMA-GDASS com 1 benefício de alta complexidade e 1 benefício de média complexidade atendido por dia a partir do sexto dia do segundo ciclo	36
Figura 5 - Simulação do IMA-GDASS com 1 benefício de alta complexidade e 1 benefício de média complexidade atendido por dia entre o primeiro e o terceiro dia do terceiro ciclo	36
Figura 6 - Simulação do IMA-GDASS com 1 benefício de alta complexidade e 1 benefício de média complexidade atendido no sétimo dia do segundo ciclo.....	37
Figura 7–Simulação do IMA-GDASS com 1 benefício de alta complexidade e 1 benefício de média complexidade atendido no sexto dia do segundo ciclo.....	37
Gráfico 1 - Grau de influência que cada benefício, de acordo com sua complexidade, exerce sobre o IMA-GDASS em 4 ciclos diferentes	38
Figura 8 - Mapa estratégico do INSS	48
Quadro 5 - Exemplo de quadro de vagas disponíveis em uma agência até 15 de setembro.....	51
Quadro 6 - Quadro de vagas disponíveis na agência reformulado em 15 de setembro para fins de aumento do número de vagas para o mês de outubro.....	52
Gráfico 2 - Série histórica mensal do IMA-GDASS do Rio Grande do Sul para o período de 09/2009 a 07/2015	64
Gráfico 3 - IMA-GDASS mensal desagregado por gerências executivas (GEX) do Rio Grande do Sul e média total do estado para o período de 04/2012 a 10/2012.....	66
Quadro 7 –Índice mensal do IMA-GDASS de cada uma das nove gerências executivas (GEX) do Rio Grande do Sul no período de 09/2009 a 07/2015	67
Gráfico 4 - Número de requerimentos de cada uma das 9 gerências executivas (GEX) do Rio Grande do Sul	69
Gráfico 5- Total de requerimentos de benefícios do Rio Grande do Sul por mês de 09/2009 a 04/2015.....	70

Gráfico 6- Quantidade de benefícios indeferidos no Rio Grande do Sul por mês para o período de 09/2011 a 07/2015	74
Gráfico 7- Quantidade de requerimentos em que a competência do agendamento é a mesma do protocolo do benefício no Rio Grande do Sul para o período de 03/2012 a 07/2015.....	77
Gráfico 8 - IMA mensal do Rio Grande do Sul referente aos benefícios recebidos pelos dependentes dos segurados para o período de 05/2009 a 03/2015.....	78
Gráfico 9 - IMA mensal do Rio Grande do Sul referente aos benefícios assistenciais para o período de 05/2009 a 03/2015	79
Gráfico 10 - IMA mensal do Rio Grande do Sul referente aos benefícios de aposentadoria para o período de 05/2009 a 03/2015.....	80
Gráfico 11 - IMA mensal do Rio Grande do Sul referente aos benefícios de auxílios para o período de 05/2009 a 03/2015	81

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	14
2.1. NATUREZA DO ESTUDO.....	14
2.2. UNIVERSO/AMOSTRA	15
2.3. ETAPAS DA PESQUISA	15
2.4. COLETA DE DADOS	17
3. PROBLEMATIZAÇÃO.....	18
4. OBJETIVO.....	32
5. FUNCIONAMENTO DO IMA-GDASS	33
6. GESTÃO PÚBLICA	39
6.1. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.....	41
7. GESTÃO ESTRATÉGICA NO INSS	45
7.1. BALANCED SCORECARD (BSC).....	46
7.2. GESTÃO DE AGENDA DAS AGÊNCIAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	49
7.3. QUALIDADE DE ATENDIMENTO NO INSS.....	54
7.4. O <i>LEAD TIME</i> E O <i>SET UP</i> DOS PROCESSOS	56
8. TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO	58
9. ANÁLISE DOS DADOS	62
10. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
11. RECOMENDAÇÕES	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90

1. INTRODUÇÃO

A escolha do tema origina-se na experiência da pesquisadora como Analista do Seguro Social do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) pelo período de oito anos e de estudos anteriores, seus e de pesquisadores, a respeito da evolução no modelo de gestão deste Instituto. Trata-se de um estudo sobre uma das principais ferramentas de gestão, os indicadores de desempenho, e sua utilização de forma pouco eficiente pelo órgão.

O INSS, que presta o serviço de previdência e assistência social no Brasil, foi criado em 1990, como autarquia federal, uma vez que os serviços prestados pelo órgão são considerados como atividade típica do Estado, de direito garantido na Constituição Federal. Essa garantia está ligada ao conceito de bem-estar, da necessidade do Estado proporcionar uma boa qualidade de vida, ou seja, condições de vida que atendam aos anseios dos cidadãos. Dentre estes serviços, pode-se destacar a aposentadoria, que visa a garantir uma renda ao trabalhador quando este atingir uma idade em que não possa mais trabalhar, e o auxílio-doença, que substitui a renda do trabalhador temporariamente quando este se encontrar incapaz para o trabalho por motivo de doença. Esses benefícios são previdenciários, ou seja, exigem que tenha havido um número mínimo de contribuições por parte do trabalhador. Já os benefícios assistenciais não exigem contribuições e são a garantia de uma renda mínima ao idoso e ao portador de necessidades especiais que pertençam a núcleos familiares de baixa renda, conforme os critérios estabelecidos na legislação específica.

Em novembro de 1998 foi implantado no órgão o projeto piloto de Gerenciamento pela Qualidade Total do INSS, nas unidades de Caxias do Sul e Bento Gonçalves, conforme Fernandez et al. (1999). Culminou na implantação do Plano de Ação, a partir de 2009, para todo o Instituto, com a publicação da Lei nº 11.907/09 (BRASIL, 2009b). Este “Plano de Ação” estipula as metas a serem cumpridas pelas unidades e um sistema de gratificação por

desempenho para os servidores, desde 2009, passou a ser vinculado ao alcance daquelas. As metas estão relacionadas a indicadores de desempenho, que tentam medir se o trabalho realizado está de acordo com os parâmetros estabelecidos como satisfatórios pelos dirigentes do órgão. Os indicadores medem desde o tempo de espera de atendimento dentro das agências até o tempo de tramitação de recursos. O principal destes é o IMA-GDASS (Idade Média do Acervo – Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social). Tal indicador mensura a idade média do acervo dos processos de benefícios requeridos e ainda não despachados, ou seja, a quantidade de benefícios protocolados que os cidadãos solicitaram ao INSS, porém que ainda não foram definidos. É considerado como o mais importante, uma vez que pretende medir o tempo de resposta do Instituto, ou seja, a rapidez com que os requerimentos dos cidadãos são analisados e definidos, e a ele está vinculada a parcela variável do salário dos servidores. Para que estes recebam 100% da remuneração, o IMA-GDASS deve permanecer abaixo de 45 dias¹.

Esse sistema de indicadores foi criado para permitir uma melhor gestão de atendimento ao público e, assim, auxiliar no alcance da missão institucional, que é garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com objetivo de promover o bem-estar social. Para tanto, fez-se necessário um indicador que medisse o tempo de definição de processos requeridos, uma vez que o tempo de resposta do órgão às solicitações dos segurados não pode ser indefinido. Contudo, o tempo estabelecido deve ser suficiente para que sejam efetuados todos os procedimentos necessários para a comprovação do direito ao benefício requerido, pois não deve, em nome da agilidade, prejudicar a qualidade dos processos. Somente se atrelados estes dois quesitos, tempo e qualidade, o órgão conseguirá cumprir sua missão.

O presente estudo, em sua problematização, identifica o objeto de estudo, através da descrição do indicador IMA-GDASS e explicação da sua lógica de funcionamento, bem como para quê foi criado, como se dá sua

¹ No ano de 2016, em vista da greve do ano anterior, a qual foi considerada legal, com elaboração um plano para que os servidores compensassem as horas não trabalhadas, a meta foi temporariamente alterada para 67 dias até que os atendimentos não efetuados na época da greve fossem finalizados.

apuração, quais as metas relacionadas a ele e a relação destas com o recebimento de gratificação por desempenho pelos servidores do Instituto. Expõem como as alterações dos sistemas utilizados pelo órgão, bem como a diminuição do número de servidores e a descontinuidade dos projetos de capacitação dificultaram atingir tais metas. São identificadas estratégias de manipulação do índice que podem ser utilizadas para atingi-las, em vista das dificuldades encontradas pelo gestor, com exemplos da influência dos diferentes tipos de requerimentos no índice e como isso pode afetar a qualidade da análise destas solicitações. Estas estratégias, se utilizadas, comprometem a função do indicador de demonstrar à administração o real estado da gestão, uma vez que o índice deixa de refletir a verdadeira situação do órgão. Também é relatado como funciona a cadeia hierárquica do órgão e como a mesma pode influenciar na aferição do indicador quando deixa de auditar tais estratégias.

Logo após a problematização, para fins de esclarecer ao leitor o funcionamento do IMA-GDASS, apresenta-se uma série de simulações do que acontece com o índice com o aumento do número de requerimentos de diferentes graus de complexidade e conseqüente tempo de análise em épocas diferentes do mês. Posteriormente, referente à base teórica utilizada no estudo, efetua uma breve revisão da literatura sobre gestão pública, gestão estratégica, avaliação de desempenho, *Balanced Scorecard* e tecnologia da informação como ferramenta de gestão e como esta pode ser utilizada para facilitar a leitura dos indicadores de desempenho. Junto com a revisão de literatura é traçado um paralelo da realidade do INSS referente aos conceitos analisados, com ênfase na gestão das agências, e apresentados os pontos necessários para medir a qualidade da análise de processos pelo órgão e suas implicações no IMA-GDASS. Optou-se por apresentar a análise de caso junto com a revisão de literatura para facilitar a vinculação entre elas pelo leitor.

Por fim, para fins de verificação prática da hipótese levantada referente a manipulação do índice, são medidas as oscilações mensais do IMA-GDASS, total e por espécie, número de requerimentos, quantidade de indeferimentos, e quantidade de agendamentos solicitados e atendidos no mesmo mês, ao longo do período de 2009 a 2015, nas gerências do Rio Grande do Sul. Com base

nestas análises, foi possível verificar que o indicador possui fragilidades, é passível de ser manipulado à luz de interesses nem sempre alinhados com os do cidadão-usuário, e, por consequência, não informa à administração sobre o real estado da arte.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa se caracteriza como um estudo de caso exploratório, uma vez que foi efetuada uma análise crítica de um indicador específico do INSS com objetivo de “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GIL, 1987, p. 41).

2.1. NATUREZA DO ESTUDO

Quanto à natureza da pesquisa, a mesma é classificada como quantitativa e qualitativa. Foi aplicado o método quantitativo-descritivo pela ênfase nos indicadores numéricos, gráficos e tabelas comparativas com objetivo de medir o comportamento do indicador estudado e as variáveis numéricas que o afetam, de forma a procurar “descobrir e classificar a relação entre as variáveis” conforme Richardson (1989 *apud* Dalfovo, 2008, p. 7). Ainda segundo Richardson (1989 *apud* Dalfovo, 2008, p. 7) “este método caracteriza-se pelo emprego da quantificação, tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento dessas através de técnicas estatísticas, desde as mais simples até as mais complexas”. Dessarte, a pesquisa não se restringe a questões numéricas, uma vez que envolve como estas afetam a qualidade dos processos. A aplicação do método qualitativo relaciona-se com a observação direta do comportamento dos agentes, durante o período de oito anos em que a pesquisadora exerceu a atividade de Analista do Seguro Social no INSS, e como este se relaciona com o objeto pesquisado. Ou seja, estabelecer uma relação de causa e efeito entre a ação dos agentes e o resultado numérico encontrado. Também são apresentados, qualitativamente, os requisitos necessários para análise dos requerimentos efetuados pelos

cidadãos e como estes influenciam e são influenciados, de acordo com seu grau de complexidade, pela medição do indicador IMA-GDASS.

2.2. UNIVERSO/AMOSTRA

Para a escolha das gerências executivas do Rio Grande do Sul, foram consideradas as questões de simplificação da coleta de dados e familiaridade da pesquisadora quanto aos principais procedimentos requeridos pelo seguro nesta região. A verificação de apenas uma gerência não possibilitaria a comparação entre as diferentes formas de atuação das mesmas. Já a análise de dados de todo o Brasil demandaria tempo de análise demasiado, inadequado, portanto, ao escopo do presente trabalho, além do fato da diversidade nos processos de acordo com a região do país, o que poderia trazer distorções.²

2.3. ETAPAS DA PESQUISA

Primeiramente foi feita uma descrição detalhada dos componentes do indicador IMA-GDASS, de acordo com o contido nas normativas relacionadas com o indicador e no plano de ação do INSS.

² Essa diversidade está relacionada com o tipo de solicitações citadas anteriormente, uma vez que no Rio Grande do Sul existe um padrão de pedidos de reconhecimento de atividade prestada em condições especiais, pelo número de indústrias, além de pedidos de reconhecimento de atividade rural. Outros estados podem não ter as mesmas peculiaridades, portanto não teriam o mesmo grau de dificuldade para atingir a meta.

Depois de esclarecidos os componentes do indicador, demonstrou-se o funcionamento deste através de simulações efetuadas com a alteração das variáveis que o compõem, já identificadas acima, de forma a demonstrar o que acontece em cada caso. Para tal, foram alterados os componentes diretos do indicador, tempo e quantidade de benefícios repesados. A partir destas simulações, foram analisadas e descritas quais são as consequências destas alterações para os servidores e para os que desejam requerer benefícios no órgão.

A explicação de como é feita a análise dos benefícios requeridos no INSS foi efetuada através de consulta aos atos normativos vigentes. Foram listados, explicados e exemplificados os procedimentos e fatores que influenciam no reconhecimento do direito aos benefícios, de forma a apresentar quais os prejuízos gerados para os requerentes no caso destes procedimentos não serem efetuados. Assim, foram identificados os aspectos qualitativos necessários para análise dos requerimentos.

Para verificar o impacto quantitativo destes procedimentos, foi efetuado um levantamento de quantos requerimentos necessitam de cada um dos procedimentos acima referidos, por meio do acompanhamento de um dia de uma agência de porte médio. Tal acompanhamento foi efetuado através da discriminação dos diferentes procedimentos em cada um dos processos requeridos neste dia. Através dos resultados destas questões, traçaram-se os pontos necessários para medir a qualidade desta análise, ou seja, como não efetuar todos os diferentes procedimentos pode comprometer o reconhecimento do direito aos benefícios e qual o impacto efetivo disto quantitativamente.

2.4. COLETA DE DADOS

Para medir as oscilações do IMA-GDASS ao longo do ano, entre 2010 e 2015, nas gerências do Rio Grande do Sul, foram extraídos do sistema SUIBE os índices mensais obtidos durante o período. Para demonstrar a influência da mudança nos fatores descritos e testados nas simulações, foram colhidos os dados relativos a eles, bem como a quantidade de requerimentos e indeferimentos mensais no mesmo período. Criaram-se gráficos e tabelas comparativas e se contrapôs os resultados destes com os obtidos nas simulações anteriormente efetuadas, para fins de verificar quais fatores efetivamente influenciaram tais oscilações ao longo do período estudado.

Para indicar qual a situação de pessoal das Gerências do INSS do Rio Grande do Sul no período do estudo, foram requeridas informações ao setor de pessoal da organização, através do portal de acesso à informação da Controladoria Geral da União (CGU). Entretanto, não foram fornecidos os dados solicitados.

3. PROBLEMATIZAÇÃO

O IMA-GDASS é calculado através da fórmula: somatório dos tempos de represamento dos benefícios dividido pelo número total de benefícios represados. Cabe ressaltar que somente são computados os benefícios protocolados e ainda não definidos no dia e hora da medição. Assim, os benefícios agendados, porém ainda não protocolados, não são considerados. A forma de cálculo do IMA-GDASS pode ser expressa na seguinte maneira:

$$\text{IMA-GDASS} = \frac{\sum \text{tempo de represamento dos benefícios}}{\sum \text{número de benefícios represados}}$$

Onde: somente são considerados os benefícios já protocolados e ainda em aberto no dia da medição. Destes, o tempo é medido em dias contados desde o dia do agendamento até o dia da medição.

Portanto, verificam-se todos os benefícios em aberto no dia da extração, soma-se o tempo de represamento de todos eles e divide-se pelo número de benefícios represados, ou seja, uma média ponderada. O tempo de represamento dos benefícios protocolados é contado desde o momento em que o requerente agendou o serviço através da internet, telefone, ou agência, ou seja, apesar dos benefícios não protocolados não serem considerados, os já protocolados entram no cálculo com o tempo desde o agendamento. Como exemplo, analise-se o caso hipotético de um segurado que agendou uma aposentadoria por idade no dia 01/03/2014, foi atendido em 15/04/2014, momento em que se realiza o protocolo, e concedido o benefício no dia 03/05/2014. No IMA-GDASS no mês de março, medido na noite do último dia do mês, o benefício não irá ser contabilizado, pois não foi ainda protocolado, apesar de já agendado. Já no IMA-GDASS de abril, medido na noite do último dia de abril, ele irá contar, uma vez que está em aberto, com tempo de represamento de 60 dias, que são os dias corridos desde o dia de agendamento até o dia de medição. Já no IMA-GDASS de maio, ele não será

contabilizado, uma vez que no último dia do mês, quando o índice é medido, o benefício já havia sido definido³.

O índice é apurado mensalmente na noite do último dia do mês, porém a extração válida para fins de remuneração são as de final de abril e final de outubro. Quando ocorrem greves, nos períodos de férias ou licença dos servidores, a agenda se alonga, ou seja, os benefícios são protocolados com mais tempo entre o agendamento e o protocolo, o que aumenta o índice.

Como o IMA-GDASS é uma média, a conclusão dos benefícios mais antigos, diminui o índice, conforme simulação efetuada no Quadro 1. Da mesma forma, o aumento do número de benefícios com menos dias entre o agendamento e protocolo, ou seja, benefícios novos, também causa o mesmo efeito.

Quadro 1 - Simulação do que acontece com o IMA-GDASS quando se define os benefícios mais antigos ou se aumenta o número de benefícios com menos dias entre o agendamento e protocolo

Opção 1	Situação original	Benefício mais antigo definido
Somatório do tempo, em dias, dos benefícios protocolados e não definidos	110 (um benef. com 100 dias + um com 10 dias)	10 (um benef. com 10 dias)
Número de benefícios protocolados e não definidos	2	1
IMA-GDASS	55	10
Opção 2	Situação original	Maior número de benefícios novos
Somatório do tempo, em dias, dos benefícios protocolados e não definidos	110 (um benef. com 100 dias + um com 10 dias)	120 (um benef. com 100 dias + um com 10 dias + dez com 1 dia)
Número de benefícios protocolados e não definidos	2	12
IMA-GDASS	55	10

³ Cabe ressaltar que o pagamento do benefício, no caso de ser concedido, é garantido desde o agendamento, assim, a partir do momento em que é definido no sistema, este gera o crédito automaticamente, com correção monetária desde o dia do agendamento, portanto não há prejuízo ao cidadão.

Em 2008 foram estabelecidas metas a serem atingidas pelo órgão quanto ao IMA-GDASS, de acordo com a demanda, quantidade de servidores e sistemas utilizados naquela época. A meta de cada gerência era diferenciada, conforme levantamento prévio efetuado, de forma que houvesse uma diminuição gradativa no índice de todas as unidades até que alcançassem 45 dias, conforme Portaria nº 90/09. Desde então não houve reavaliação, permaneceu em 45 dias até meados de 2015. Para atingir tal meta, o gestor pode, ao se deparar com uma situação em que o índice esteja acima do desejado, optar por efetuar uma das duas opções exposta no quadro acima, ou mesmo uma mescla das duas. Em qualquer dos casos haverá prejuízo aos cidadãos-usuários, uma vez que a definição de processos sem que tenham sido efetuados todos os procedimentos para comprovação do direito gera o indeferimento ou a concessão com um valor mais baixo do seria de direito. Já a abertura de mais vagas permite que os novos agendamentos passem na frente dos que já aguardavam na fila, os quais restam prejudicados.

Conforme dados extraídos do Sistema Único de Informações sobre Benefícios do INSS (SUIBE)⁴, houve um aumento de 7% nos requerimentos de benefícios entre 2009 e 2014. Ao mesmo tempo, ocorreu uma diminuição do número de servidores por aposentadorias e exonerações, sem reposição. Conforme Brasil (2013), o número de servidores em junho de 2013 era de 39.392, caiu para 37.438 em abril de 2016, conforme Brasil (2016a), uma queda de 5% em menos de dois anos.⁵ Junto com os dois fatos citados, aumento de demanda e diminuição do número de servidores, ocorreram mudanças nos principais sistemas utilizados no atendimento aos cidadãos. Essas alterações tiveram foco no controle às fraudes em detrimento da agilidade, o que tornou maior o tempo necessário para efetuar os mesmos procedimentos.

⁴ Sistema SUIBE – aba “Concessão” – “Requeridos” – “Consultas Predefinidas” – “Tabelas”

⁵ Cabe ressaltar que estes números se referem aos servidores da carreira do seguro social e de perito médico previdenciário, ou que exercem tal função, portanto, diretamente ligados à análise de benefícios. Mesmo nos casos em que os servidores que saíram do órgão prestassem serviço nos setores internos de auditoria, corregedoria, ou outras funções exógenas às agências, sua exclusão exige realocação de servidores das agências para tais setores, o que causa impacto no número de servidores que atendem ao público. Os serviços de segurança, informática, telefonia, limpeza, dentre outros, são prestados por empresas terceirizadas.

Em 2008 o INSS utilizava dois programas específicos para concessão de benefícios, quais sejam: Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade (SABI), para concessão de benefícios por incapacidade; e o sistema Prisma, para concessão dos demais benefícios. Para armazenamento dos dados tanto cadastrais, quanto de vínculos e remunerações dos segurados e seus dependentes era utilizado o sistema Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Os três sistemas são de acesso local, ou seja, são *softwares* instalados nos computadores que somente acessam a *internet* para capturar os dados e transmiti-los ao final do atendimento. Em 2015 este último sistema foi desativado e passou-se a utilizar sua versão via *web*, o Portal CNIS. Esse acessa a *internet*, via *browser*, a cada dado alterado, incluído ou confirmado e exige, assim, um *link* de rede mais veloz, caso contrário apresentará lentidão. Como não houve o aumento do *link* de rede, o tempo de atendimento para efetuar os mesmos procedimentos com o novo sistema aumentou, o que dificultou o cumprimento das metas estabelecidas e gerou atraso nos atendimentos aos cidadãos.

Quanto às alterações nos sistemas cabe ainda ressaltar que até 2008 era possível a inclusão dos vínculos anteriores a 1994 diretamente nos sistemas de concessão, SABI e Prisma, os quais exigem um número menor de informações para inclusão dos mesmos: data de início, fim e nome da empresa. Os dados incluídos diretamente nestes sistemas permanecem armazenados nas bases de dados locais, assim não é possível acesso por auditorias externas. Para fins de diminuir fraudes, passou-se a exigir, a partir de 2008, que todos os vínculos, remunerações e contribuições dos segurados fossem incluídos primeiramente no sistema CNIS, banco de dados possível de ser acessado por qualquer computador logado à intranet, e migrados para o sistema de concessão quando do requerimento de benefício. Esta alteração nos procedimentos de concessão tornou mais difícil as fraudes internas, mas também deixou mais demorado o trabalho do servidor no atendimento, uma vez que o sistema CNIS exige um número maior de informações: CNPJ da empresa, tipo de rescisão, tipo de contrato de trabalho, regime jurídico do vínculo, documentos apresentados para comprovação, data de autenticação e valor, nos casos de carnês, dentre outros.

Cabe ressaltar que houve programa de capacitação no ano de 2013, denominado Supervisão, onde servidores das gerências visitavam as agências, buscavam verificar as maiores dificuldades técnicas locais e efetuavam reuniões técnicas específicas. Entretanto, com a proibição de fechar as agências durante um turno, uma vez a cada três meses, para reunião, o programa foi descontinuado ao final de 2013. Foi, então, em 2014, lançado o programa APS Escola, que visava levar educadores, formados pelas superintendências, diretamente às agências para passar orientações durante o funcionamento destas. Com o corte de verbas, o programa não chegou a ser implantado em todas as gerências até o momento e, mesmo naquelas em que foi, encontra-se sobrestado.

Assim, o aumento da demanda e diminuição do número de servidores, sem contrapartida em uma maior automação dos processos, tornou mais demorado o atendimento aos requerimentos dos cidadãos. A evolução dos sistemas enfatizou um maior controle ao invés de rapidez. Tais fatores, somados à maior dificuldade de capacitar os servidores, apontam para a necessidade de reavaliação da meta, até que outras decisões, como sistemas mais ágeis e readequação da forma de medição, por exemplo, venham a restaurar o equilíbrio entre demanda e mão de obra existente.

Perante tais dificuldades, para alcançar a meta estabelecida, os gestores acabam levados, para evitar perder uma grande parte do seu salário referente à gratificação, a traçar estratégias de remanejamento das agendas e resolução de benefícios. Como exemplo, perto da época das medições, pode-se abrir mais vagas, o que causa uma desordem na “fila virtual”, uma vez que cidadãos que haviam agendado há mais tempo, serão atendidos, para protocolar seu requerimento, posteriormente aos que solicitarem o agendamento perto das épocas de medição. Outra forma de diminuir o índice é definir os benefícios em aberto há mais de 45 dias sem efetuar todos os procedimentos necessários para averiguar o direito do requerente ou sem possibilitar a este mais prazo para apresentar documentos, mesmo quando ele próprio solicitar dilação do prazo. O resultado pode ser o indeferimento indevido ou a concessão de benefícios com valor mais baixo do que seria de direito.

O Quadro 2 apresenta uma simulação em que o gestor se depara com uma previsão de índice acima da meta, de acordo com a coluna “Previsão do IMA-GDASS”. A sub-coluna “Número de protocolados e não definidos” apresenta o número de benefícios que entraram na contabilização do indicador, denominador da fórmula do IMA-GDASS apresentada no início do presente capítulo. A sub-coluna “Tempo em dias” apresenta o somatório do tempo de represamento total dos benefícios que serão computados no índice do mês, numerador da fórmula do IMA-GDASS. Por exemplo, na primeira linha da primeira coluna, a agência possui 3 benefícios com 20 dias de represamento cada um: $20+20+20=60$. Neste caso, para alcançar a meta, o gestor tem duas opções: encerrar os benefícios com 120 dias, caso apresentado na “Opção 1- resolver mais antigos”; ou abrir mais vagas na agenda, “Opção 2 – abrir agenda nova”, onde são abertas 17 novas vagas 20 dias antes da medição para serem protocoladas dentro do mês.

Quadro 2 - Simulação IMA-GDASS previsto e opções do gestor para alcançar a meta de 45 dias

	Previsão do IMA-GDASS		Opção 1 - resolver mais antigos		Opção 2 - abrir agenda nova	
	Número de protocolados e não definidos	Tempo em dias	Número de protocolados e não definidos	Tempo em dias	Número de protocolados e não definidos	Tempo em dias
Benefícios com 20 dias	3	60	3	60	20	400
Benefícios com 45 dias	10	450	10	450	10	450
Benefícios com 70 dias	3	210	0	0	3	210
Benefícios com 120 dias	1	120	0	0	1	120
Total - somatório	17	840	13	510	34	1180
IMA - GDASS	49		39		35	

Tais estratégias desinformam a administração e, por consequência, podem prejudicar o atendimento à população, uma vez que em muitos casos não é possível comprovar o direito ao benefício dentro dos 45 dias, e a preocupação em cumprir a meta e garantir a gratificação dos servidores pode levar à diminuição da qualidade de análise dos processos. As normativas internas no Instituto, desde 2007, vedam o indeferimento de benefícios por apresentação incompleta de documentos. Nestes casos, deve ser emitida carta de exigência para apresentação dos documentos necessários. Cabe ao

servidor orientar os requerentes quanto a seus direitos. O prazo estabelecido por tais normativas para cumprimento de exigências é de no mínimo trinta dias, porém, existe previsão para prorrogação por igual período mediante pedido justificado do interessado. Entretanto, caso se prorrogue o prazo para que o segurado cumpra a exigência, torna-se mais difícil alcançar a meta. O Memorando-Circular Conjunto nº 48/10 (INSS, 2010) estabelece que os benefícios sejam computados para fins de medição do IMA-GDASS a partir do quadragésimo sexto dia do registro de exigência ao segurado no sistema, trinta dias para cumprimento por parte do requerente e quinze para análise por parte do INSS. Desta forma, o memorando citado gera restrição a um direito do requerente de solicitar um prazo maior para cumprimento de exigências, o que é comum, pela dificuldade de conseguir certos tipos de documentos. Uma vez que o interessado em agilizar o processo deveria ser o próprio segurado, a solicitação de mais prazo por ele mesmo não teria motivos para ser negada.

Tal memorando prevê que o tempo destinado às exigências externas que não sejam direcionadas diretamente ao segurado também será considerado para o IMA-GDASS. Como exemplo, pode-se citar a necessidade de oficiar uma empresa ou órgão público para prestação de determinado esclarecimento ou fornecimento de documentos. É comum as empresas dizerem que só fornecerão determinados documentos se oficiadas pelo INSS, pois alegam sigilo. Entretanto, em vista do cômputo deste tempo no índice, o INSS pode deixar de efetuar tal procedimento.

Assim, percebe-se que existe falta de integração entre os atos de gestão e a visão de longo prazo por parte da administração, pois as regras estabelecidas para calcular o índice vão de encontro aos princípios de bom atendimento do órgão, como a garantia de agendamento para a data mais próxima da solicitação e a análise exaustiva para fins de comprovação do direito aos benefícios.

No Quadro 3 efetuou-se quatro simulações de um mesmo requerimento de aposentadoria por tempo de contribuição, com datas para cada etapa do processo e como ficaria o IMA-GDASS em cada mês de acordo com o tipo de decisão tomada pela agência. O segurado agenda o serviço pela internet,

protocola e é efetuada uma exigência para apresentação de documento para que o período rural possa ser reconhecido: declaração fundamentada do sindicato rural ou requerimento de Justificação Administrativa (JA), procedimento de oitiva de testemunhas. O requerente, então, solicita prorrogação do prazo, uma vez que o sindicato rural pertence a outro estado.

- “Na primeira simulação, o prazo para cumprimento da exigência é prorrogado e o processo é computado no índice medido em 30/04, com um valor de 37 dias. A declaração apresentada, entretanto, não está preenchida corretamente, então é emitida nova exigência. O processo é computado no índice de maio com 68 dias. O requerente apresenta, então, requerimento de JA, a qual é agendada para 24/06, entretanto, no dia agendado, uma das testemunhas não pode comparecer e o requerente solicita remarcação. A JA é remarcada para 01/07 e o benefício será computado no índice de junho com 98 dias. Após a JA realizada e homologada pela chefia, o processo pode então ser concluído corretamente, ou seja, depois de esgotados todos os procedimentos possíveis para comprovação dos fatos alegados e assim reconhecer ou não o direito ao benefício.”
- “Na segunda simulação não é aceito o pedido de remarcação da JA, e o processo é concluído no dia 30/06. Neste caso, o benefício foi computado no índice de abril, com 37 dias, e no índice de maio com 68, não foi computado no índice de junho.”
- “Na terceira simulação a nova exigência não é efetuada e, assim, o benefício é computado apenas no índice de abril, com 37 dias.”
- “Já na quarta simulação, nem mesmo a solicitação de prorrogação de prazo para cumprimento da primeira exigência é deferido e, assim, o benefício é concluído antes de ser computado em qualquer um dos índices. Sem a comprovação do tempo rural alegado na análise do processo, caberá ao requerente recorrer a instâncias superiores ou requerer novo benefício.”

Assim, somente na primeira simulação é possível efetivamente verificar a existência ou não de direito pleno ao benefício requerido. Nos demais casos, o requerente acaba prejudicado, mesmo que alcance o direito sem a análise do

tempo rural, o valor da renda será mais baixo. Para garantir o exercício pleno do direito, o segurado terá que requerer recurso administrativo ou mesmo ingressar com uma ação judicial. Em qualquer um dos casos, além do aumento dos custos tanto para ele quanto para a administração, terá que aguardar mais do que os 105 dias caso fossem concedidos todos os prazos no processo inicial. Apenas se todos os prazos pudessem ser concedidos ao segurado sem prejuízo aos servidores o resultado seria efetivo.

Quadro 3 – Simulações de solicitação de benefício de aposentadoria por tempo de contribuição com análise de período de atividade rural.

DATA	Simulação do que aconteceria com o IMA-GADASS caso a agência fornecesse todos os prazos necessários para apresentação de documentos	Simulação do que aconteceria com o IMA-GADASS caso a agência não remarcasse a JA solicitada pelo requerente	Simulação do que aconteceria com o IMA-GADASS caso a agência não fizesse nova exigência para apresentação de documentos completos	Simulação do que aconteceria com o IMA-GADASS caso a agência não prorrogasse o prazo para cumprimento da exigência
22/02/2014	Agendamento via internet	Agendamento via internet	Agendamento via internet	Agendamento via internet
15/03/2014	Protocolo na agência com exigência de apresentação de declaração do sindicato rural ou requerimento de justificação administrativa*	Protocolo na agência com exigência de apresentação de declaração do sindicato rural ou requerimento de justificação administrativa*	Protocolo na agência com exigência de apresentação de declaração do sindicato rural ou requerimento de justificação administrativa*	Protocolo na agência com exigência de apresentação de declaração do sindicato rural ou requerimento de justificação administrativa*
14/04/2014	Data de vencimento da exigência, segurado solicita prorrogação até 02/05	Data de vencimento da exigência, segurado solicita prorrogação até 02/05	Data de vencimento da exigência, segurado solicita prorrogação até 02/05	Data de vencimento da exigência, segurado solicita prorrogação até 02/05
30/04/2014				Prorrogação não aceita, processo concluído
02/05/2014	Apresenta declaração	Apresenta declaração	Apresenta declaração	
10/05/2014	Análise da declaração do sindicato, emitida de forma incorreta, nova exigência para apresentação de nova declaração ou requerimento de JA*	Análise da declaração do sindicato, emitida de forma incorreta, nova exigência para apresentação de nova declaração ou requerimento de JA*	Análise da declaração do sindicato, emitida de forma incorreta, não homologada encaminha processo para conclusão	
20/05/2014			Processo concluído	
09/06/2014	Apresenta requerimento de JA*	Apresenta requerimento de JA*		
16/06/2014	Análise e marcação da JA* para 24/06	Análise e marcação da JA* para 24/06		
24/06/2014	Segurado solicita remarcação pois uma das testemunhas estava doente na data agendada	Segurado solicita remarcação pois uma das testemunhas estava doente na data agendada		
30/06/2014	Realizada JA*, emitido relatório e repassado à chefia para homologação	Solicitação não aceita processo concluído		
01/07/2014				
02/07/2014	Homologada, processo devolvido ao servidor para análise quanto ao direito			
07/07/2014	Processo concluído			
Computo do benefício no IMA fevereiro	Processo não protocolado não é computado	Processo não protocolado não é computado	Processo não protocolado não é computado	Processo não protocolado não é computado
Computo do benefício no IMA março	Até 45 dias do cadastro da exigência não é computado	Até 45 dias do cadastro da exigência não é computado	Até 45 dias do cadastro da exigência não é computado	Até 45 dias do cadastro da exigência não é computado
Computo do benefício no IMA abril	37 dias (do agendamento até 30/04 descontados 30 dias da exigência)	37 dias (do agendamento até 30/04 descontados 30 dias da exigência)	37 dias (do agendamento até 30/04 descontados 30 dias da exigência)	Processo definido não é computado
Computo do benefício no IMA maio	68 dias (do agendamento até 31/05 descontados 30 dias da exigência)	68 dias (do agendamento até 31/05 descontados 30 dias da exigência)	Processo definido não é computado	Processo definido não é computado
Computo do benefício no IMA junho	98 dias (do agendamento até 30/06 descontados 30 dias da exigência)	Processo definido não é computado	Processo definido não é computado	Processo definido não é computado
Computo do benefício no IMA julho	Processo definido não é computado	Processo definido não é computado	Processo definido não é computado	Processo definido não é computado

* Justificação Administrativa (JA) é o procedimento deitiva de testemunhas indicadas pelo requerente para comprovação de algo para o qual possui apenas início de prova

Processo não computado no IMA-GDASS

Processo computado no IMA-GDASS com menos de 45 dias

Processo computado no IMA-GDASS com mais de 45 dias

O Quadro 4 apresenta um exemplo de um benefício de salário maternidade para o qual foi necessário efetuar exigência para apresentação de original de certidão de nascimento. Este tipo de benefício, em geral, não é computado no IMA-GDASS.

Quadro 4 - Simulação de solicitação de benefício de salário maternidade com exigência

DATA	Simulação de requerimento de benefício de salário-maternidade
22/02/2014	Agendamento via internet
15/03/2014	Protocolo na agência com exigência de apresentação de certidão original de nascimento
14/04/2014	Apresentada certidão solicitada
24/04/2014	Benefício concedido
Computo do benefício no IMA fevereiro	Processo não protocolado não é computado
Computo do benefício no IMA março	Até 45 dias do cadastro da exigência não é computado
Computo do benefício no IMA abril	Processo definido não é computado

Cada tipo de processo exige uma documentação diferente. Existem benefícios mais rápidos de analisar, como salário maternidade e auxílio-doença, onde em geral só é necessário certidão de nascimento do filho e atestados médicos, respectivamente, e benefícios mais demorados, como as aposentadorias, onde é analisada toda a vida laborativa do segurado. Mesmo assim, em qualquer um dos casos, quando o segurado teve a carteira de trabalho extraviada ou rasurada, pode ser necessário apresentação de documentos para comprovação de vínculos e remunerações. Estes devem ser buscados junto às empresas em que o requerente trabalhou. Para requerentes que tenham laborado em órgãos públicos, existe a necessidade de buscar junto ao órgão declarações ou certidões de tempo de serviço que podem levar até três meses para serem emitidas. Para alguns tipos de comprovações o requerente pode solicitar oitiva de testemunhas, inclusive a ser realizada em outra agência. Se o requerente não conseguir os documentos, o INSS ainda pode realizar um procedimento chamado pesquisa externa, quando um servidor se desloca até a empresa ou local onde os fatos alegados ocorriam para comprovação dos mesmos. Para análise de atividade exercida em condições especiais, deve ser apresentado um Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), o qual deve ser fornecido pela empresa com base nos laudos ambientais da época. Em geral as empresas levam algum tempo para emissão desse documento.

Todos estes procedimentos são direitos dos segurados que acabam muitas vezes restringidos. Um exemplo muito comum, pedido de aposentadoria por tempo de contribuição com utilização de tempo de serviço prestado em órgão público⁶. Suponha-se que o segurado agendou no dia 01/03/2014 para ser atendido dia 01/04/2014. No dia do atendimento a pessoa recebe uma exigência para ser cumprida em até trinta dias, que solicita apresentação de certidão do tempo laborado em órgão público. O segurado protocola o pedido de certidão no órgão público e descobre que tal documento leva três meses para ser emitido. Retorna, então, ao INSS e solicita mais prazo para apresentação da certidão. Somando-se o tempo entre o agendamento e o protocolo mais o tempo desde o final da exigência para análise do processo, de 15 dias, chega-se aos 45 dias. Caso seja prorrogado o prazo conforme solicitado pelo segurado, este processo ficará com 135 dias. Para evitar isso, o pedido é negado e o processo indeferido.

O IMA-GDASS não capta todas estas nuances, nem pretende, uma vez que se trata de um indicador agregado. Por este motivo, deveria ser utilizado em conjunto com outros indicadores que apontem o perfil da demanda regional e se as necessidades de cada processo são respeitadas. Ou seja, se não há indeferimento indevido ou concessões com valores abaixo do de direito.

Pode-se questionar a isenção dos responsáveis pelo controle do cumprimento de normativas e do sistema de medição de desempenho descrito acima. Conforme se verifica em Brasil (2009c), os responsáveis por avaliar o cumprimento das normativas e qualidade de análise dos benefícios, as superintendências regionais e direção central, somente receberão o valor referente à gratificação de desempenho caso as gerências executivas alcancem a meta.

A estrutura organizacional do INSS, definida através do Decreto nº 7.556/11 (BRASIL, 2011), é dividida em órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente do Instituto, órgãos seccionais, órgãos específicos singulares e unidades descentralizadas. Os primeiros, nível estratégico, são responsáveis por coordenar e supervisionar as unidades de comunicação social, tecnologia

⁶ Com contribuições vertidas para outro regime previdenciário de servidores públicos e não para o INSS.

de informação e treinamento funcional. Bem como elaborar e coordenar o planejamento estratégico do Instituto e propor diretrizes, além de acompanhar e avaliar a execução do Plano Anual de Ação do INSS, referente às metas a serem cumpridas no ano. Os órgãos seccionais são responsáveis pelas áreas jurídicas, de auditoria, corregedoria, logística e gestão de pessoas. Os órgãos específicos singulares, nível tático, são responsáveis por gerenciar a área de benefícios, saúde do trabalhador e atendimento. As unidades descentralizadas são divididas entre superintendências regionais, gerências executivas e agências da previdência social. As duas primeiras pertencem ao nível tático e operacional e as últimas ao nível operacional, onde o serviço é efetivamente prestado com o atendimento ao público. Assim, observa-se um vício no sistema: os servidores dos níveis estratégico e tático, responsáveis por estipular e supervisionar o cumprimento das metas, bem como o respeito às normativas, somente receberão a gratificação caso os servidores do nível operacional cumpram a meta estabelecida por aqueles.

A cadeia hierárquica descrita acima pode diminuir o interesse na fiscalização dos motivos pelos quais o IMA-GDASS medido nos meses de maio a setembro e novembro a março, são sempre maiores do que as extrações de abril e outubro, meses em que o indicador é considerado para fins remuneratórios. Este fato, bem como remanejamento do número de vagas e definição dos benefícios sem o esgotamento de todos os procedimentos para reconhecimento do direito, sugere que o sistema de indicadores, a julgar pelo seu indicador mais agregado, não cumpre seu objetivo, qual seja, informar à administração sobre o estado da gestão. Caso refletisse a realidade, seria possível identificar não apenas a agilidade do atendimento, mas também a qualidade do mesmo, os gargalos e dificuldades enfrentadas e, assim, levar a projetos de melhoria. Além disto, apresenta-se como suscetível de manipulação motivada por interesses remuneratórios da cadeia hierárquica.

Assim, conforme visto anteriormente, o descompasso entre o aumento da demanda e a diminuição do número de servidores, que poderia ter sido compensado com uma maior automação dos sistemas ou até mesmo melhor capacitação dos servidores, foi agravado com a alteração dos sistemas que visaram apenas um maior controle às fraudes, com a falta de capacitação por

cortes orçamentários e de reuniões técnicas, pela política de não poder mais fechar as agências para realizá-las. Esse conjunto de fatores deveria ter levado a uma reavaliação da meta para que se tornasse adequada ao novo contexto. Como não o foi, para evitar uma grande perda remuneratória, os servidores, através dos gestores, recorrem a estratégias para alcançar a meta que podem prejudicar aos cidadãos-usuários. Outro elemento importante é a forma de medição estabelecida nas normativas, que determina que os períodos de dilação de prazo e remarcações solicitadas pelo requerente, bem como a necessidade de emissão de novas exigências e exigências externas sejam computados no índice, ao contrário dos benefícios resolvidos dentro do próprio mês, os quais não são considerados. Esse conjunto de fatores pode levar a ineficiência do IMA-GDASS como parâmetro para medir a qualidade de atendimento do Instituto.

Ante ao exposto, a proposta do presente trabalho é investigar: até que ponto a lógica do uso do indicador IMA-GDASS afeta a qualidade da análise dos benefícios requeridos pelos cidadãos-usuários?

4. OBJETIVO

Diante do exposto e do problema de pesquisa, o objetivo do trabalho é demonstrar que o indicador de desempenho IMA-GDASS, utilizado para pagamento de gratificação aos servidores do INSS, não demonstra efetivamente o estado da gestão do órgão, pois não transmite à administração como se encontra a qualidade de atendimento aos cidadãos.

5. FUNCIONAMENTO DO IMA-GDASS

Para demonstrar o funcionamento do IMA-GDASS, efetuaram-se simulações do comportamento deste índice com a entrada de requerimentos novos. Foram utilizados os seguintes pressupostos: a) o índice é medido a cada dez dias (ao invés de trinta dias reais); b) o atendimento, ou seja, protocolo do benefício é realizado após quinze dias do agendamento (equivalente a quarenta e cinco dias reais); c) foram definidos três graus de complexidade (X1, X2 e X3) para deliberação dos benefícios, também proporcionais ao índice medido a cada dez dias: zero dias (X1), representa os benefícios que são definidos no mesmo dia do protocolo; sete dias (X2), representa os benefícios que são atendidos e definidos em prazo menor do que o prazo de medição; trinta e quatro dias (X3), representa os benefícios mais complexos, que necessitam de mais tempo para serem concluídos.

A primeira simulação a seguir foi tomada como base para as demais. Assim, as demais são demonstrações do que aconteceria com o índice da primeira se fosse alterada a quantidade de benefícios protocolados.

Figura 1 - Simulação do IMA-GDASS com 1 benefício de alta complexidade agendado no primeiro dia do primeiro ciclo

Hipóteses:

- 1) Atendimento = agendamento + 15 dias = protocolo.
- 2) Grau de complexidade (X) para deliberação: 0, 7 e 34 dias
- 3) Índice medido a cada 10 dias

	Ciclo 1										Ciclo 2										Ciclo 3										Ciclo 4										Ciclo 5									
DIAS CORRIDOS ->	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50
DIAS DO CICLO ->	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Agendamento																																																		
Atendimento = Protocolo																																																		
Liberação																																																		
IMA-GDASS = $\frac{\sum \text{dias corridos}}{\text{número de benefícios}}$	0,00										20,00										30,00										40,00										0,00									

Na Figura 1 apresenta-se uma situação inicial em que se tem apenas um benefício de alta complexidade agendado no primeiro dia do primeiro ciclo. No primeiro ciclo o benefício não será computado, pois ainda não foi protocolado,

assim, tem índice zero. No segundo ciclo o benefício já está protocolado desde o sexto dia, portanto, é computado no IMA-GDASS com um tempo de 20 dias, ou seja, o tempo do agendamento (15 dias), até o dia da medição (5 dias), (15+5 = 20 dias). O mesmo acontece no terceiro ciclo, quando o benefício é computado com um total de 30 dias (15 +5 +10 = 30 dias). No quarto ciclo o benefício é computado com um total de 40 dias (15 +5 +10 + 10 = 40 dias). Não é computado no ciclo cinco, pois é resolvido no último dia do mesmo, antes, portanto, da medição. Assim, demonstra-se que um benefício de alta complexidade impacta no índice em pelo menos três ciclos. Portanto, para conseguir atingir a meta, o gestor tem que trabalhar com a agenda de forma a garantir uma maior entrada de benefícios de menor complexidade, de preferência para atendimento o mais próximo possível da medição, de forma a neutralizar o impacto gerado pelos benefícios de alta complexidade, como será demonstrado abaixo. Nas próximas simulações, constarão apenas três ciclos, mas o seu resultado pode ser usado, por analogia, nos demais ciclos.

Figura 2 - Simulação do IMA-GDASS com 1 benefício de alta complexidade e 10 benefícios de baixa complexidade atendidos por dia

Hipóteses:

1) Atendimento = agendamento + 15 dias = protocolo.

2) Grau de complexidade (X) para deliberação: 0, 7 e 34 dias

3) Índice medido a cada 10 dias

		Ciclo 1										Ciclo 2										Ciclo 3																		
DIAS CORRIDOS ->		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30									
DIAS DO CICLO ->		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10									
Agendamento	X1(0)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10																								
	X2(7)																																							
	X3(34)	1																																						
Atendimento = Protocolo	X1(0)																																							
	X2(7)																																							
	X3(34)																																							
Liberação	X1(0)																																							
	X2(7)																																							
	X3(34)																																							
IMA-GDASS =	$\frac{\sum \text{dias corridos}}{\sum \text{número de benefícios}}$										0,00										20,00										30,00									

Na Figura 2 pode-se verificar que os benefícios de baixa complexidade, ou seja, resolvidos no mesmo dia do protocolo, não são computados em nenhum ciclo. Os benefícios só são contabilizados no índice caso estejam protocolados e ainda não liberados. Como os benefícios de baixa complexidade são resolvidos no mesmo dia do protocolo, não faz diferença quantos benefícios deste tipo a agência atenda durante o período, pois nenhum

deles será contabilizado. Mesmo os atendidos no dia de medição não são computados, uma vez que liberados no mesmo dia e a medição é realizada à noite, após o fechamento das agências.

O IMA-GDASS, um indicador de desempenho, deve demonstrar o grau de eficiência do INSS. O fato dos benefícios solucionados mais rapidamente, ou seja, quando o órgão é mais eficiente, não serem contabilizados no índice não incentiva a eficiência. Assim, não é vantagem para o gestor abrir agenda para tais benefícios, uma vez que disponibilizará mão-de-obra para o atendimento dos mesmos, porém sem qualquer retorno no índice.

Figura 3 - Simulação do IMA-GDASS com 1 benefício de alta complexidade e 1 benefício de média complexidade atendido por dia entre o sexto dia do segundo ciclo e o terceiro dia do terceiro ciclo

Hipóteses:

1) Atendimento = agendamento + 15 dias = protocolo.

2) Grau de complexidade (X) para deliberação: 0, 7 e 34 dias

3) Índice medido a cada 10 dias

DIAS CORRIDOS -> DIAS DO CICLO ->	Ciclo 1										Ciclo 2										Ciclo 3																			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10										
Agendamento	X1(0)																																							
X2(7)	1	1	1	1	1	1	1	1																																
X3(34)	1																																							
Atendimento = Protocolo	X1(0)																																							
X2(7)																1	1	1	1	1	1																			
X3(34)																1																								
Liberação	X1(0)																																							
X2(7)																																								
X3(34)																																								
IMA-GDASS =	$\frac{\sum \text{dias corridos}}{\sum \text{número de benefícios}}$										0,00										17,33										30,00									

Na Figura 3 pode-se verificar o que acontece com o índice quando protocolados benefícios de média complexidade a partir do sexto dia do segundo ciclo e entre o primeiro e terceiro dia do ciclo. Os benefícios protocolados ajudaram a diminuir o índice no segundo ciclo, entretanto não fizeram diferença para o índice do terceiro ciclo. Este fato ocorreu, pois tais benefícios são resolvidos em sete dias, e assim, se protocolados nos primeiros três dias do ciclo, serão liberados antes da medição deste. Com isto, o gestor não é incentivado a abrir agenda para benefícios deste tipo nos primeiros dias do ciclo.

Figura 4 - Simulação do IMA-GDASS com 1 benefício de alta complexidade e 1 benefício de média complexidade atendido por dia a partir do sexto dia do segundo ciclo

Hipóteses:

- 1) Atendimento = agendamento + 15 dias = protocolo.
- 2) Grau de complexidade (X) para deliberação: 0, 7 e 34 dias
- 3) Índice medido a cada 10 dias

		Ciclo 1										Ciclo 2										Ciclo 3																		
DIAS CORRIDOS ->		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30									
DIAS DO CICLO ->		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10									
Agendamento	X1(0)																																							
	X2(7)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1																								
	X3(34)	1																																						
Atendimento = Protocolo	X1(0)																																							
	X2(7)																1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1									
	X3(34)																1																							
Liberação	X1(0)																																							
	X2(7)																																							
	X3(34)																																							
IMA-GDASS =	$\frac{\sum \text{dias corridos}}{\sum \text{número de benefícios}}$										0,00										17,33										20,38									

A Figura 4 demonstra o que acontece quando são atendidos benefícios de média complexidade durante todo o terceiro ciclo. Neste caso, os benefícios atendidos entre os dias quatro e dez do último ciclo baixam o índice do terceiro ciclo. Assim, os gestores têm incentivo para abrir agenda para este tipo de benefício apenas para esses dias.

Figura 5 - Simulação do IMA-GDASS com 1 benefício de alta complexidade e 1 benefício de média complexidade atendido por dia entre o primeiro e o terceiro dia do terceiro ciclo

Hipóteses:

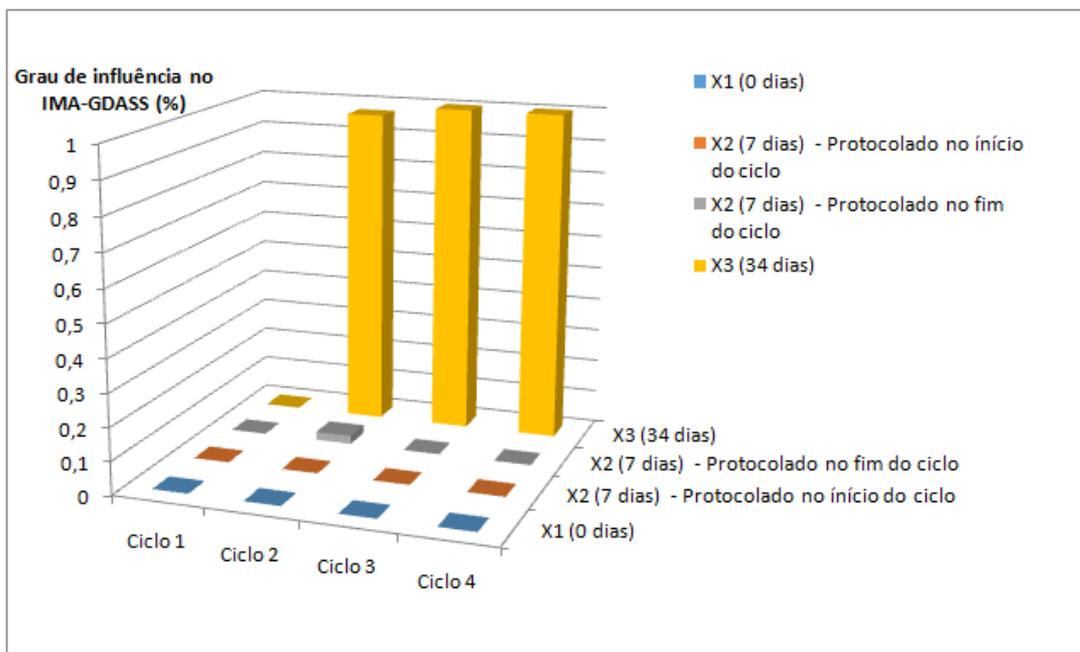
- 1) Atendimento = agendamento + 15 dias = protocolo.
- 2) Grau de complexidade (X) para deliberação: 0, 7 e 34 dias
- 3) Índice medido a cada 10 dias

		Ciclo 1										Ciclo 2										Ciclo 3																		
DIAS CORRIDOS ->		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30									
DIAS DO CICLO ->		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10									
Agendamento	X1(0)																																							
	X2(7)							1	1	1																														
	X3(34)	1																																						
Atendimento = Protocolo	X1(0)																																							
	X2(7)																																							
	X3(34)																1																							
Liberação	X1(0)																																							
	X2(7)																																							
	X3(34)																																							
IMA-GDASS =	$\frac{\sum \text{dias corridos}}{\sum \text{número de benefícios}}$										0,00										20,00										30,00									

A Figura 5 comprova o que já fora constatado na figura anterior, que os benefícios de média complexidade protocolados nos três primeiros dias do mês não são computados em qualquer índice.

caiu para 18, uma vez que o novo benefício entrou com tempo de 16 dias. O IMA-GDASS, no referido ciclo, foi calculado da seguinte forma: $(16+20)/2 = 18$. Pode-se concluir que é mais interessante para o gestor abrir mais vagas na agenda de benefícios de média complexidade para atendimento no último dia do ciclo.

Gráfico 1 - Grau de influência que cada benefício, de acordo com sua complexidade, exerce sobre o IMA-GDASS em 4 ciclos diferentes



O Gráfico 1, resume as simulações acima e apresenta o grau de influência de um benefício de baixa, média ou alta complexidade sobre o IMA-GDASS. A influência de um benefício de alta complexidade é alta, os de baixa complexidade não exercem influência alguma, bem como os de média complexidade protocolados no início do ciclo. Os de média complexidade protocolados no fim do ciclo exercem alguma influência e é necessário um grande número deles para modificar o índice. Isso, bem como as simulações anteriores, demonstram, além do funcionamento do IMA-GDASS, a importância do gestor em criar as estratégias ideais para possibilitar atingir as metas estipuladas pelo órgão.

6. GESTÃO PÚBLICA

Para garantir o cumprimento da meta é importante que o gestor exerça sua função de forma eficiente, eficaz e efetiva. O termo gestão está relacionado com administrar e envolve em alto grau o processo de tomada de decisões, uma vez que diz respeito às atividades de planejamento, organização, direção e controle. Salgado (2003) identifica que o planejamento está relacionado com traçar os objetivos e metas da entidade de acordo com sua missão e estabelecer a missão, visão, e diretrizes dos planos estratégicos para realizá-los de forma eficaz e efetiva. A organização envolve reunir os recursos humanos, materiais e financeiros necessários de acordo com o planejamento efetuado. A direção está relacionada com a ação, exercer a liderança, motivar, formular programas de recompensa e punição, ou seja, fazer com que os recursos cumpram o planejado. Finalmente, o controle refere-se à avaliação, ao acompanhamento e ao monitoramento. É o momento em que o gestor verifica se o plano traçado segue de forma a alcançar os objetivos propostos. Deve-se retornar à função de planejamento e efetuar os acertos necessários de acordo com a avaliação colhida.

No processo de planejamento, são estabelecidos planos em nível estratégico, tático e operacional. Os primeiros, de longo prazo, traçam a missão e os objetivos organizacionais e as estratégias gerais para atingi-los. O nível tático estabelece as diretrizes básicas que guiam a tomada de decisão dos administradores e seus colaboradores, os procedimentos, métodos e técnicas padrões a serem utilizados nas atividades de rotina e as regras e regulamentos a serem seguidos. O nível operacional, de curto prazo, coloca em prática os planos traçados.

Para o sucesso da organização, faz-se imprescindível a integração entre os três níveis, de forma que os funcionários do nível operacional conheçam e se identifiquem com os objetivos traçados pelo nível estratégico. O nível tático tem a responsabilidade de estabelecer programas e processos que facilitem esta integração, perceber as dificuldades enfrentadas pelos funcionários do

nível operacional, elucidar as metas e preparar o nível operacional para seu cumprimento, bem como levar as dificuldades e gargalos percebidos ao nível estratégico. A integração na dimensão gerencial destes níveis, permeada pelo pensamento sistêmico, é fundamental para garantir o sucesso da organização, no caso da gestão pública, servir ao interesse público, conforme Bergue (2011). O autor aponta que nas organizações o executivo busca atingir a maior margem de lucro possível e trazer o maior retorno dos investimentos efetuados. Já na administração pública, os resultados a serem atingidos e os próprios objetivos são mais amplos, pois devem obrigatoriamente servir ao interesse público.

Contudo, uma vez que “os sistemas de gestão são uma dimensão instrumental da organização, que independe em larga medida de sua finalidade” (BERGUE, 2011, p. 17), os fundamentos dos sistemas de gestão dos dois tipos de organizações se assemelham. Cabe a utilização do mesmo referencial teórico desde que os elementos sejam ressignificados. Assim, os modelos de gestão e os parâmetros de aferição de resultados devem ser diferentes entre os dois tipos de organizações.

Bergue (2011, p. 24) esclarece que,

Pode-se dizer que a gestão tem como objeto a organização, e como objetivo a criação de valor. No caso da administração pública, o objeto de análise da gestão é a organização pública, que nesse campo particular do conhecimento, assume contornos bastante distintos de suas congêneres no setor privado. O objetivo, igualmente, da gestão pública, encerra contornos diferenciados, notadamente quando se toma a ideia de geração de valor público, entendido como o resultado da ação governamental informado e orientado pelo interesse público. A organização pública é, portanto, meio (agregado de processos) para a produção de valor público, seu propósito finalístico.

Ressalta ainda que a gestão foca no resultado e não no processo, assim, quando aplicada à administração pública, trouxe um aperfeiçoamento dos mecanismos da fase de controle, com o uso de tecnologia de informação. Daí surgiram os modelos de metas de trabalho introduzidos à administração pública, que mudou o foco do controle com apontamento de erros e falhas, para o controle citado anteriormente, para melhorar o desempenho dos processos com vistas ao alcance dos objetivos.

No Brasil, na década de 90, iniciou-se uma reforma gerencial na administração pública, com o intuito de modernizá-la, ao passar de um modelo burocrático para um gerencial. Conforme Arroyo (1998), a finalidade de tal mudança foi melhorar o desempenho da administração pública, com foco no cidadão e no exercício do controle através dos resultados. Busca-se, com isso, aumentar a satisfação do cidadão-usuário do serviço público e a eficiência nos gastos públicos.⁷

6.1. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Para verificar se os planos traçados pelos gestores alcançam o resultado esperado, avalia-se o desempenho organizacional com a utilização de indicadores. Stair e Reynolds (2015) inferem que as organizações priorizam a melhoria da produtividade dos trabalhadores. Para medi-la, devem ser considerados fatores como quantidade de matéria-prima utilizada, qualidade do trabalho executado e tempo para produção.

Para Nelly (1995 *apud* Welter, 2012, p. 30)

Avaliação de desempenho é o processo de quantificar a ação, onde a avaliação é o processo de quantificar e a ação conduz ao desempenho. Indicador de desempenho pode ser definido como a medida usada para quantificar a eficiência e a eficácia de uma ação, sendo que eficácia se refere ao quanto os requerimentos dos clientes são atendidos, e eficiência se refere à como os recursos da organização são economicamente utilizados para atingir o nível de eficácia de satisfação dos clientes.

Os indicadores de desempenho devem ser utilizados para verificar se são cumpridos os objetivos da instituição. No caso do setor público, é o próprio cidadão-usuário que paga os custos dos serviços prestados pela administração

⁷ No governo Lula, de acordo com Klering, Porsse e Guadagnin (2010), as reformas administrativas são desdobramentos das reformas dos governos anteriores, em continuidade ao já iniciado. Foram efetuadas integrações de programas governamentais e instituídas avaliações de desempenho na administração pública, inovações gerenciais e reestruturação do executivo federal.

através de impostos, sem ter, na maioria dos casos, escolha entre concorrentes que prestem o mesmo serviço, daí a importância da redução de custos dos serviços. Nestes devem ser considerados todos os custos arcados pela sociedade para a prestação do serviço, inclusive relativos a outros entes públicos, como custo do Poder Judiciário.

Para Welter (2012), os sistemas de avaliação de desempenho devem indicar onde estão as falhas nos processos e possibilitar a mudança nos pontos estratégicos que prejudiquem o alcance dos objetivos institucionais. O objetivo principal destes sistemas é a melhoria contínua dos processos. Desta forma, devem ser testados e revistos periodicamente, para que permitam a visualização dos gargalos estratégicos.

Em Harvard Business Review (2000), os autores colocam que os sistemas de mensuração de desempenho devem atender a quatro diretrizes básicas: 1) deve ter como principal objetivo avaliar o progresso da equipe e indicar a necessidade de ações corretivas; 2) deve ser definido em conjunto pela equipe avaliada e a direção da organização; 3) deve acompanhar todo o processo e não somente o produto dele; e 4) devem ser adotados poucos indicadores relacionados através de um painel de controle. Assim, os indicadores servem para descrever o processo e possibilitar a verificação do que precisa ser melhorado no mesmo, ou seja, deve apresentar as informações necessárias à conclusão do percurso até atingir as metas desejadas. Ressalte-se que a determinação do que são poucos indicadores deve estar relacionada com a qualidade destes em apresentar informações úteis aos gestores e com a facilidade de manejo dos mesmos.

Conforme Pinheiro (1998, p. 47), “os indicadores constituem um meio, são instrumentos através dos quais se pode descobrir, ampliar, ou confirmar o conhecimento”. Assim, eles devem facilitar o entendimento do que se quer avaliar e uniformizar os conceitos. Entretanto, se mal utilizados, podem levar a equívocos na sua interpretação, sem demonstrar a situação real em que o órgão se encontra. Da mesma forma, pode ser necessário que um indicador seja analisado em conjunto com outros indicadores para uma correta interpretação de seus resultados.

No INSS, conforme Lei nº 11.907/2009 (BRASIL 2009a), a avaliação de desempenho foi criada com a finalidade de desenvolver o servidor, de forma a adequar suas competências aos objetivos institucionais e assim melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo órgão. Foi concebida como um instrumento de gestão que possibilita avaliar os processos de trabalho e identificar as necessidades de capacitação. Foi, desta forma, apresentado aos servidores, como maneira de melhorar as condições de trabalho e promover o crescimento pessoal e profissional dos mesmos e, conseqüentemente, da instituição. Como resultado, a melhoria dos serviços prestados à população.

Foi colocada em prática com a criação do Plano de Ação, com a aplicação do ciclo PDCA com foco na melhoria contínua. Criaram-se diversos indicadores de desempenho de acordo com o mapa estratégico do Instituto, mas somente um deles, o IMA-GDASS, serve de base para o pagamento da gratificação aos servidores que, até 2015, representava em torno de 70% da remuneração da maioria deles. Essa gratificação é dividida em uma parte institucional, que representa 80% do total, a qual depende do cumprimento da meta relativa ao IMA-GDASS pela gerência executiva a qual o servidor estiver vinculado. A parcela relativa à avaliação individual corresponde a 20% do total da gratificação e é efetuada pela chefia imediata conforme os quesitos: flexibilidade às mudanças, relacionamento interpessoal, trabalho em equipe, comprometimento com o trabalho e conhecimento e autodesenvolvimento. Conforme Brasil (2016b), somente no primeiro ciclo de avaliação 93% dos servidores recebeu a nota máxima na avaliação individual, este percentual subiu para 97% no ciclo seguinte e chegou a 99% no quinto ciclo, em 2011 e permaneceu assim até 2016.⁸ Assim, quase a totalidade dos servidores do órgão recebe o total da parcela individual da gratificação. Este resultado ao invés representar a avaliação de forma variável, ou seja, conforme o efetivo desempenho representa uma parcela fixa da remuneração dos servidores.

Welter (2012) apresenta o conceito de disfunção dos indicadores. São apresentados três grupos de disfunções de indicadores: comportamental,

⁸ Cabe ressaltar que está disponível a informação referente apenas ao total de servidores que receberam a nota máxima, 20 pontos, entretanto, qualquer nota a partir de 18 pontos já garante o recebimento da parcela individual integral da referida gratificação.

temporal e de otimização local em detrimento do ótimo global. A primeira disfunção se refere a quando as pessoas que atuam no nível operacional manipulam os resultados, de forma que os indicadores não correspondam aos reais objetivos da entidade. Esta disfunção pode ser visualizada no manejo da agenda pelos gestores do INSS, que pode representar uma forma de cumprir a meta em detrimento da qualidade do serviço prestado. Bem como nos casos em que os processos são indeferidos sem que se tenha oportunizado ao requerente todos os procedimentos e prazos legais para comprovação do direito ao benefício.⁹

⁹ As demais disfunções aplicam-se principalmente a indicadores financeiros, por isso fogem ao escopo do presente estudo. São quando os resultados de curto prazo mascaram problemas nos resultados de longo prazo e quanto ao conflito entre os indicadores locais e globais.

7. GESTÃO ESTRATÉGICA NO INSS

No INSS, os esforços para melhorar a gestão acentuaram-se em 2000¹⁰. Foi instituído o “Programa de Gestão pela Qualidade”, através de um núcleo setorial que seria responsável pela implantação deste nas Gerências Executivas de todo Brasil, conforme Resolução nº 43/00 (BRASIL, 2000b). O foco principal era entender os anseios dos cidadãos atendidos pelo INSS e buscar formas de melhor fazê-lo. Nesta etapa foi instituído o agendamento eletrônico dos principais serviços prestados pelo órgão, com a finalidade de organizar as longas filas às quais estavam sujeitos os segurados que necessitavam de atendimento. Com o sistema Agenda, o atendimento passava a ser com hora marcada, as pessoas ligavam para a central telefônica e esperavam em casa o dia marcado para atendimento.

A criação de um sistema que integrasse e apresentasse diversos indicadores de forma fácil e organizada por todo o Instituto iniciou em 2007, com o programa “Modelo de Melhoria Contínua Organizacional – PGA”, que incluía a estruturação do Modelo Gerencial PGA¹¹ e a implementação da ferramenta administrativa PDCA (*Plan – Do – Check – Action*), conforme Resolução nº 33/07 (BRASIL, 2007). Esta ferramenta divide-se em quatro etapas. A primeira, *Plan*, se refere ao planejamento de ações e estratégias para alcançar os objetivos traçados, com a definição de metas passíveis de serem realizadas. No INSS, foi efetuada através da criação do mapa estratégico e plano de ação, com a ajuda da ferramenta *Balanced Scorecard* (BSC). A segunda etapa, *Do*, está relacionada com a execução do plano

¹⁰ Na década de 90 já eram utilizados indicadores de desempenho pelo Instituto. Os dados de número de benefícios repesados, tempo médio de concessão e quantidade de requerimentos estavam disponíveis através de aplicativos do sistema PLENUS. Entretanto, além de difíceis de serem extraídos, tais indicadores não eram organizados e utilizados de forma sistemática pelo órgão.

¹¹ O PGA estendeu a todas as unidades um amplo e intenso processo de mudança da cultura organizacional e treinamento dos gestores. Tais treinamentos incluíam cursos de especialização em módulos para os servidores que exerciam funções de chefia, referentes às ferramentas de gestão. Entretanto, tais cursos não passaram do primeiro módulo. Em vista de mudanças na direção central do órgão, bem como a indisponibilidade orçamentária do ano seguinte, 2008, o programa foi modificado radicalmente. Neste momento houve diversas tentativas de adaptação do programa, onde etapas já anunciadas aos servidores deixaram de acontecer sem nenhuma explicação superior. Tal fato gerou uma profunda desconfiança e falta de credibilidade quanto às mudanças prometidas. Este problema de descontinuidade administrativa e desconsideração dos avanços conquistados já fora objeto de estudo por Nogueira (2006) e Vidal (2010).

traçado. Inclui a educação e capacitação da equipe e foi parcialmente aplicada pelo INSS. O plano foi executado e houve treinamentos iniciais e a educação continuada foi implantada no órgão. Entretanto acabou interrompida. A terceira etapa, *Check*, corresponde à avaliação dos resultados obtidos e os efeitos do trabalho realizado. A quarta etapa, *Action*, refere-se à correção do plano e verificação dos motivos pelos quais as ações realizadas não alcançaram os resultados esperados. As duas últimas etapas restaram prejudicadas.

Após diversos ajustes, os quais não foram devidamente planejados, em 2009, foi implementado o “Plano de Ação”, o qual estipulava as metas a serem cumpridas pelas unidades, bem como um sistema de gratificação por desempenho para os servidores. A base do plano de ação é o mapa estratégico, com utilização do BSC.

7.1. BALANCED SCORECARD (BSC)

Os indicadores foram estabelecidos através do sistema de avaliação de desempenho organizacional conhecido como Balanced Scorecard (BSC), que, segundo Brum (2012) tem como diferencial considerar outros indicadores além do financeiro. A ideia básica do BSC é auxiliar a transformar a estratégia em ação. O BSC se destaca por estabelecer um vínculo entre o nível estratégico e a ação operacional individual, permite aos gestores saber o que se passa no nível operacional, mesmo que estes não possam estar fisicamente próximos de onde ocorre a ação. A partir da constituição da visão e do plano de ação da organização são estabelecidos os pontos críticos de sucesso e então as metas a serem medidas pelos indicadores de desempenho. Verifica se os objetivos então estabelecidos são atingidos.

Um indicador isolado não permite fornecer metas de desempenho claras, assim, o BSC é “um conjunto equilibrado de indicadores financeiros e operacionais” (HARVARD BUSINESS REVIEW, 2000, p. 119).

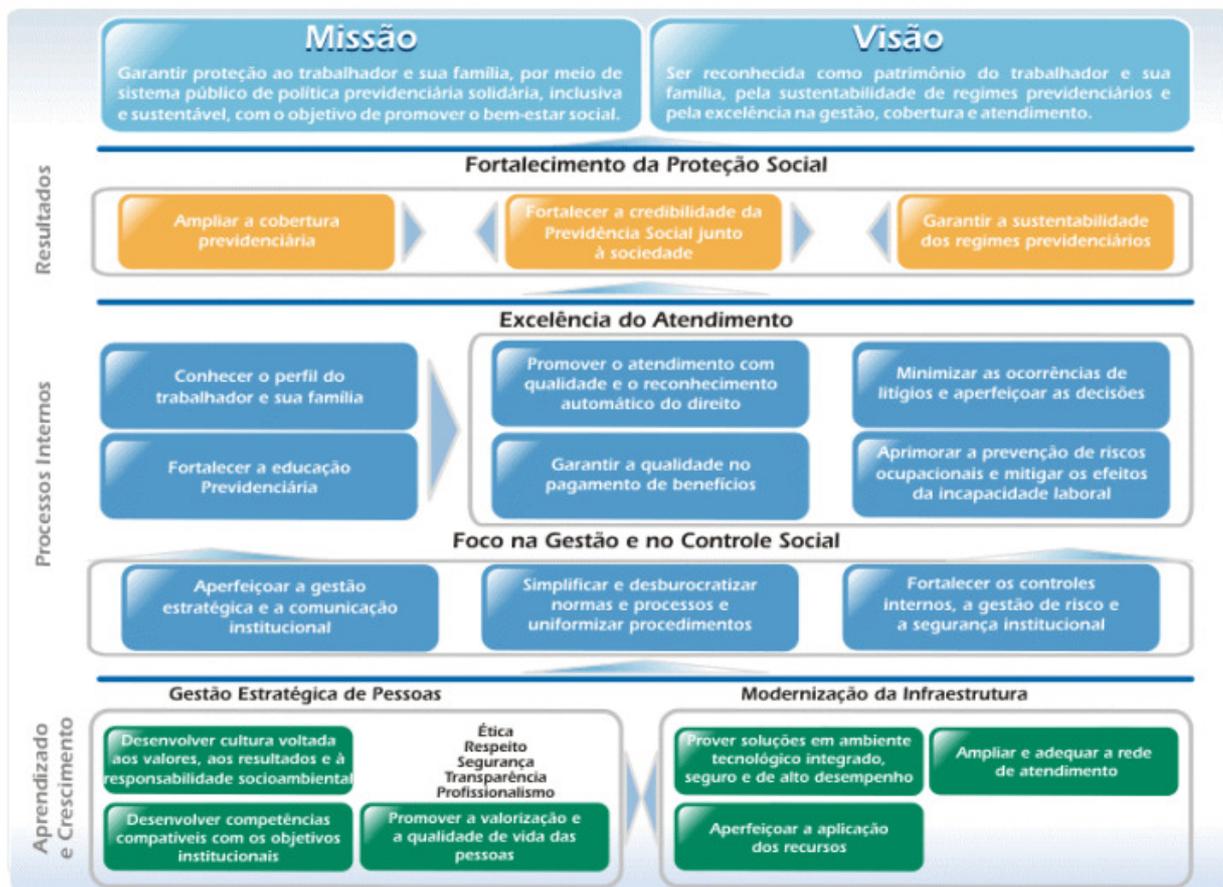
O BSC precisa apresentar uma visão rápida, porém abrangente da totalidade da organização, focar em um número suficiente de indicadores de maior relevância e deve apresentar respostas para quatro questões e perspectivas:

- Como os clientes nos vêem? (perspectiva do cliente)
- Em que devemos ser excelentes? (perspectiva interna)
- Seremos capazes de continuar melhorando e criando valor? (perspectiva de inovação e aprendizado)
- Como parecemos para os acionistas? (perspectivas financeiras) (HARVARD BUSINESS REVIEW, 2000, p. 119)

Os indicadores relativos aos clientes devem refletir os fatores que sejam efetivamente importantes para estes. Os indicadores internos devem traduzir as operações internas críticas que possibilitam satisfazer os clientes. Os indicadores referentes à inovação e aprendizado devem refletir a criação de mais valor para o cliente através de novos produtos e a melhora contínua da eficiência operacional da organização. Os indicadores financeiros estão relacionados com a rentabilidade, crescimento e valor para os acionistas. Apresenta melhores resultados se utilizado quando ligado a processos de mudança (HARVARD BUSINESS REVIEW, 2000). Na administração pública direta e autárquica, neste aspecto, os acionistas são os próprios usuários-cidadãos, ou seja, os que pagam pelos serviços através dos impostos, desta forma o custo para manter a administração afeta a eles. Nos monopólios públicos, não existe a mesma necessidade de identificação e correção das fragilidades apresentadas pelos indicadores para evitar a perda de clientes e, assim esta correção pode ser mais demorada e até mesmo não acontecer.

O BSC foi instituído no INSS a partir da portaria nº 321/2008 (BRASIL, 2008). Foi, então, criado o Mapa Estratégico do INSS para o período de 2009 a 2015, conforme Figura 8, no qual foram estabelecidas a missão e a visão do órgão, e os passos, objetivos organizacionais específicos, para alcançá-las. A partir do mapa estratégico foram estabelecidos anualmente os Planos de Ação do Instituto, com indicadores específicos para alcançar os objetivos estratégicos. As metas foram pactuadas por agência, com acompanhamento mensal. Foi criado um sistema, o Painel de Desempenho, que permite o acesso às metas estabelecidas para cada unidade do país bem como o andamento destas.

Figura 8 - Mapa estratégico do INSS



Fonte: INSS (2009)

Na base do mapa estratégico estão os objetivos ligados ao aprendizado e crescimento: gestão estratégica de pessoas e a modernização da infraestrutura. A partir destes, parte-se para os objetivos relativos aos processos internos, com o foco na gestão e no controle social, dos quais se destaca: o aperfeiçoamento da gestão estratégica e comunicação; simplificação, desburocratização e uniformização de procedimentos e normas. Assim, conquistar a excelência no atendimento, com ações que visam conhecer o perfil do trabalhador e sua família e fortalecer a educação previdenciária. Isso tudo para alcançar o resultado de fortalecimento e proteção social e assim atingir a missão do órgão.

Quanto aos objetivos estratégicos de excelência no atendimento, cabe destacar: a promoção do atendimento com qualidade e o reconhecimento automático do direito; a minimização das ocorrências de litígios e

aperfeiçoamento das decisões. Dentro do construto qualidade, estão incluídas questões relativas à rapidez no atendimento e exatidão dos processos. Para medir a rapidez foi instituído, dentre outros, o IMA-GDASS, que é o indicador utilizado para realizar a avaliação de desempenho do órgão e assim pagar a gratificação aos servidores. Para a exatidão foi criado o índice de concessões e reativações judiciais, este indicador é utilizado como auxiliar na gestão e não possui qualquer gratificação quando atingida a meta.

O foco inicial no IMA-GDASS em detrimento dos demais indicadores criados gerou grande impacto positivo, uma vez que o órgão passou a apresentar uma resposta rápida às solicitações dos usuários. Entretanto, deixou-se de verificar se, no longo prazo, as metas traçadas realmente levaram a atingir a missão do órgão. Não houve reavaliação e correção dos problemas apresentados nos relatórios mensais efetuados pelas equipes. Esses se tornaram apenas rotinas obrigatórias, e muitas reuniões passaram a ter outro enfoque, como atualização técnica da equipe, a qual, apesar de importante, deveria ter um espaço separado. Assim, podem-se agravar outros problemas, como, por exemplo, a diminuição na qualidade da análise dos processos.

Conforme se verifica acima, a qualidade de atendimento, o aperfeiçoamento das decisões e minimização da ocorrência de litígios já estão previstas no mapa estratégico. Já existem inclusive indicadores para medi-las. Porém, ainda não ganharam a importância devida pelos gestores, uma vez que não foi tomada nenhuma ação que alterasse essa situação.

7.2. GESTÃO DE AGENDA DAS AGÊNCIAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Plano de Ação previa reuniões mensais em cada agência para acompanhamento, onde seriam apresentadas as dificuldades enfrentadas bem como os pontos positivos da equipe, com a proposição de ações corretivas necessárias. As ações que pudessem ser tomadas localmente seriam, então,

colocadas em prática. Os relatórios das reuniões seriam repassados às hierarquias superiores, de forma que estas, responsáveis pelas decisões estratégicas, tivessem conhecimento das necessidades das agências e pudessem tomar as providências necessárias.

Com isto, os gerentes das agências passaram a possuir autonomia no gerenciamento de suas unidades em questões de gestão de agenda¹² e de pessoal¹³. A proposta era diminuir a interferência direta das gerências executivas nestas questões, desde que cumpridas as normativas existentes. Isso facilita que a agenda seja manejada de forma a aumentar ou diminuir as vagas de acordo com a necessidade. Desta forma, seria possível, através dos índices apurados, verificar quais as demandas reais existentes conforme as sazonalidades da economia regional e otimizar a disponibilização da mão-de-obra e, assim, melhorar a qualidade de atendimento do órgão e cumprir as metas.¹⁴ Quando a demanda é maior do que a quantidade de vagas disponíveis, a agenda alonga e o processo já é protocolado com um número alto de dias. Assim, é necessário respeitar a demanda¹⁵, de forma que a mesma seja atendida, entretanto deve-se evitar ultrapassar a capacidade de atendimento da agência, uma vez que isso acarretaria em um atendimento de pior qualidade ou mesmo não atendimento, no caso dos serviços não - agendáveis.¹⁶

No Quadro 5 apresenta-se um exemplo hipotético de quadro de vagas em uma agência que possui dez servidores que atendem ao público. Seis no turno da manhã e quatro no turno da tarde. O tempo em minutos de cada tipo

¹² Tempo para cada tipo de serviço atendido, quantidade de vagas disponibilizadas, fechamento de agenda para determinados serviços.

¹³ Servidores direcionados para tipos específicos de agendamento, serviço espontâneo ou serviço interno, divisão dos servidores por turnos, férias, dentre outros.

¹⁴ Isto também pode ser utilizado para, por exemplo, abrir vagas nos meses de medição do IMA-GDASS para fins de aumentar o número de requerimentos com poucos dias, ou fechar a agenda quando esta somente possuir datas disponíveis mais afastadas. Neste caso os segurados acabam prejudicados, pois têm que aguardar para agendar os benefícios ou agendar para outras agências.

¹⁵ Além dos benefícios, as agências atendem demandas de serviços não agendáveis. A abertura de vagas para os agendamentos deve ser efetuada de acordo com o número de servidores disponíveis na agência. Por exemplo, se a agência possui somente três servidores por turno, um deve ser direcionado para atendimento dos serviços não agendáveis, como orientações, cumprimento de exigências, emissão de certidões simples, problemas com benefícios em manutenção, e só deveriam ser abertas vagas para no máximo dois serviços agendáveis de cada vez.

¹⁶ Ressalta-se que as agências têm como limite de funcionamento às 19 horas, uma vez que o contrato de vigilância, terceirizado, cobre somente o horário as 07h00min às 19h00min.

de agendamento se refere ao tempo reservado na agenda para atendimento daquele requerimento. Portanto, um agendamento de 45 minutos marcado para às 13 horas pressupõem que o servidor atenderá o requerente até às 13h45min. Cabe ressaltar que em uma hora, podem ser abertas quatro vagas de 15 minutos. Nos casos em que o servidor termine o atendimento antes do próximo agendamento, este ajuda no atendimento espontâneo.¹⁷

Quadro 5 - Exemplo de quadro de vagas disponíveis em uma agência até 15 de setembro

	SERVIDORES DA MANHÃ						SERVIDORES DA TARDE				
	Servidor A	Servidor B	Servidor C	Servidor D	Servidor E	Servidor F	Servidor G	Servidor H	Servidor I	Servidor J	
08:00	OITIVA		AGENDA		AGENDA						
09:00	OITIVA	AGENDA	AGENDA								
10:00	OITIVA			AGENDA		AGENDA					
11:00		AGENDA				AGENDA					
12:00		AGENDA		AGENDA	AGENDA	INTERNO		AGENDA		AGENDA	
13:00			AGENDA			INTERNO		AGENDA	INTERNO	AGENDA	
14:00									AGENDA		
15:00									AGENDA		
16:00											INTERNO
17:00											INTERNO

LEGENDA	
	Agendamentos de 90 minutos
	Agendamentos de 60 minutos
	Agendamentos de 45 minutos
	Agendamentos de 15 minutos
	Serviço interno
	Atendimento espontâneo
	Fora do horário do servidor

No Quadro 6 apresenta-se o mesmo quadro, da mesma agência hipotética, porém reformulado de forma a aumentar o número de vagas

¹⁷ Agendamento de 90 minutos refere-se a oitivas de testemunhas requeridas dentro de processo de benefício. Agendamento de 60 minutos são vagas disponibilizadas para aposentadorias (exceto por idade urbana), benefícios rurais e certidões de tempo de contribuição. Agendamento de 45 minutos é para benefícios urbanos de salário-maternidade, auxílio-reclusão, pensão por morte, aposentadoria por idade urbana, recursos (exceto de benefício por incapacidade), revisões, benefícios assistenciais e entrevistas rurais, estas solicitadas dentro de processos de benefícios. Agendamento de 15 minutos são vagas destinadas ao atendimento de recursos de benefícios por incapacidade, solicitações de vistas, cópia e carga de processos.

disponíveis.¹⁸ A vaga para agendamento do servidor D para as 8 horas não existia em setembro, portanto, não era possível agendar para tal horário. Para o mês de outubro, entretanto, tal vaga foi criada, e assim tal horário encontra-se disponível para agendamento. Com isto, é possível que um segurado tente agendar um benefício no dia 29 de agosto e só tenha vaga para novembro. Já um segurado que tente agendar no dia 15 de setembro, vai conseguir vaga para atendimento em 01 de outubro.

Quadro 6 - Quadro de vagas disponíveis na agência reformulado em 15 de setembro para fins de aumento do número de vagas para o mês de outubro

	SERVIDORES DA MANHÃ						SERVIDORES DA TARDE				
	Servidor A	Servidor B	Servidor C	Servidor D	Servidor E	Servidor F	Servidor G	Servidor H	Servidor I	Servidor J	
08:00	OITIVA		AGENDA	AGENDA	AGENDA						
09:00	OITIVA	AGENDA	AGENDA		AGENDA						
10:00	OITIVA			AGENDA		AGENDA					
11:00		AGENDA	AGENDA			AGENDA					
12:00		AGENDA		AGENDA	AGENDA	AGENDA		AGENDA		AGENDA	
13:00			AGENDA		AGENDA	AGENDA		AGENDA	AGENDA	AGENDA	
14:00									AGENDA		
15:00									AGENDA		
16:00								AGENDA			INTERNO
17:00								AGENDA			INTERNO

LEGENDA	
	Agendamentos de 90 minutos
	Agendamentos de 60 minutos
	Agendamentos de 45 minutos
	Agendamentos de 15 minutos
	Serviço interno
	Atendimento espontâneo
	Fora do horário do servidor

Também é possível ao gestor a abertura de vagas por servidor. Os mesmos dois exemplos de quadro de vagas acima podem ser utilizados de outra forma. O gestor pode abrir as vagas de acordo com o disposto no Quadro 5 sem data fim definida. Ou seja, o sistema irá abrir as vagas automaticamente quando as anteriores forem preenchidas, indefinidamente. Entretanto, quando

¹⁸ Tais informações são inseridas no sistema que disponibiliza as vagas de acordo com a determinação do gestor. A partir do momento que o gestor insere a vaga no sistema, este abre vagas para que o requerente agende o serviço. Conforme as vagas forem preenchidas, abrem-se novas vagas no dia seguinte.

chegar perto do fim do mês, o gestor abre as vagas previstas de acordo com o Quadro 6 para o mês seguinte, e assim sucessivamente todos os meses. Desta forma, a agenda estará sempre cheia, porém existirá garantia de que sempre serão agendados benefícios novos todos os meses. A diferença é que, no primeiro caso a agenda só estará lotada no mês de medição e, no segundo, estará lotada todos os meses. Em qualquer uma das duas hipóteses haverá uma desordem “na fila virtual”. Outra possibilidade é a utilização das vagas não disponibilizadas para adiantar os atendimentos já marcados para o futuro. Assim, por exemplo, é possível atender os requerimentos marcados para o mês de outubro nos horários disponíveis nos meses de agosto e setembro. No início de outubro, então, cancela-se no sistema os benefícios já atendidos anteriormente e garante-se a entrada de benefícios novos.¹⁹

Em todos os casos, para a administração, a agência alcançou a meta estipulada e, assim, cumpriu o objetivo de prestar um bom serviço à população. Entretanto, no caso da agenda não ser efetivamente preenchida em todos os meses, uma parte da demanda não será atendida, ou será atendida após um período de espera maior do que o necessário caso a mão-de-obra fosse completamente disponibilizada. Assim, o indicador não prestará informações corretas à administração, ou seja, apresenta mais uma disfunção. O IMA-GDASS também não informa corretamente o fato de que a “fila virtual” não funciona como deveria, de forma que alguns são prejudicados em detrimento de outros.²⁰

¹⁹ Cabe ressaltar que o público atendido pelo órgão e, conseqüentemente as demandas, são diferenciadas. São considerados cidadãos-usuários dos serviços prestados pelo órgão todos aqueles que procuram os serviços de previdência social ou benefícios assistenciais de prestação continuada. São considerados segurados todos os trabalhadores brasileiros que contribuem para a previdência social como empregados, contribuintes individuais, facultativos e que exercem atividade rural em regime de economia familiar para subsistência, incluem-se aí os pescadores artesanais que não possuem outra fonte de renda. Além destes, são cidadãos-usuários do órgão os dependentes dos segurados, representantes legais e demais beneficiários de benefícios assistenciais de prestação continuada administrados pelo INSS. Também utilizam os serviços do Instituto, e são considerados usuários, as empresas, cidadãos que não se enquadram nas categorias citadas acima e órgãos públicos como Justiça Federal, Polícia Federal e Ministério Público, para os quais são prestados atendimentos específicos com a disponibilização de informações dos sistemas institucionais. Os órgãos externos encaminham as demandas ao INSS já com prazos para cumprimento, é obrigatória disponibilização de servidor para atendê-las fora do balcão.

²⁰ É comum os escritórios de advocacia colocarem funcionários para vigiar a abertura de vagas, as quais, quando abertas, são disponibilizadas automaticamente pelo site do INSS, e assim, quando abertas novas vagas, estas as ocupam com seus clientes, monopolizando o atendimento e dificultando o acesso para os segurados que não procuram seus serviços.

7.3. QUALIDADE DE ATENDIMENTO NO INSS

Conforme exposto acima, o Plano de Ação do INSS possui diversos indicadores, os quais medem diferentes aspectos do atendimento ao público.

²¹ Quanto à qualidade de decisão, existem indicadores que medem a quantidade de concessões em fases recursais e judiciais, ou seja, percentual de decisões administrativas que foram reformadas por outras instâncias externas ao INSS. Com exceção destes, todos os demais estão relacionados a tempo, o que restringe a análise de desempenho e a qualidade de atendimento ao tempo em que a demanda é atendida. Os indicadores de quantidade de concessões em fases recursais e judiciais, entretanto, indicam a qualidade das análises iniciais dos processos, uma vez que, quanto melhor a análise inicial, menos benefícios em que o requerente possuía direito líquido e certo são negados. Assim, menos processos serão concedidos nas fases recursais e judiciais.²²

Conforme o contido no Memorando-circular Conjunto nº 15/2016 /DIRAT/DIRBEN/INSS (INSS 2016), o qual estabelece critérios para supervisão das agências, pode-se depreender que a qualidade na análise das solicitações dos usuários deve estar de acordo com o tipo de requerimento.²³ Em relação a requerimentos de benefícios, será diferente de acordo com o tipo e complexidade do benefício e a legislação aplicada: a) benefícios de auxílio-doença incluem questões de tempo de espera de agendamento da perícia, de

²¹ Existem indicadores que medem o atendimento ao usuário-cidadão e também aos órgãos externos. Com foco nos indicadores referentes aos requerimentos do usuário-cidadão: existem desde indicadores de tempo, quanto de resolutividade e de qualidade de decisão. Os primeiros medem o tempo de espera desde o agendamento até a data de atendimento, o tempo de espera para atendimento após chegada à agência, o tempo de tramitação de recursos e de processos de reabilitação profissional. Os de resolutividade indicam a quantidade de requerimentos resolvidos no balcão na hora do atendimento.

²² Não estão disponíveis nos sistemas as séries históricas destes indicadores, apenas o índice do ano de 2016, sem identificar se o valor apresentado refere-se ao agregado do ano todo ou apenas do mês de consulta. Além disto, tal índice não apresenta dados de forma clara, uma vez que mistura os dados por agência incluindo as agências de cumprimento à decisão judicial. Assim, optou-se por não trazê-lo ao presente estudo.

²³ Nos requerimentos simples, como pedido de informações sobre data de pagamento, por exemplo, a qualidade do atendimento pode ser medida de acordo com o tempo de espera do atendimento e o valor da informação prestada, se esta responde ao questionamento do interessado.

atendimento da mesma, de análise médico-pericial e análise administrativa quanto aos quesitos qualidade e carência; b) benefícios assistenciais podem incluir questões de tempo de espera de agendamento da perícia e avaliação social, de atendimento das mesmas, de análise médico-pericial e social e análise administrativa quanto à renda do grupo familiar; c) benefícios de salário maternidade incluem questões de tempo de espera de agendamento e de atendimento, bem como análise administrativa quanto à qualidade, carência e relação trabalhista; d) benefícios de pensão por morte incluem questões de tempo de espera de agendamento e de atendimento, bem como análise administrativa quanto à carência, qualidade de segurado e de dependente; e) benefícios de aposentadorias incluem questões de tempo de espera de agendamento e de atendimento, bem como análise administrativa de toda a vida laborativa do requerente.²⁴

Esses procedimentos e a forma como são efetuados influenciam diretamente no *lead time* do processo e assim, diretamente na qualidade de atendimento. Conforme Martins (2003) o *lead time* é medida do tempo entre o pedido do cliente e a entrega do produto, no caso em análise, do serviço. Os procedimentos servem para possibilitar a comprovação dos fatos alegados e não provados pelo requerente e assim, garantir o direito ao benefício, mesmo que não disponha de todos os documentos necessários.

²⁴ Todos os benefícios citados podem exigir a realização de Justificação Administrativa, que é uma oitiva de testemunhas para comprovação dos fatos alegados, na falta de documentos comprobatórios. Caso o requerente solicite, pode inclusive ser efetuada em cidade diferente do requerimento do benefício, até mesmo em mais de uma cidade, caso as testemunhas residam em cidades diferentes. Também pode ser necessária a emissão de pesquisa externa, procedimento em que um servidor designado desloca-se até: o local onde estão os documentos comprobatórios dos fatos alegados, em caso dos mesmos não serem disponibilizados ao requerente; ou até o local onde se davam os fatos, para fins de verificá-los in loco com os vizinhos, como no caso de comprovação de união estável para fins de pensão por morte.

7.4. O LEAD TIME E O SET UP DOS PROCESSOS

Nos processos descritos acima, pode-se identificar, além dos prazos legais, em geral concedidos ao segurado, e que devem ser mantidos, os tempos de *set up*. Esse, conforme Tubino (2007), é o tempo de espera nas trocas de operações internas. Assim, a redução do tempo de *set up* diminui também o *lead time*, ou seja, o tempo de resposta do órgão, medido pelo IMA-GDASS.

O tempo de *set up* pode ser identificado nos processos descritos acima. Está relacionado com os procedimentos mentais para utilização dos sistemas envolvidos e de um grande número de normativas diversas. A não existência de um sistema único exige do servidor a constante alternância entre diversos sistemas para conseguir efetuar procedimentos simples. Muitos procedimentos ter que ser efetuados de forma repetida em mais de um sistema, ou mesmo a adição de fato novo pelo requerente posteriormente, em alguns casos, apaga os procedimentos já efetuados, que devem ser refeitos, inclusive homologações das chefias. Cabe ressaltar que são editadas normativas referentes a procedimentos específicos todas as semanas²⁵, com alterações do entendimento do órgão referentes ao direito dos cidadãos aos benefícios. Os sistemas de banco de dados e concessão não conseguem acompanhar tais mudanças. Assim, exige do servidor uma constante verificação de quais procedimentos específicos devem ser efetuados para que o sistema permita a concessão de acordo com as novas normas. Quando o sistema é atualizado, muitas vezes, altera outros procedimentos que já estavam uniformizados, o que exige nova forma de efetuá-los. Esses tempos de *set up* podem ser minimizados com a redução do número de sistemas e condensação dos atos normativos, bem como maior estabilidade normativa.

Cabe apontar também que os tempos de *set up* podem ser reduzidos diretamente pelas agências com a readequação de procedimentos internos.

²⁵ Conforme Lazzari (2014) foram editados pelo INSS, entre 1994 e 2014 mais de 760 atos administrativos, o que dificulta a compreensão pelo servidor público responsável pela análise dos requerimentos.

Dentre estes: o tempo de autorização e designação de procedimentos; o tempo entre o cumprimento das exigências e a análise do servidor; bem como o tempo entre a solicitação e a análise do gestor. Para tal, faz-se necessário uma reorganização interna de forma que os servidores tenham o tempo e a agilidade necessários para a finalização dos processos pendentes, além de estarem suficientemente capacitados.²⁶

Assim, a minimização do tempo de resposta do Instituto deve estar atrelada a automação e simplificação normativa, bem como à readequação contínua dos procedimentos internos de acordo com a demanda existente. Entretanto, a qualidade da análise não pode restringir-se tão somente a diminuir o tempo de resposta do Instituto a um patamar específico, conforme o indicador IMA-GDASS. Uma vez que o fim, ou seja, garantir o direito ao segurado do melhor benefício a que fizer jus, está condicionado à realização de procedimentos complexos e que exigem tempo. O usuário-cidadão, quando procura o INSS, deseja exercer um direito, e que todos os meios necessários para comprová-lo sejam efetuados. Uma resposta rápida, porém incompleta, não atende corretamente aos anseios deste, uma vez que ensejará no indeferimento de benefício que é de direito seu.

²⁶ Em alguns casos, a falta de atualização de normativas anteriores gera retrabalho. Por exemplo, a criação de um sistema novo, sem retirar a obrigatoriedade de utilização do anterior, obriga ao servidor efetuar o mesmo procedimento nos dois sistemas, sob pena de responsabilização se não o fizer. Como exemplo, a Justificação Administrativa, oitiva de testemunhas, já explicada anteriormente, deve ser informada em mais de cinco sistemas diferentes.

8. TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO

Para auxiliar aos gestores a colocar em prática a otimização dos processos internos e diminuição do tempo de *set up*, pode-se utilizar a tecnologia da informação (TI), conforme Cepik, Canabarro e Possamai (2014) que a indicam como meio para a administração atingir seus objetivos e metas através da governança de TI. Esse conceito pressupõe que os recursos de TI utilizados pelo órgão sejam desenhados de acordo com a lógica dos processos específicos da organização, os quais são de responsabilidade dos níveis hierárquicos superiores e devem abranger a instituição de forma global, com vistas a adicionar valor à instituição.

A tomada de decisão é o estágio final do processo de análise e diagnóstico e a TI mostra-se fundamental nesse processo. Reforça a importância da interação entre a teoria, análise e diagnóstico, e a tecnologia para tomada de decisão. Assim, alerta que as tecnologias por si não bastam para uma gestão eficiente, elas apenas servem de apoio ao gestor.

Quanto à tecnologia de apoio à tomada de decisão, Stair e Reynolds (2015, p. 463) colocam que:

Um sistema de apoio à decisão (DSS) é um conjunto organizado de pessoas, procedimentos, software, banco de dados e dispositivos, utilizados para ajudar a tomar decisões, que solucionem problemas. O foco de um DSS é a eficácia da tomada de decisão (...)

Como ferramentas de apoio à gestão devem apresentar algumas características específicas, como acesso rápido às informações, diferentes fontes de dados, relatórios flexíveis, informações textuais e gráficas, possibilitar análise em detalhes de casos, realizar análises complexas, sofisticadas e comparações, apoiar abordagens otimizadoras, possibilitar simulações e antever oportunidades ou problemas futuros.

Os mesmos autores apresentam os principais conceitos de sistema de informações. Informação é um conjunto de dados, fatos brutos, organizados e

processados de forma a trazer valor, significado. Conhecimento é a compreensão de informações úteis que levam à tomada de decisão ou apoiam a execução de uma tarefa específica. Os dados em si, se não forem tratados e processados, não servem como base útil de conhecimento. Mesmo depois de transformados em informações, só serão valiosos para tomada de decisões se tiverem algumas características. Os autores citados apresentam tais características, quais sejam informações acessíveis, precisas, completas, econômicas, flexíveis, relevantes, confiáveis, seguras, simples, atualizadas e verificáveis.

Entretanto, em Cepik e Canabarro (2014, p. 7) é ressaltado que:

O desafio de aprimorar os usos da Tecnologia da Informação no Poder Executivo Brasileiro envolve questões que vão muito além da tecnologia: pessoas, estruturas, processos e, sobretudo, o conhecimento devem ser articulados para que os recursos de informática de fato respondam adequadamente às aspirações da Administração Pública e da Sociedade, seja no que se refere à eficiência/eficácia de processos administrativos, seja na melhoria da prestação de serviços públicos, das condições para exercício do controle social e da participação popular.

Como citado anteriormente, a falta de capacitação dificulta o entendimento dos gestores quanto à forma de interpretar e utilizar os dados disponíveis para a melhoria da gestão. Alguns dos índices disponíveis não são confiáveis, uma vez que não foram testados e verificados vícios existentes. Como exemplo, o índice de concessão judicial mede a porcentagem de concessões por agência, entretanto, praticamente todas as concessões judiciais são efetuadas em agências específicas de cumprimento de decisão judicial através de novo protocolo no sistema, ou seja, aumenta o número de requerimentos iniciais, um requerimento torna-se dois requerimentos. Assim, não há como saber quais as agências responsáveis pelo indeferimento inicial, bem como o índice acaba distorcido, pois a número total de requerimentos aumenta indevidamente.

Aqui cabe destacar o conceito de governança de TI apresentado em Cepik e Canabarro (2014), que se diferencia da gestão de TI, a qual foca apenas na automatização e eficiência das operações internas, fase esta já ultrapassada pelo órgão do presente estudo. A governança de TI é mais ampla, foca na utilização da TI para atender aos objetivos da instituição e à demanda

dos usuários-cidadãos, ou seja, tanto no ambiente interno quanto no externo. Está diretamente ligada às metas e objetivos da entidade e ao desenvolvimento de um plano estratégico.

O presente trabalho concentra-se no sistema de informação gerencial, com foco na eficiência operacional. Seu objetivo é produzir relatórios gerenciais através da entrada de dados dos sistemas de processamento de transações (TPS) e dos sistemas de planejamento dos recursos das empresas (ERP). Os TPS são um conjunto organizado de fatores para realizar e registrar transações comerciais e serve de base para os demais sistemas. Já os ERP são programas integrados que gerenciam as principais operações da organização global, e permitem que as decisões sejam tomadas com base na integração de todas as partes da organização.

No caso específico do INSS, os TPS são para registrar as quantidades e tipos de requerimentos efetuados, que não são transações comerciais, e, portanto não há contraprestação financeira. O objetivo do órgão é prestar serviço à população. As informações que entram devem referir-se à qualidade dos serviços prestados. Os ERP devem gerar relatórios gerenciais para fins de verificar se o serviço prestado está de acordo com o esperado pelos usuários.

Os sistemas ERP, ainda de acordo com Stair e Reynolds (2015), permitem avaliar quais os modos mais eficientes e eficazes de um determinado processo de negócio. Através da compilação dos dados, verificam quais são as melhores práticas para um processo determinado. Facilitam a melhoria contínua dos procedimentos do órgão, de forma a proporcionar pequenas melhoras e adicionam valor aos serviços prestados ao longo do tempo.

No INSS, a reforma da década de 90 e a inovação gerencial proposta pelo governo Lula, na busca pela melhoria do desempenho dos serviços públicos, implantou alguns sistemas gerenciais. Pode-se citar o Sistema Único de Informações de Benefícios (SUIBE), um banco de dados que agrega todas as informações sobre os benefícios requeridos no órgão, o Sistema de Gerenciamento de Atendimento (SGA), que agrega as informações sobre atendimento, o Sistema de Agendamento (SISAGE) que contém as informações sobre agendamentos e o Sala de Monitoramento (SALA) que

processa os dados de todos estes sistemas e apresenta relatórios gerenciais atualizados em tempo real com as informações necessárias aos gestores de nível operacional, tático e estratégico.

Tais sistemas têm evoluído ao longo do tempo. Neste ano de 2016 o SGA foi substituído pelo Sistema de Atendimento (SAT) e o SISAGE pelo Sistema de Agendamento (SAG). A ideia inicial do SAT era tornar o atendimento mais rápido e fácil, trouxe maior facilidade da distribuição de senhas por nome do serviço e não por código como era o SGA²⁷, dentre outras melhorias como retirada de relatórios e monitoramento do atendimento pelo gestor. Já o SAG torna mais fácil o agendamento pelos usuários, uma vez que apresenta na tela de seleção de data de atendimento as vagas disponíveis nas agências mais próximas da cidade selecionada. Assim, caso a vaga disponível para sua cidade esteja muito distante no tempo, o requerente pode optar por ser atendido em outra cidade que tenha vaga para data mais próxima. Por outro lado, o SAG não disponibiliza relatórios de gestão de atendimentos efetuados pelas agências, assim, os gestores devem recorrer ao antigo SISAGE para tal finalidade.

Já os sistemas exclusivamente direcionados para gestão, SUIBE e SALA, pouco evoluíram no período. Priorizam os dados atuais e não disponibilizam séries históricas de todos os indicadores de desempenho utilizados pelo órgão. Sua utilização também é pouco difundida entre os servidores e mesmo entre os gestores. Assim, além de dificultar a utilização do IMA-GDASS em conjunto com os demais índices disponíveis, os gestores não possuem capacitação para efetivamente utilizar os recursos disponíveis para melhorar a gestão do atendimento com a interpretação do próprio IMA-GDASS em suas especificidades.

²⁷ Para distribuição de senhas pelo SGA era necessário saber em qual código (conforme tempo de atendimento) o serviço requerido se enquadrava. Com o SAT basta digitar o nome do serviço que o sistema lista os serviços disponíveis e gera a senha de acordo.

9. ANÁLISE DOS DADOS

O sistema SUIBE fornece, além dos dados relativos aos benefícios requeridos e mantidos pelo INSS, as séries temporais de alguns indicadores de desempenho do órgão, dentre estes, do IMA-GDASS. Séries temporais, conforme Morettin e Toroi (1981), são séries de dados observados ao longo do tempo, ou seja, dados organizados ao longo do tempo. Conforme Nunes *et al.* (2009), elas podem ser utilizadas, com a construção de modelos matemáticos, de forma a prever o comportamento futuro dos dados estudados de acordo com o comportamento passado, caso não sejam influenciados por variáveis externas não aleatórias. A análise de séries temporais é utilizada para compreender como determinados dados se comportam no tempo, e os fenômenos que os atingem. Os dados extraídos do SUIBE são os oficialmente utilizados na medição do IMA-GDASS pelo Instituto.

No presente estudo, analisaram-se os índices mensais do indicador IMA-GDASS desde 2008 até 2016. Optou-se, porém, por utilizar somente o período a partir de outubro de 2009, uma vez que foi a partir desta data que todas as gerências executivas do Rio Grande do Sul (RS) superaram o período de adaptação e atingiram a meta estabelecida de 45 dias. O período posterior a julho de 2015 foi diretamente atingido pela greve dos servidores, o que pode trazer distorções à análise.²⁸

Na análise do Gráfico 2 é possível verificar que o índice começa a subir no início dos ciclos de medição, ou seja, após os meses de abril e outubro, caem no final do ciclo, ou seja, nos meses de março/abril e setembro/outubro, e voltam a subir após a próxima medição. O índice manteve o mesmo comportamento durante todo o período analisado.

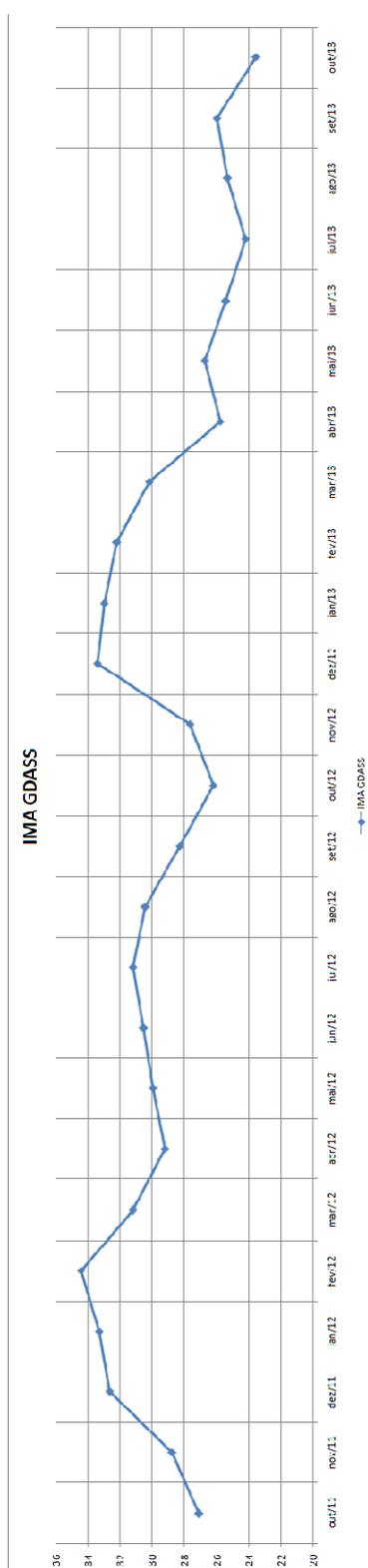
O comportamento acima descrito aponta para a existência de sazonalidade na série estudada, ou seja, existem padrões cíclicos que variam em determinados intervalos de tempo. Este fenômeno indica que algo

²⁸ . No período analisado não houve outras greves ou paradas de sistemas relevantes, fora da normalidade, apenas mudança do sistema CNIS para a versão via web já explicada anteriormente e que ocorreu entre os meses de abril e junho de 2015 no RS.

influencia de forma não aleatória o comportamento do índice, ou seja, que o mesmo encontra-se fora de controle estatístico. Este conceito, conforme Nikkel (2007), está relacionado com a instabilidade do fenômeno estudado, que o torna imprevisível, pois algo externo influencia o comportamento dos dados. Assim, tais fatos devem ser estudados e identificados, para que possam ser corrigidos e os dados voltem a se comportar dentro dos padrões esperados.

A análise deste gráfico aponta para a confirmação da hipótese inicialmente levantada de que o índice é manipulado de forma que a meta seja atingida nos meses em que a medição conta para o pagamento da gratificação dos servidores.

Gráfico 2 - Série histórica mensal do IMA-GDASS do Rio Grande do Sul para o período de 09/2009 a 07/2015

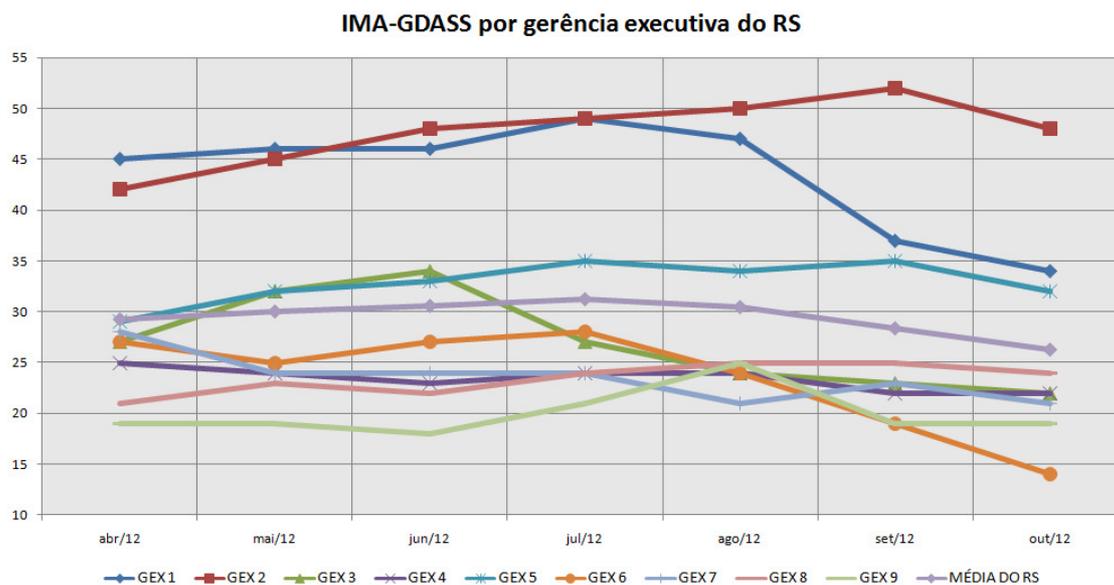


Fonte dos dados: SUIBE

Como se pode observar, a média do estado permaneceu abaixo dos 45 dias durante todo o período e apresentou queda do índice nos meses em que o indicador reflete na remuneração dos servidores e picos entre tais meses. Portanto, a média do estado permaneceu abaixo da meta durante todo o período. Dessarte, quando decompostos os dados por gerências, conforme Gráfico 3 e Quadro 7 percebe-se que algumas mantiveram o índice baixo durante todo o período, diferentemente de outras. A gratificação é paga conforme o índice da gerência a que o servidor estiver vinculado, assim, as gerências executivas que têm os índices mais altos correm o risco de não recebê-la caso não tomem providências.

Os motivos da diferença entre as gerências podem estar relacionados com o tipo e quantidade de demanda existente, gestão inadequada, distribuição de servidores entre as gerências de forma não otimizada ou maior rotatividade de servidores, o que dificulta mantê-los capacitados. Cabe ressaltar que a maior quantidade de requerimentos e complexidade dos mesmos, bem como a rotatividade de servidores, podem estar relacionadas com a localização das agências em regiões metropolitanas. As agências localizadas em tais regiões possuem tendência de apresentarem mais requerimentos, uma vez que densamente povoadas, bem como maior rotatividade de servidores por existir maior oferta de emprego, inclusive na área pública. Também tendem a possuir maior complexidade nos requerimentos: por serem pólos de atração populacional, os requerentes tem histórico laboral em outras cidades, o que torna mais dispendiosa a busca de comprovações de vínculos e remunerações; pela maior concentração de indústrias, existe um grande número de requerimentos de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais; e maiores quantidades de históricos laborais com análise de atividade rural e especial. Cabe ressaltar que as gerências com maior índice são as pertencentes a regiões metropolitanas.

Gráfico 3 - IMA-GDASS mensal desagregado por gerências executivas (GEX) do Rio Grande do Sul e média total do estado para o período de 04/2012 a 10/2012



Fonte dos dados: SUIBE

O Gráfico 3 mostra a evolução do índice por gerência do RS entre os meses de abril e outubro de 2012. Optou-se por não colocar o nome nas gerências executivas por questões de sigilo. Foi selecionado este período, pois corresponde ao ciclo em que foi instituído e executado o plano emergencial. Trata-se de um conjunto de ações e metas com a finalidade de melhorar o atendimento, conforme Resolução nº 224/12 (BRASIL, 2012). Tal normativa apresentava a relação das gerências executivas em que a porcentagem de benefícios represados há mais de 45 dias estava acima de 25% do total de benefícios represados e das gerências em que o tempo médio entre o agendamento e a data agendada estava acima de 30 dias. A partir desta relação, estipulou um plano de cedência temporária de servidores de outras gerências para que aquelas pudessem alcançar a meta do IMA-GDASS.

Conforme se pode observar, o plano emergencial conseguiu reverter a tendência de subida do índice em todas as gerências no período em que foi executado, de julho a outubro de 2012.

O Quadro 7 traz o IMA-GDASS auferido por gerência executiva do estado do RS durante o período de setembro de 2009 a julho de 2015. A tabela foi formatada com escala de cores: parte do verde, índices mais baixos; passa

pelo amarelo; e chega ao vermelho, índices mais altos, acima de 45 dias. Sua análise permite uma melhor visualização do exposto acima quanto à dificuldade maior de algumas gerências atingirem a meta. Enquanto as gerências 1, 2 e 5, pertencentes às regiões metropolitanas do RS, passam mais tempo com o índice no laranja ou vermelho, ou seja, acima de 45 dias, as gerências 8 e 9, menores gerências do RS, possuem um IMA-GDASS mais baixo e quase sempre verde ou amarelo, ou seja, abaixo de 30 dias.

Quadro 7 –Índice mensal do IMA-GDASS de cada uma das nove gerências executivas (GEX) do Rio Grande do Sul no período de 09/2009 a 07/2015

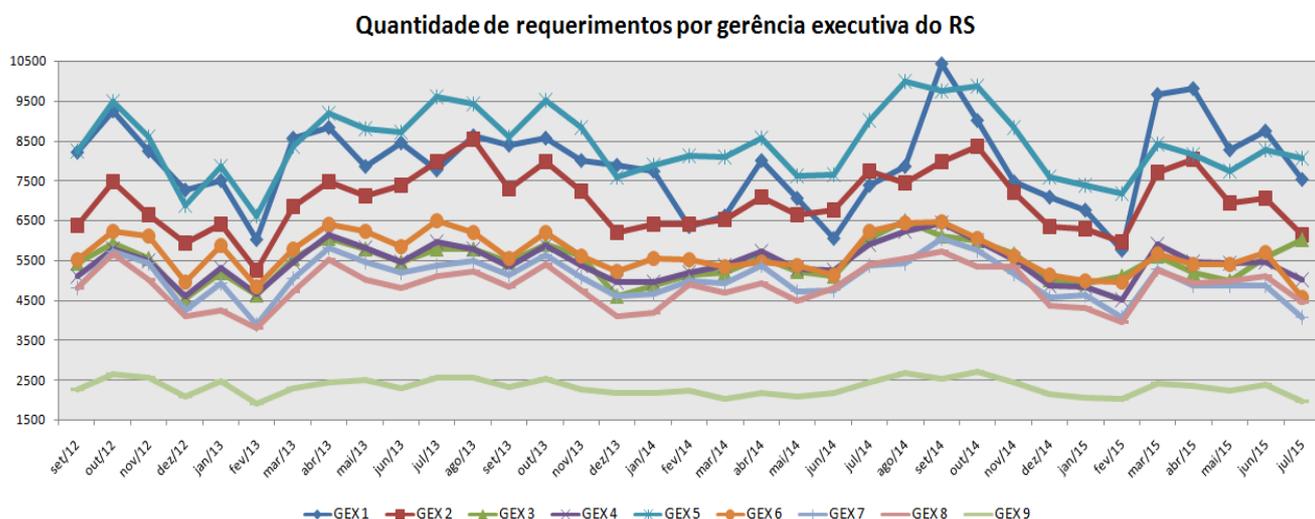
Data	GEX 1	GEX 2	GEX 3	GEX 4	GEX 5	GEX 6	GEX 7	GEX 8	GEX 9	MÉDIA
set/09	29	31	45	14	17	8	31	15	18	23
out/09	30	34	42	15	16	9	28	14	18	23
nov/09	32	38	40	18	18	10	27	16	21	24
dez/09	40	47	44	20	24	17	36	22	20	30
jan/10	43	49	49	21	25	15	37	28	26	33
fev/10	43	48	46	18	23	16	37	24	27	31
mar/10	36	45	41	18	22	15	29	22	20	28
abr/10	32	39	36	15	21	12	27	17	17	24
mai/10	34	37	39	16	24	15	28	19	19	26
jun/10	32	35	36	15	24	14	28	19	18	25
jul/10	34	42	38	15	28	15	32	17	18	27
ago/10	39	46	38	16	33	14	32	18	19	28
set/10	44	47	41	19	35	16	36	19	17	30
out/10	40	44	34	17	28	17	35	15	16	27
nov/10	37	44	30	14	29	17	32	16	14	26
dez/10	41	50	35	18	31	21	35	21	17	30
jan/11	41	45	36	16	28	18	31	22	20	29
fev/11	40	40	33	14	27	17	24	21	17	26
mar/11	41	37	33	13	28	14	20	20	16	25
abr/11	39	37	31	15	27	16	21	22	14	25
mai/11	39	39	37	15	30	14	21	30	16	27
jun/11	41	41	35	16	30	15	23	27	17	27
jul/11	45	46	37	17	33	17	27	31	20	30
ago/11	43	46	35	17	30	16	26	27	17	29
set/11	43	47	36	18	31	19	29	28	17	30
out/11	37	43	31	19	31	20	30	14	19	27
nov/11	41	42	38	18	32	20	30	20	18	29
dez/11	42	48	43	24	34	27	34	20	22	33
jan/12	46	50	43	24	33	26	34	20	24	33
fev/12	52	49	39	25	33	28	35	22	27	34
mar/12	47	46	33	25	30	29	31	22	18	31

abr/12	45	42	27	25	29	27	28	21	19	29
mai/12	46	45	32	24	32	25	24	23	19	30
jun/12	46	48	34	23	33	27	24	22	18	31
jul/12	49	49	27	24	35	28	24	24	21	31
ago/12	47	50	24	24	34	24	21	25	25	30
set/12	37	52	23	22	35	19	23	25	19	28
out/12	34	48	22	22	32	14	21	24	19	26
nov/12	32	48	24	23	36	16	24	27	19	28
dez/12	37	53	31	25	45	21	30	33	26	33
jan/13	39	53	30	25	45	18	32	31	24	33
fev/13	40	52	29	26	43	15	31	28	26	32
mar/13	35	45	29	26	46	14	26	27	24	30
abr/13	28	39	27	20	39	12	22	22	23	26
mai/13	30	35	30	19	43	12	25	24	23	27
jun/13	31	33	27	19	39	10	23	24	23	25
jul/13	33	31	24	18	32	12	22	24	22	24
ago/13	32	32	25	19	33	10	22	30	25	25
set/13	42	34	26	19	32	10	22	27	22	26
out/13	30	31	25	19	29	9	23	23	23	24
nov/13	33	34	25	19	28	9	25	27	25	25
dez/13	41	42	31	23	34	13	28	34	26	30
jan/14	43	40	28	22	30	12	28	32	26	29
fev/14	44	37	23	20	28	11	23	24	22	26
mar/14	39	36	28	19	27	12	22	22	20	25
abr/14	32	31	27	20	26	13	22	20	19	23
mai/14	36	31	26	20	28	13	25	23	22	25
jun/14	42	33	25	21	29	12	29	28	23	27
jul/14	44	35	27	21	29	11	26	25	26	27
ago/14	41	33	26	19	29	12	23	23	20	25
set/14	35	30	26	18	30	10	21	22	20	24
out/14	35	29	27	19	29	10	22	21	21	24
nov/14	39	33	30	21	37	11	24	23	22	27
dez/14	47	40	36	25	42	17	28	27	26	32
jan/15	47	38	35	24	38	15	27	26	22	30
fev/15	51	41	35	26	40	18	29	29	25	33
mar/15	43	42	36	23	42	17	28	25	23	31
abr/15	35	28	35	23	39	14	27	22	20	27
mai/15	44	39	39	27	50	16	32	28	21	33
jun/15	42	41	36	26	48	15	32	25	20	32
jul/15	45	44	38	31	43	20	34	33	26	35
Vermelho – 50 dias Laranja – 45 dias Amarelo – 30 dias Verde – 10 dias										

Fonte dos dados: SUIBE

O Gráfico 4 apresenta a quantidade de requerimentos de benefícios por competência em cada uma das 9 gerências executivas do RS. Neste gráfico, é possível visualizar a hipótese levantada acima, quanto a um maior número de requerimentos nas Gerências Executivas das regiões metropolitanas, Gex 1, 2 e 5, que são as que possuem o maior IMA-GDASS. Já as Gerências Executivas menores, Gex 8 e 9, ou seja, com menor número de requerimentos, são também as que possuem menor índice.

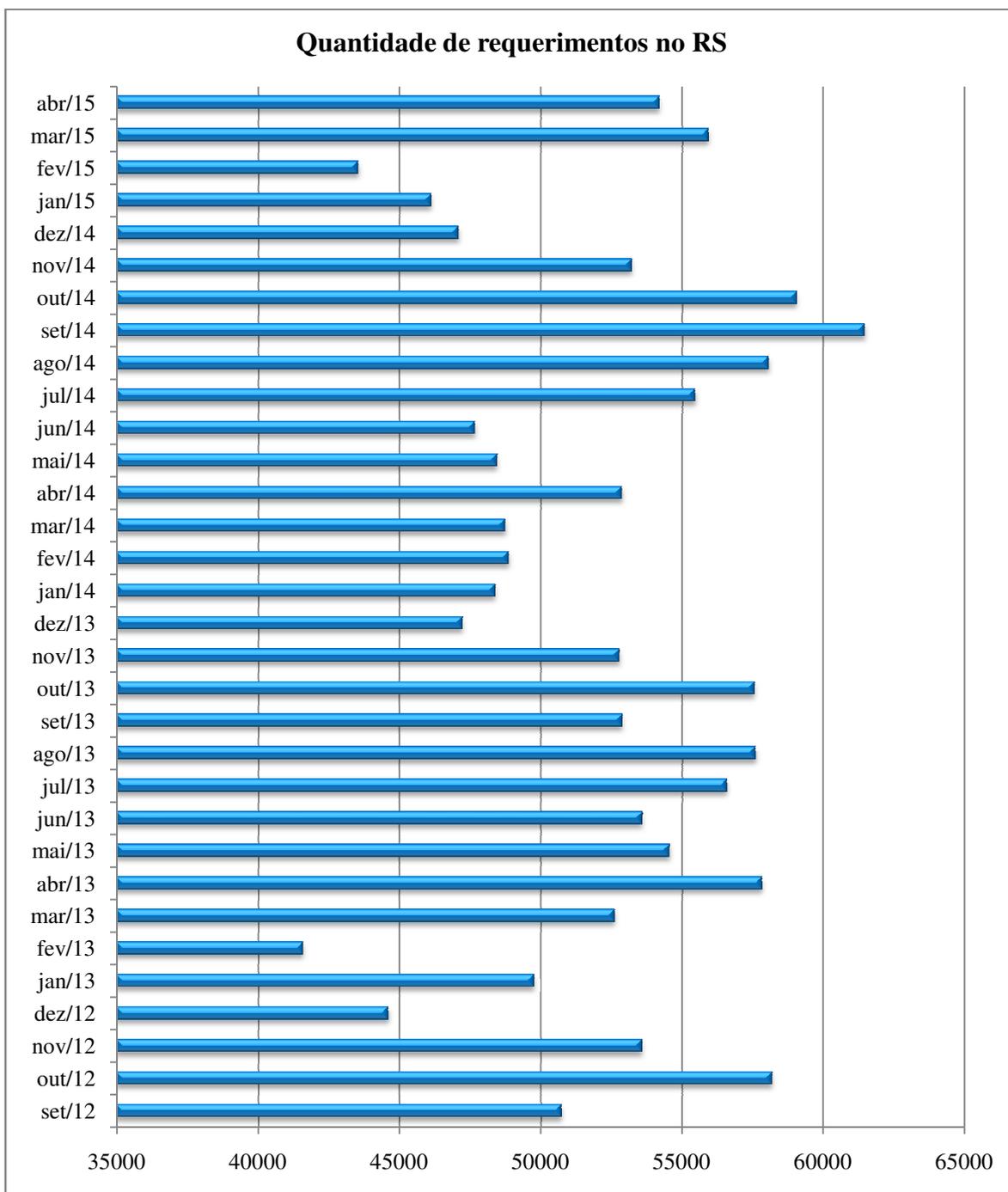
Gráfico 4 - Número de requerimentos de cada uma das 9 gerências executivas (GEX) do Rio Grande do Sul



Fonte dos dados: SUIBE

O Gráfico 5 traz os dados consolidados de todo o RS. Nos dois gráficos, 4 e 5, é possível observar que a quantidade de requerimentos aumentou nos meses de março, abril, setembro e outubro, e caiu nos demais meses do ano. Este comportamento indica existência de sazonalidade na série, ou seja, fatores não aleatórios influenciam os dados. Por exemplo, conforme visto no capítulo sobre gestão de agenda, a abertura de novas vagas próximo aos meses de medição ajuda a diminuir o índice. O aumento do número de benefícios com menos de 45 dias, ou seja, agendados e protocolados a partir do dia 16 do mês anterior à medição do IMA-GDASS, diminui o índice.

Gráfico 5- Total de requerimentos de benefícios do Rio Grande do Sul por mês de 09/2009 a 04/2015



Fonte dos dados: SUIBE

Cabe ressaltar que o número de requerimentos aumenta conforme os gerentes das agências disponibilizam mais vagas para agendamento dos

benefícios. Essa abertura de vagas acaba por aumentar o número de processos que entram na agência, bem como diminui o tempo que cada servidor pode dedicar a cada atendimento. Por outro lado, a abertura de vagas novas possibilita que entrem processos novos, que diminuam o índice do IMA-GDASS, conforme demonstrado anteriormente. Após a medição, as novas vagas criadas podem deixar de ser ofertadas, o que diminuiu o número de requerimentos, e possibilita que os processos represados sejam definidos.

No momento em que se fecha a agenda, os cidadãos podem não conseguir vaga para agendar seu requerimento. Só existe garantia de pagamento, caso reconhecido o direito, a partir do agendamento, ou seja, se não houver vaga, o requerente terá que se deslocar para outra cidade ou perderá uma parte do valor a ser recebido. Por este motivo, garantir o direito ao melhor benefício que o requerente fizer jus desde a data de solicitação, existem orientações internas que não permitem o fechamento das agendas. Entretanto, não existe auditoria interna quanto a isso, e, nos poucos casos em que o segurado aciona o Ministério Público, o atendimento específico é efetuado, sem providências complementares para evitar que não aconteça novamente.

Para verificar a quantidade e tipos de requerimentos atendidos por uma agência, efetuou-se o acompanhamento de um dia típico de trabalho em uma agência média, tipo B, de uma gerência média, também tipo B. Tal acompanhamento foi efetuado no início do mês de agosto, portanto, longe das épocas de medição do IMA-GDASS. A agência possui 15 servidores administrativos, distribuídos nas seguintes funções: um gerente de agência, um chefe de benefícios, um supervisor de benefícios, um responsável pelo controle interno, um assistente social. Os outros dez servidores atendem ao público, seis no turno da manhã, das 8 às 14, e quatro no turno da tarde, das 12 às 18. Foram efetuados um total de 165 atendimentos no dia: 21 referentes a acertos de cadastro e vínculos relacionados com requerimentos de benefícios por incapacidade, efetuados antes ou depois de perícias médicas; 4 recursos ou revisões; 20 atendimentos relacionados com dúvidas ou acertos em benefícios já concedidos; 14 aposentadorias; 2 certidões de tempo de contribuição; 1 salário maternidade; duas oitivas de testemunhas relacionadas a processos de aposentadoria. Os demais atendimentos referem-se a orientações, solicitações,

cumprimento de exigências, acerto de dados cadastrais, pedidos de cópias, perícias médicas, dentre outros procedimentos requeridos pelos segurados.

Com a análise dos processos protocolados no dia, verificou-se que não houve comparecimento do segurado que requereu uma das aposentadorias. O servidor utilizou o tempo para finalizar processos em fase de definição. Foram atendidos 17 benefícios novos, dos quais se optou, para este trabalho, por analisar as 14 aposentadorias²⁹. Para todas as 14 aposentadorias foram necessários os seguintes procedimentos: acerto de dados cadastrais, busca nos sistemas quanto à existência de períodos reconhecidos judicialmente, bem como existência de outros benefícios de mesma espécie indeferidos anteriormente, conferência de procuração e identificação do segurado e procurador, extração e conferência dos dados do sistema CNIS referente a vínculos e remunerações.

A solicitação do agendamento de 12 dos 14 benefícios foi efetuada nos dias 06 e 07 de junho (para atendimento de 05 de agosto, ou seja, 60 dias depois). Tal fato demonstra que as vagas são ocupadas assim que colocadas em disponibilidade³⁰. Apenas 2 dos benefícios possuía agendamento mais recente. Foi necessário efetuar exigências para o segurado em 11 casos, 2 foram concedidos no momento do protocolo e 1 foi encaminhado à perícia médica para análise de atividade especial.

Dentre os benefícios analisados: a) três possuíam acerto de carnês e cálculo de guia para complementação de recolhimento efetuados de forma incorreta; b) sete possuíam pedido de reconhecimento de atividade exercida em condições especiais, mas somente um, conforme citado acima, estava em condições de encaminhamento à perícia médica; para os demais não foram apresentados documentos suficientes, foi, então, necessária emissão de carta de exigência. Em dois deles houve solicitação para que o INSS oficiasse diretamente a empresa e processamento de oitiva de testemunhas para

²⁹ As certidões de tempo de contribuição não são computadas no indicador estudado e o salário-maternidade precisou ser remarcado pois a solicitante não possuía certidão de nascimento da criança

³⁰ Todos os benefícios foram protocolados por procuradores, isso demonstra o já salientado acima quanto ao fato de que, quando ocorre a abertura da agenda, as vagas são logo preenchidas pelos escritórios de advocacia ou despachantes, não restam vagas para a população que não procura tais serviços. Os processos analisados foram protocolados por procuradores de diversas cidades em um entorno de até 70 km da cidade escolhida.

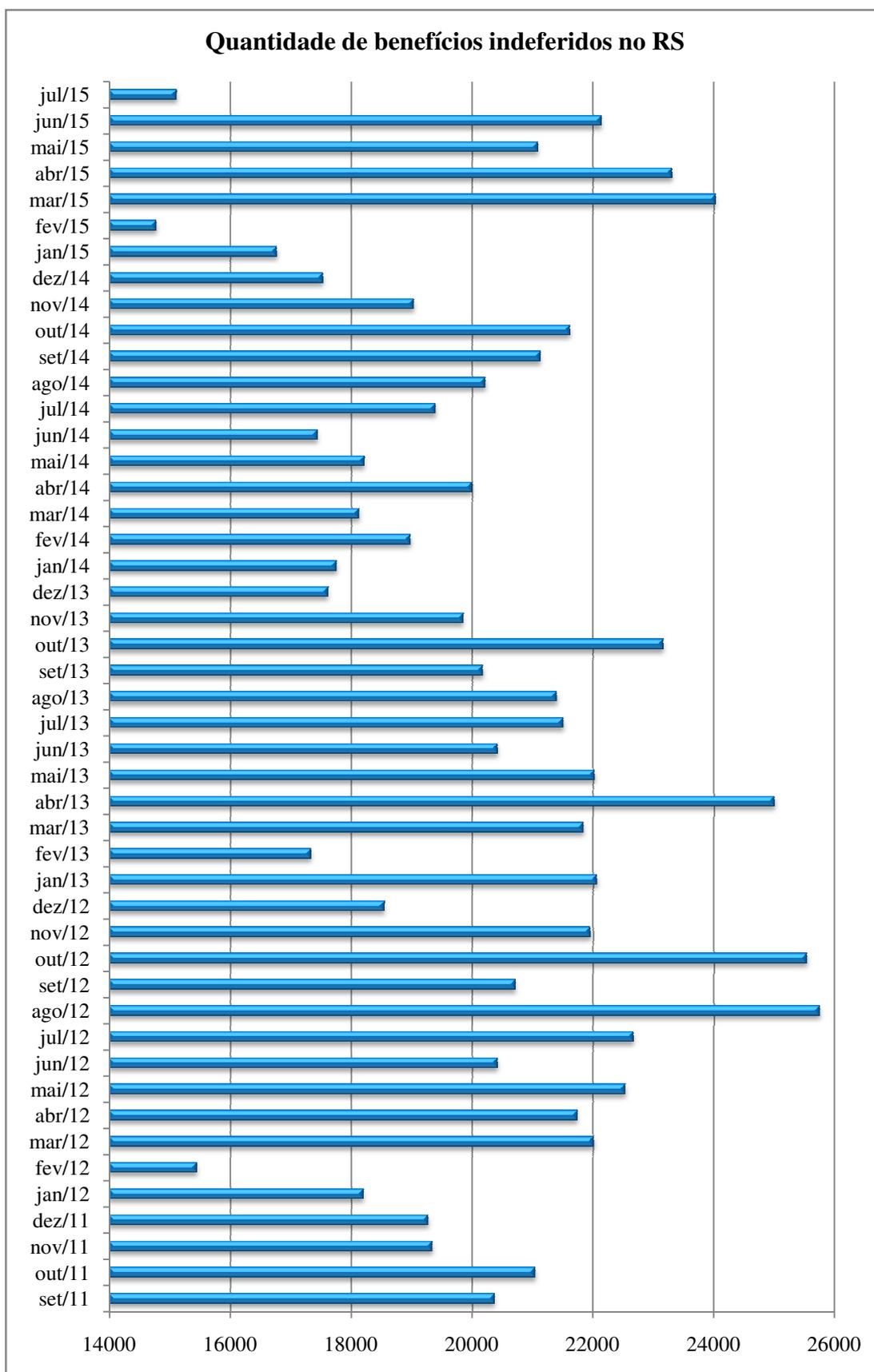
comprovação da atividade especial; e c) em cinco casos foi solicitado reconhecimento de período de atividade rural com processamento de oitiva de testemunhas.

Ante o resumo dos procedimentos necessários e do quantitativo de aposentadorias de um dia de trabalho, verifica-se que tais benefícios, além de já serem protocolados com perto de 60 dias desde o agendamento, possuíam análises complexas e necessidade de emissão de exigências ao segurado³¹. Os processos em exigência permanecem separados enquanto aguardam cumprimento. Apesar de alguns procedimentos já serem tomados imediatamente, verificaram-se que, em um mesmo processo, algumas análises que não dependiam do cumprimento de exigência, poderiam ter sido efetuadas no período em que este aguardava pela apresentação dos documentos solicitados. Cabe ressaltar que alguns dos documentos solicitados, quando apresentados, podem gerar necessidade de novas exigências. Entretanto, este procedimento acarretaria em um aumento significativo do IMA-GDASS, uma vez que uma segunda exigência será integralmente contabilizada no índice³².

³¹ Ressalta-se que qualquer procedimento somente pode ser efetuado a partir do protocolo, momento em que o segurado comparece à agência, apresenta os documentos, os quais são analisados no ato e, assim, feitas as exigências cabíveis. O tempo para cumprimento por parte do requerente é de 30 dias. Neste período, o processo permanece na agência e poderiam ser efetuados outros procedimentos que não relacionados à exigência.

³² Este fato já foi alterado nas medições de 2016, apesar de não haver normativa oficial quanto ao assunto, já se desconta 30 dias do índice quando necessária uma segunda exigência.

Gráfico 6- Quantidade de benefícios indeferidos no Rio Grande do Sul por mês para o período de 09/2011 a 07/2015



Fonte dos dados: SUIBE

O Gráfico 6 demonstra o número de indeferimentos totais de todo o estado do RS no período de outubro de 2011 a julho de 2015. A análise do referido gráfico permite verificar que existem picos de indeferimento nos meses de abril e outubro, meses de medição do IMA-GDASS. O indeferimento indevido, além de aumentar o prazo de atendimento ainda mais, gera despesas ao Estado, que acaba por sustentar uma vara judicial especializada em direito previdenciário e custas judiciais, e ao segurado, que necessita arcar com as despesas de advogado para ter garantido um direito líquido e certo, mas que não conseguiu comprovar administrativamente por falta de prazo ou de análise. Conforme Da Ros (2015), as despesas do Poder Judiciário do Brasil³³ oscilaram entre 1,35% e 1,48% do PIB do país nos anos de 2009 a 2012. Este orçamento “é muito provavelmente o mais alto por habitante dentre todos os países federais do hemisfério ocidental” (DA ROS, 2015). Pode-se levantar a hipótese, apesar de não haver prova incontestável, de que o indeferimento indevido pelos motivos expostos acima, está relacionado com o citado por Lazzari (2014, p. 130), o qual esclarece que “o INSS é réu em 34% de ações no primeiro grau das Varas Comuns, e em 79% das ações nos Juizados Especiais Federais.

Da mesma forma como o aumento do número de vagas diminui o índice, a resolução dos benefícios mais antigos causa o mesmo impacto. Assim, os benefícios mais antigos em aberto, em que ainda não foi possível comprovar o direito do requerente, acabam indeferidos, mesmo sem que fossem efetuados todos os procedimentos possíveis para comprovação. Caso o requerente necessite apresentar mais documentos, ou solicitar outros procedimentos, pode agendar um recurso.³⁴

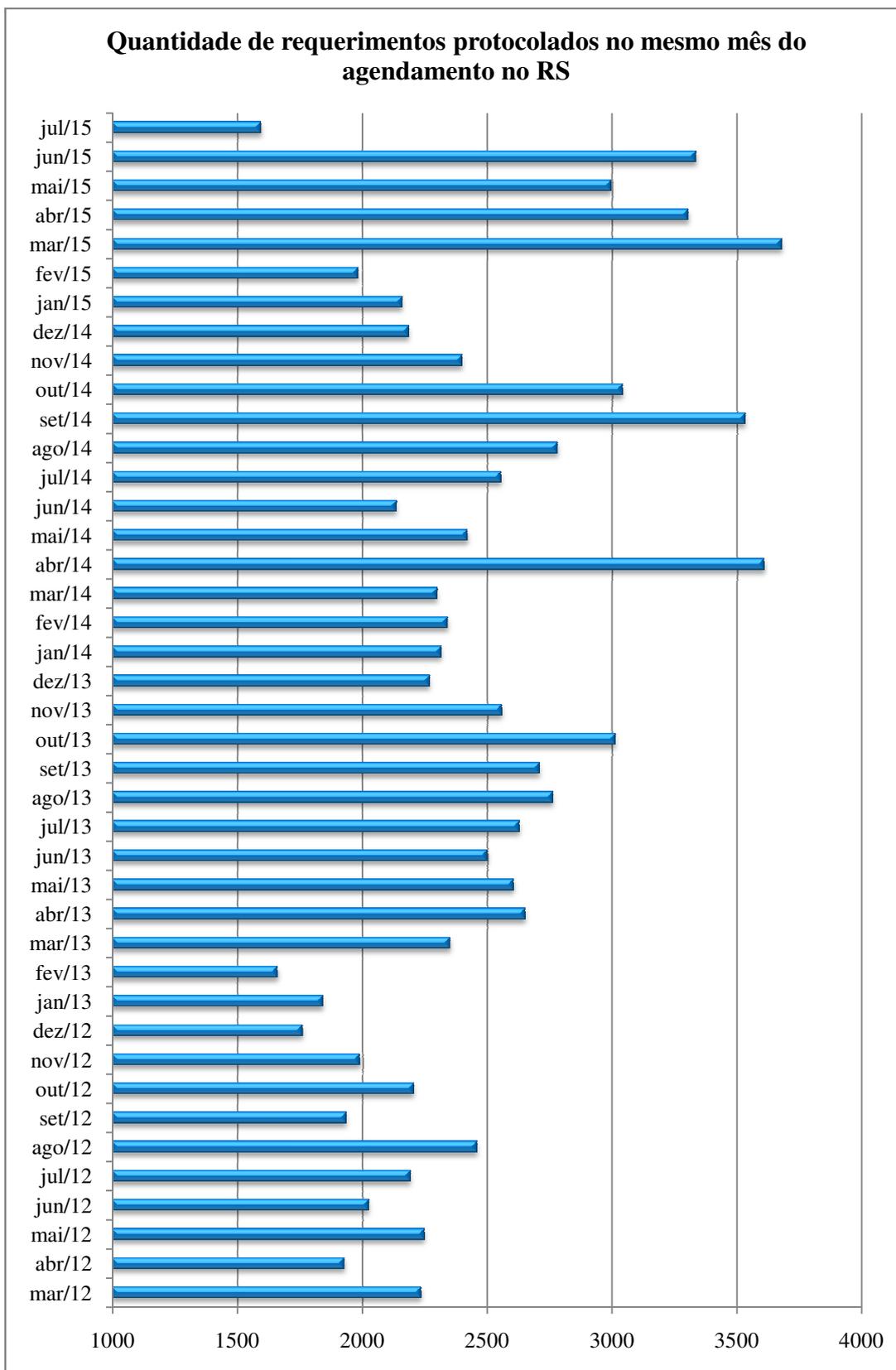
O Gráfico 7 apresenta o número total de benefícios protocolados no mesmo mês em que foram agendados, para o estado do RS, no período de abril de 2012 a julho de 2015. O gráfico demonstra que houve um aumento gradativo no número de requerimentos em que a data de atendimento foi no mesmo mês do agendamento. Também cabe destacar que nos meses de abril

³³ Excluídos os orçamentos do Supremo Tribunal Federal e Conselho Nacional de Justiça.

³⁴ O recurso é um procedimento administrativo após a definição do processo e que é encaminhado para decisão de um órgão colegiado externo ao INSS, vinculado ao Conselho de Recursos da Previdência Social, e cujo prazo de resposta é acima de 90 dias e que não é contabilizado para o IMA-GDASS.

e outubro este número apresenta picos. Este fato corrobora o exposto acima referente à abertura de agendas novas no mês de medição, uma vez que o aumento do número de requerimentos se dá nos mesmos meses em que aumenta o número de benefícios agendados e protocolados no mesmo mês, ou seja, são abertas vagas novas dentro do próprio mês.

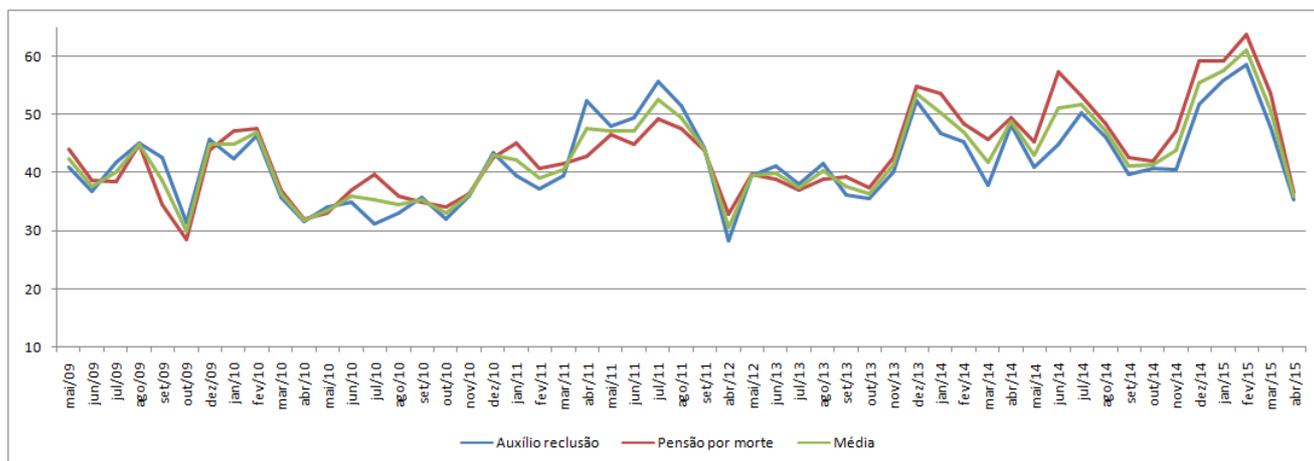
Gráfico 7- Quantidade de requerimentos em que a competência do agendamento é a mesma do protocolo do benefício no Rio Grande do Sul para o período de 03/2012 a 07/2015



Fonte dos dados: SUIBE

Nos gráficos 8 a 11, é apresentado o IMA (Idade Média do Acervo) de cada uma das principais espécies de benefícios, consideradas assim por ter maior número de requerimentos³⁵. Ressalte-se que a separação nos grupos específicos foi feita pela autora com base nas constatações expostas abaixo.

Gráfico 8 - IMA mensal do Rio Grande do Sul referente aos benefícios recebidos pelos dependentes dos segurados para o período de 05/2009 a 03/2015



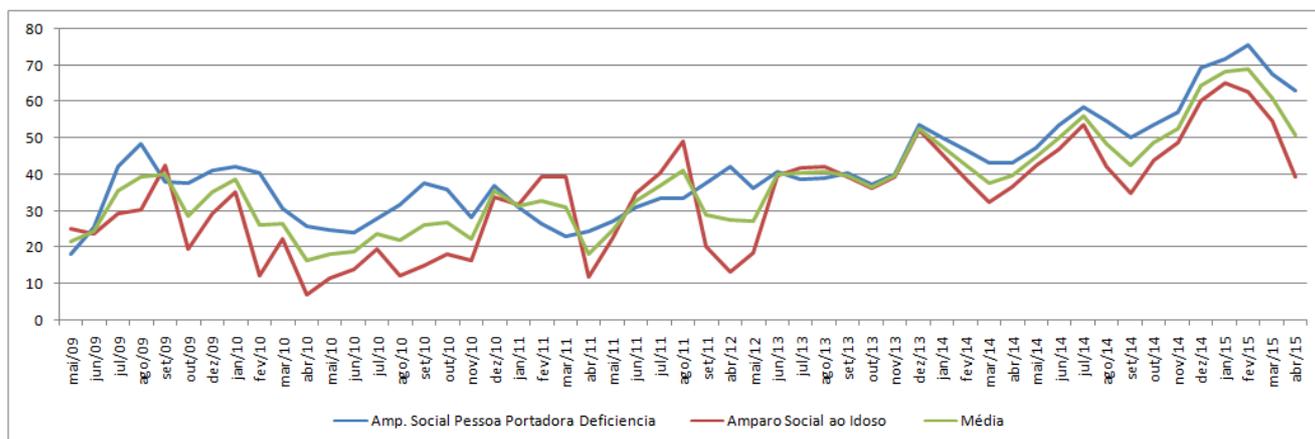
Fonte dos dados: SUIBE

No Gráfico 8 são apresentados os benefícios devidos aos dependentes dos segurados quando da falta destes, por morte ou reclusão. Trata-se de benefícios de média urgência, uma vez que pretendem suprir a falta da renda de um dos membros do grupo familiar, de caráter alimentar. Quanto à complexidade de análise, podem ser considerados de baixa a média, uma vez que são suficientes as comprovações de um ano de vínculos empregatícios recentes e de qualidade de dependente, ou seja, o vínculo do requerente com o segurado. Não existe obrigatoriedade de comprovação de vínculos antigos e a oitiva de testemunhas, quando necessária, também é relativa a fatos recentes. Como se pode observar, a média do IMA de tais benefícios mantém-se na maior parte do período dentro da meta de 45 dias. A curva apresenta a

³⁵ Não está disponível o IMA-GDASS por espécie. O IMA-GADSS é calculado a partir do IMA. A diferença entre eles são expurgos de benefícios que estão por algum motivo externo sobrestados, como ação judicial, problemas específicos de adaptação do sistema a novas legislações, dentre outros, mas que não possuem relevância para os fins deste estudo. Esses expurgos são pontuais e não alteram a diferença total entre os índices das diversas espécies.

mesma sazonalidade observada no IMA-GDASS agregado, ou seja, queda do índice nos meses de abril e outubro.

Gráfico 9 - IMA mensal do Rio Grande do Sul referente aos benefícios assistenciais para o período de 05/2009 a 03/2015

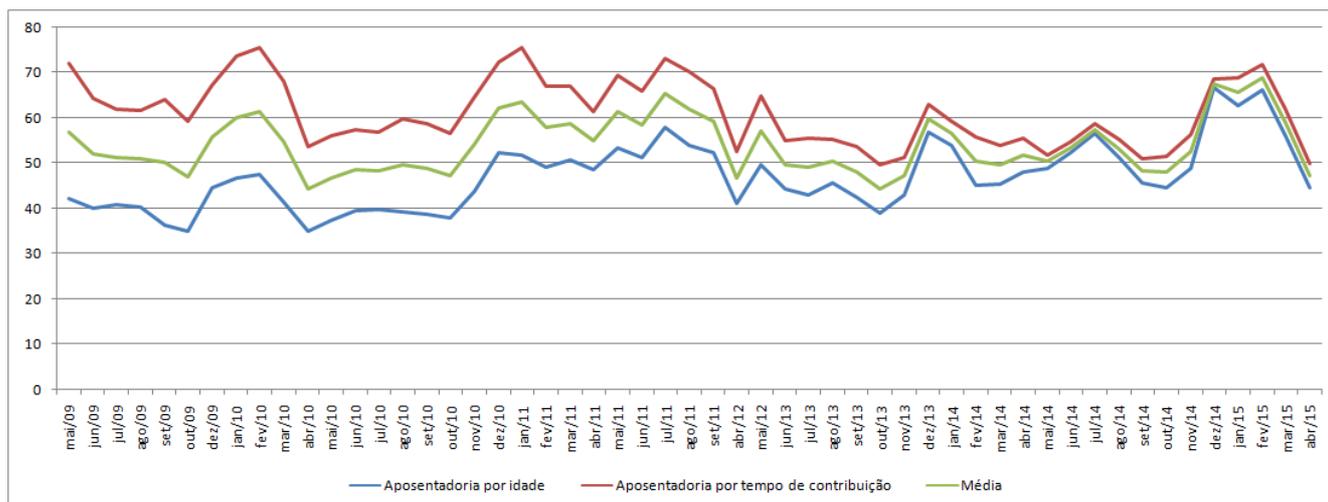


Fonte dos dados: SUIBE

No Gráfico 9 apresenta-se a média do IMA dos amparos assistenciais. São benefícios de média urgência, uma vez que, apesar das pessoas já viverem sem os benefícios até o requerimento, só é devido para beneficiários de baixa renda. Podem ser considerados de baixa complexidade e dependem apenas de análise da renda do grupo familiar conforme declaração apresentada pelo requerente e parecer social e médico no caso do amparo ao portador de deficiência. Como se pode observar, a média do IMA mantém-se abaixo dos 45 dias em quase todo o período. O amparo social ao idoso apresentou uma maior sazonalidade. Sua análise depende apenas dos servidores administrativos³⁶, já o amparo social à pessoa portadora de deficiência depende também da análise da perícia médica. Cabe ressaltar ainda que o IMA do amparo social ao idoso passa a apresentar uma sazonalidade mais acentuada a partir de fevereiro de 2011, quando o índice ultrapassa 35 dias.

³⁶ Os peritos médicos pertencem a uma carreira separada e assim não estão vinculados à gratificação de desempenho medida pelo IMA-GDASS.

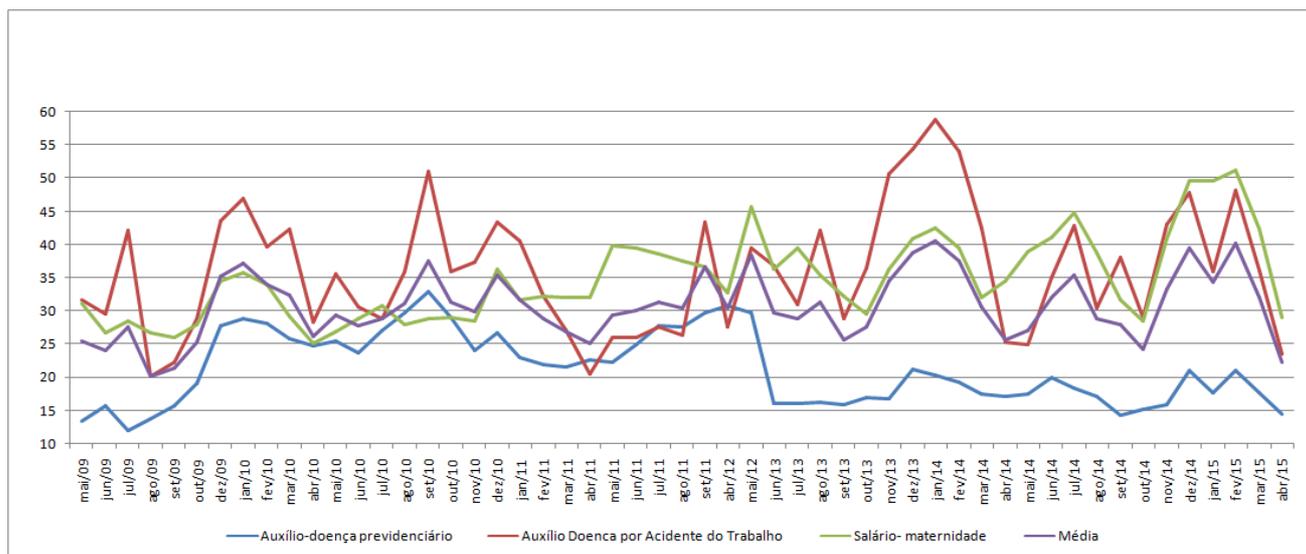
Gráfico 10 - IMA mensal do Rio Grande do Sul referente aos benefícios de aposentadoria para o período de 05/2009 a 03/2015



Fonte dos dados: SUIBE

O Gráfico 10 apresenta o IMA dos principais tipos de aposentadoria. Na maioria dos casos, nestes benefícios, o segurado continua a trabalhar quando cumpre os requisitos mínimos para o benefício, portanto, a dependência da renda da aposentadoria só passa a existir após a concessão da mesma. Porém, são os benefícios de maior complexidade, uma vez que dependem da análise de toda a vida laborativa do requerente. Pode haver necessidade de comprovação de períodos de atividade rural antigos, oitiva de testemunhas, e apresentação de documentação de vínculos antigos, bem como de certidões e declarações de outros órgãos públicos. A média do IMA das aposentadorias em nenhum momento ficou abaixo dos 45 dias, uma vez que são os benefícios que necessitam maior tempo de análise. O IMA dos benefícios de aposentadoria apresenta uma sazonalidade mais próxima a do indicador agregado, com quedas acentuadas na época de medição.

Gráfico 11 - IMA mensal do Rio Grande do Sul referente aos benefícios de auxílios para o período de 05/2009 a 03/2015



Fonte dos dados: SUIBE

O Gráfico 11 apresenta os principais auxílios, que são os benefícios que irão suprir a falta de remuneração do segurado no momento em que este necessita se ausentar do trabalho por motivo de doença ou na maternidade. Por este motivo, estarem ligados diretamente a manutenção da renda, são os de maior urgência. Também são os benefícios de menor complexidade, uma vez que necessitam de um menor tempo de contribuição e o fato gerador, incapacidade para o trabalho e nascimento de filho, podem ser analisados no momento do requerimento, sem necessidade de diligências pelo Instituto ou pelo próprio segurado. A média do IMA destes benefícios só esteve acima da meta em dois momentos no período analisado, em maio de 2012 e entre novembro de 2014 e janeiro de 2015. O IMA do auxílio-doença previdenciário, o qual depende quase exclusivamente da perícia médica, não apresenta sazonalidade. O auxílio-doença acidentário é um benefício com menor número de requerimentos, e por isso seu IMA sofre grandes oscilações, pois apenas um benefício que não seja definido no prazo impactará proporcionalmente mais na média do que os benefícios com mais número de requerimentos. O IMA dos benefícios de salário-maternidade apresenta sazonalidade menor no período de maio de 2009 a abril de 2011, período em que seu índice manteve-se abaixo de 35 dias. No momento em que o índice começa a aumentar a sazonalidade na curva de dados se intensifica.

Assim, percebe-se que, em todas as curvas analisadas, os momentos em que o índice ultrapassa ou se aproxima da meta estabelecida passa a apresentar maior sazonalidade. Ou seja, fatores externos passam a agir de forma a que o índice volte a diminuir nos meses de medição, como o manejo das vagas disponíveis de forma a aumentar a entrada de benefícios novos e o indeferimento dos benefícios mais antigos, procedimentos descritos anteriormente.

Esses fatos podem ser verificados na análise tanto na curva de número de requerimentos, quanto de indeferimentos e da própria curva do indicador IMA-GDASS. O número de requerimentos aumenta nos meses em que o IMA-GDASS diminui, meses de medição. O mesmo fenômeno pode ser observado na curva referente ao número de requerimentos que são agendados e protocolados no mesmo mês, os quais aumentam no mês de medição ou no imediatamente anterior. Isto indica que são abertas mais vagas nestes meses, que o número de atendimentos volta a cair no mês seguinte e que estas vagas são disponibilizadas apenas nestas épocas. Quanto aos indeferimentos, também apresenta números elevados nos meses de medição. Um indicador que demonstrasse o número de benefícios concedidos por ordem recursal ou judicial de acordo com a data em que os processos foram definidos permitiria confirmar se tais indeferimentos são indevidos ou não.

Nas curvas do IMA por espécie, fica claro que os benefícios exclusivamente administrativos, ou seja, que não possuem participação da perícia médica, apresentam maior sazonalidade. O mesmo acontece com os benefícios em que o índice se aproxima ou supera a meta de 45 dias. Para uma melhor verificação de como tais interferências atuam, seria necessária uma análise quanto ao número de indeferimentos e de requerimentos por espécie. Entretanto, não foi possível a extração de tais dados de forma confiável do sistema SUIBE.

Todos os dados analisados apontam para a hipótese levantada inicialmente, de que são colocadas em prática estratégias, prejudiciais aos usuários-cidadãos, para que a meta seja atingida.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implantação do modelo de gestão gerencial no INSS iniciou-se na década de 90. Desde então foram iniciados diversos projetos na busca pela melhoria na qualidade de atendimento do órgão. Os avanços alcançados pelo Instituto neste quesito são nítidos. Destaca-se o agendamento eletrônico, que acabou com as longas e demoradas filas na rua, desde a madrugada e sob quaisquer condições de clima, a que os cidadãos estavam sujeitos para ter acesso aos serviços do órgão, mesmo sem garantias de atendimento, uma vez que as senhas distribuídas eram limitadas. Na época, o INSS era notícia constante nas mídias, que relatavam a necessidade dos usuários, muitos deles doentes, passarem a noite na rua em frente às agências. A fila virtual continua a existir, entretanto o agendamento pode ser efetuado da casa do cidadão da mesma forma que a espera. Caso o mesmo não possua telefone e internet, pode efetuar o agendamento de forma gratuita através de qualquer telefone público ou mesmo dentro das agências do INSS.

Também merece destaque a implantação do plano de ação e do mapa estratégico. A partir deste, a missão, visão e objetivos do órgão foram estabelecidos de forma clara e, assim, foi possível a estipulação de estratégias para que fossem atingidos. Com o plano de ação, em 2009, traçaram-se metas, a partir de indicadores de desempenho, para melhorar o tempo de resposta do órgão aos requerimentos dos cidadãos. O presente estudo apresentou o indicador de desempenho IMA-GDASS. Criado para medir a qualidade do atendimento prestado à população e, assim, auxiliar na gestão do Instituto. Às metas relativas a ele está vinculada a percepção de gratificação por desempenho pelos servidores.

O indicador foi criado para auxiliar na gestão do órgão, com a utilização da ferramenta PDCA, com vistas à melhoria contínua. A vinculação da meta referente ao IMA-GDASS com uma gratificação paga aos servidores, objetivava incentivar os mesmos a participar ativamente do processo de busca à melhoria da qualidade de atendimento. As metas inicialmente estabelecidas estavam de

acordo com as condições, demanda, mão-de-obra e automação, da época. Entretanto, como é comum acontecer em órgãos públicos, alterações políticas nas equipes responsáveis, bem como redução orçamentária, as etapas de reavaliação e definição de novas estratégias, previstas no PDCA, não foram efetivadas. Assim, passou-se a considerar que o atendimento do quesito média do tempo de reposta do órgão igual a 45 dias seria o suficiente para garantir a boa qualidade do atendimento, sem que fosse verificado se as estratégias utilizadas para este fim realmente refletiam essa melhoria. Entretanto, da mesma forma como o término das filas na frente das agências foi uma evolução importante, mas não suficiente, tanto que o órgão continuou a buscar a melhoria em outros aspectos, o processo de busca da qualidade de atendimento também não deve estagnar no cumprimento da meta referente ao IMA-GDASS.

Apesar de que o PDCA teoricamente continuou a ser aplicado, uma vez que as reuniões mensais nas agências são efetuadas, inclusive com a utilização de sistemas de acompanhamento dos indicadores, na prática, deixou-se de efetuar melhorias nos gargalos apontados pelos servidores e gestores. A tecnologia da informação mostra-se importante como auxiliar na gestão. Os sistemas utilizados para tal devem ser ferramentas para que o gestor visualize de forma clara e rápida as informações necessárias para a tomada de decisão gerencial. O programa Sala de Monitoramento, por exemplo, quando criado, era acompanhado diretamente pela diretoria de atendimento em Brasília. Quando esta percebia que alguma senha distribuída aguardava há mais de 2 horas para atendimento, a diretoria entrava em contato com a agência para verificar qual o problema e orientar quanto a procedimentos a serem tomados para evitar que ocorresse novamente. Os sistemas de acompanhamento do IMA-GDASS não evoluíram. O Sala de Monitoramento, que apresenta o índice do mês e quais os processos considerados e com quanto tempo, não é atualizado todos os dias, de forma que não reflete a realidade do momento. Da mesma forma o SUIBE, onde é possível acessar a série histórica do indicador, é atualizado somente uma vez por semana no máximo. Não há estabilidade no prazo de atualização. O único sistema que apresenta os dados atualizados no momento da consulta,

INFGER, é um sistema de consulta manual, que não gera relatórios exportáveis. A listagem é apresentada apenas na tela do próprio sistema, sem possibilidade de exportação, e os dados não são de fácil manipulação.

Assim, uma vez estabelecidas as metas e criados os sistemas de acompanhamento, a gestão do órgão não evoluiu mais quanto ao quesito qualidade de atendimento. Apesar de terem sido criados novos sistemas mais seguros a fim de evitar fraudes, não houve investimento na agilidade dos mesmos. Junto a isto, ocorreu diminuição do número de servidores e aumento da demanda. Cabe ressaltar, que a diminuição das fraudes se mostra relevante, uma vez que caem os gastos com concessão indevida e são os próprios usuários que pagam os custos do funcionamento do órgão. Entretanto, tornou-se mais difícil alcançar a meta por ser mais demorado o processo de atendimento e análise de requerimentos.

Inicialmente criada para servir de incentivo para que os servidores se engajassem na busca pela melhoria do atendimento e avaliar os processos de trabalho, com indicação das necessidades de capacitação, com a maior dificuldade em atingir a meta, a gratificação de desempenho passou a exercer papel controverso. Para atingir a meta, e não deixar de recebê-la, os gestores passaram a traçar estratégias que acabam por dificultar ao requerente comprovar seu direito. Assim, da forma como é medido atualmente, o indicador não apresenta uma demonstração real da qualidade de atendimento. Ao contrário, parece induzir a piora no atendimento e insatisfação dos usuários, em alguns momentos, até mesmo, com a negativa de seus direitos.

Essas estratégias podem ser verificadas na análise das séries temporais do número de indeferimentos e requerimentos de benefícios. Os dados analisados apresentam elevação do número de indeferimentos nos meses finais do ciclo de medição. Da mesma forma, apresentam aumento do número de requerimentos nos mesmos meses e queda do IMA-GDASS. Apontam para a existência de sazonalidade em todas as séries temporais analisadas, o que comprova a existência de interferência externa.

Assim, o presente estudo demonstrou que o indicador IMA-GDASS possui falhas, as dificuldades da administração em utilizá-lo como ferramenta

de gestão e apresentou sugestões de melhorias. Foram ainda apontadas questões que permanecem em aberto, para futuros estudos: levantamento de todo o país; verificação das diferenças regionais; relação entre o número de concessões recursais e judiciais e a data do indeferimento administrativo; análise do número de requerimentos por espécies; e análise do número de requerimentos agendados e protocolados no mesmo mês por espécie.

A metodologia utilizada e o curto espaço de tempo de realização da pesquisa permitiram visualizar apenas uma parte da realidade. Até mesmo pelo tamanho e complexidade do órgão e quantidade de dados disponíveis, exige que outras pesquisas sejam efetuadas de forma a colaborar para o entendimento e aperfeiçoamento da gestão do Instituto. Portanto, as conclusões a que se chegou poderiam ser diversas no caso de um estudo mais aprofundado.

Cabe ressaltar que após a greve dos servidores do órgão em 2015, algumas alterações já foram feitas, como a alteração da meta para 67 dias e a não contabilização do prazo de 30 dias em caso da necessidade de nova exigência. Entretanto, o Memorando-Circular Conjunto nº 48/10 (INSS, 2010), que determina as regras de medição do indicador não foi alterado, portanto ainda não é possível saber se essas alterações foram temporárias, em vista do impacto dos requerimentos que ficaram represados por causa da greve, ou se serão efetivamente adotadas pelo órgão. Mas, já aponta para o fato de que o órgão percebeu que alterações na forma de medição são necessárias, mesmo que não haja indícios de houve um reconhecimento da dificuldade do indicador como ferramenta de gestão. Uma das reivindicações dos servidores na referida greve foi a reavaliação da medição de desempenho e adequação dela ao novo contexto. Cabe ressaltar que a greve iniciou logo após a implantação do novo sistema Portal CNIS, que tornou o atendimento mais lento. Também é importante destacar que tais alterações passaram a existir somente nos ciclos posteriores aos que foram utilizados no presente estudo.

11. RECOMENDAÇÕES

O presente estudo é de caráter exploratório, portanto não pretende ser exaustivo, apenas apontar para a necessidade de reavaliação do sistema de indicadores do Instituto, uma vez que o mesmo não cumpre plenamente o seu propósito. Dessa forma, abrir caminho para uma análise mais profunda quanto às sazonalidades encontradas, com a verificação em quais espécies de processos elas se acentuam e em quais agências, de forma a perceber quais as melhorias necessárias para que isso não ocorra. Assim, dar condições para que a meta seja atingida sem prejuízo da qualidade das análises e da prestação do serviço aos cidadãos.

Conforme visto no Quadro 3 do Capítulo 3 e Sub-capítulo 7.3, a estipulação de metas do IMA-GDASS por espécie e de acordo com a complexidade dos casos, bem como a possibilidade de informar o pedido de mais prazo para apresentação de documentos por parte do requerente, sem que este seja contabilizado no índice, seriam alterações relativamente simples e que diminuiriam as distorções verificadas. Em conjunto com estas alterações, as diversidades regionais também deveriam ser levadas em consideração, uma vez que as necessidades e problemas de cada região do país não são os mesmos. Desta forma, seria possível verificar com mais clareza quais os pontos em que o Instituto deve melhorar de acordo com o tipo de atendimento requerido pela população local. Também é importante, que os processos que são resolvidos no dia do protocolo sejam de alguma forma contabilizados, conforme Figura 2 do Capítulo 5.

Aqui, cabe esclarecer, que já existe um índice de resolutividade (IRES), que faz parte do painel de desempenho do órgão. O IRES, como outros indicadores do painel, apesar de estarem disponíveis para consulta, não estão ligados à gratificação de desempenho recebida pelos servidores. Assim, acabam relegados a segundo plano. A utilização integrada dos indicadores, dos quais se destaca o IRES e os índices de concessão judicial e recursal, os quais se mostram importantes para demonstrar a qualidade de análise dos processos, daria uma visão muito mais abrangente quanto ao real desempenho

do INSS relativo à qualidade do atendimento, conforme especificado no Sub-Capítulo 7.1.

Uma avaliação de desempenho efetiva, que reflita de forma eficiente os resultados alcançados pelo órgão e pelos servidores individualmente, com metas complementares, entretanto diferentes para os níveis estratégico, tático e organizacional, exposto nos Capítulos 3 e 6.1 é fundamental.

Também se faz urgente uma maior automação dos processos e simplificação das normativas, conforme verificado no Sub-Capítulo 7.4. A diminuição do número de sistemas utilizados pelos servidores, bem como a melhoria de forma a torná-los mais rápidos e fáceis de utilizar mostra-se como de grande urgência. A diminuição do número de normativas depende de uma maior uniformização do entendimento entre o INSS e o Poder Judiciário e maior simplificação dos procedimentos internos. Grande parte das normativas emitidas são devidas a alterações de interpretação do Instituto quanto à legislação previdenciária e quanto a procedimentos relativos a formas de atendimento e uso dos sistemas. Assim, uma melhoria na automação dos sistemas acarretaria em um menor número de normativas. Também cadê destaque a necessidade de uma maior integração entre as normativas das áreas técnica e administrativa, de forma que as disposições de umas não vão de encontro às da outra.

Na análise do Sub-Capítulo 7.2, outra proposta que surge seria aperfeiçoar o Sistema de Gerenciamento do Atendimento (atualmente SAT), de forma que as vagas disponíveis para agendamento não tivessem tempo fixo, mas fossem disponibilizadas automaticamente pelo sistema de acordo com o tipo de atendimento e tempo médio de atendimento do servidor específico, bem como reagendadas automaticamente em caso de afastamento deste por doença, por exemplo. Da mesma forma, o sistema poderia considerar as épocas do mês de menor movimento dos serviços não-agendáveis, como antes de feriados, períodos do ano e do mês, para abertura de número maior de vagas. Caso o sistema verificasse que a demanda em determinado local está proporcionalmente maior que em outro, acionaria a Seção de Atendimento para

realocação de servidores. Desta forma haveria uma maximização do número de vagas ofertadas conforme a possibilidade de atendimento da agência.

Um maior investimento em treinamento, desenvolvimento e capacitação dos servidores, bem uma maior participação destes nas decisões gerenciais, de forma a que sejam levados em conta os relatórios das reuniões em que estes expõem as dificuldades encontradas, também proporcionaria melhoria no atendimento, conforme proposto no próprio Mapa Estratégico detalhado no Sub-Capítulo 7.1.

Pode-se acrescentar ainda a capacitação dos gestores, de forma que estes saibam utilizar as ferramentas de gestão disponíveis, bem como o aperfeiçoamento destas, conforme exposto no Capítulo 8. Assim como uma avaliação de desempenho efetiva, que resulte em uma

Outra proposta seria a implantação contínua dos procedimentos efetuados no Plano Emergencial em 2012, citado na análise do Gráfico 3 no Capítulo 9. Assim, haveria uma permanente realocação temporária de servidores para atender as agências onde a relação demanda/número de servidores se apresentasse maior. Ressalte-se que a transferência definitiva de servidores é mais complicada, uma vez que estes têm sua vida estabelecida em suas cidades, além de que não teria a agilidade necessária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARROYO, Raymundo (Org.). Programa de Modernização do Poder Executivo Federal. **Cadernos Mare da Reforma do Estado: Termo de Referência do Convênio de Cooperação Técnica com o BID**, Brasília, Caderno 16, 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno16.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

BARBOSA, Edvaldo Duarte; COSTANZI, Rogério Nagamine. Previdência Social e Redistribuição de Renda Intermunicipal. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 21, abr. 2009. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090608-155706-828.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2015.

BERGUE, Sandro Trescastro. Modelos de Gestão em Organizações Públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: EDUCS, 2011. Capítulo 1 (pp. 15 a 69)

BRASIL. Aroldo Cedraz. Tribunal de Contas da União. **TC 016.601/2013-0: Auditoria Operacional**. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <[http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/no.601-2013-0 \(Auditoria INSS - servidores\).pdf](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/no.601-2013-0(Auditoria%20INSS%20-%20servidores).pdf)>. Acesso em: 06 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 ago. 2016

BRASIL. Controladoria Geral da União. Governo Federal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/servidores/OrgaoLotacao-ListaOrgaos.asp?CodOS=23000>>. Acesso em: 06 abr. 2016.

BRASIL. Coordenadoria-geral de Gestão Estratégia Serviço de Informação Ao Cidadão. **Resposta ao Protocolo nº 37400003949201634**. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: <marlac.br@gmail.com>. em: 28 set. 2016.

BRASIL. Decreto nº 7556, de 24 de agosto de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e remaneja cargos em comissão, funções comissionadas e gratificadas. **Decreto Nº 7.556, de 24 de Agosto de 2011.** Brasília, 24 ago. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7556.htm>. Acesso em: 22 abr. 2016.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Ministério da Previdência Social. **Cartilha: Avaliação de desempenho:** Brasília: INSS, 2009a. 18 slides, color.

BRASIL. (2009). Lei nº 1.1907, de 02 de fevereiro de 2009. **Lei Nº 11.907, de 2 de Fevereiro de 2009.** Brasília, 02 fev. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11907.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

BRASIL. Portaria nº 1.386, de 15 de dezembro de 2009. Divulga, para fins de cálculo da avaliação de desempenho institucional, a apuração da Idade Média do Acervo - IMA-GDASS inicial, bem como as metas a serem atingidas pela Administração Central, pelas Superintendências Regionais e pelas Gerências- Executivas para o período que menciona. **Portaria - Presidente Inss Nº 1.386 de 15.12.2009.** Brasília, 16 dez. 2009c. Disponível em: <http://www.ieprev.com.br/legislacao/leg_11647.html>. Acesso em: 30 mar. 2016.

BRASIL. Mário César Martins Fernandez. Ministério da Previdência Social (MPAS). Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Superintendência Estadual do Rio Grande do Sul (Org.). **Gerenciamento da qualidade total do INSS.** 2000a. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/611/002_99_GERENCIAMENTO_PELA_QUALIDADE_TOTAL_DO_INSS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07 ago. 2015.

BRASIL. Portaria nº 321, de 08 de outubro de 2008. **Portaria Mps Nº 321, de 08 de Outubro de 2008 - Dou de 09/10/2008.** Brasília, 09 out. 2008.

BRASIL. Previdência Social. Ministério da Previdência Social (MPAS). Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). (Org.). **Instituto Nacional do Seguro**

Social. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/inss/>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

BRASIL. Resolução nº 33, de 09 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para manutenção e implementação do Modelo Gerencial PGA e para certificação das unidades participantes do programa. **Resolução INSS Nº 33 de 09 de Abril de 2007**. Brasil, 10 abr. 2007.

BRASIL. Resolução nº 43, de 12 de dezembro de 2000b. Institui o Programa de Gestão pela Qualidade, Núcleo Setorial do Programa da Qualidade no Serviço Público e Comitê Nacional de Gestão pela Qualidade, no âmbito do INSS. **Resolução INSS/dc Nº 43 - de 12 de Dezembro de 2000 - Dou de 14/12/2000**. Brasil, 14 dez. 2000.

BRASIL. Resolução nº 224, de 16 de julho de 2012. Aprova conjunto de ações e metas para melhoria do atendimento. **Resolução Pres/INSS Nº 224 de 16 de Julho de 2012**. Brasil, 16 jul. 2012.

BRUM, Caetano dos Santos. BALANCED SCORECARD: UMA NOVA ABORDAGEM DE GESTÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. **Revista Egp: Escola de Gestão Pública de Porto Alegre**, Porto Alegre, v. 1, n. 2. 2012. Anual. Secretaria Municipal de Administração de Porto Alegre.

CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego Rafael (Org.). **Governança de TI: Transformando a administração pública no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014. 223 p.

CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego Rafael; POSSAMAI, Ana Júlia. Do Novo Gerencialismo Público à Governança da Era Digital. In: CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego Rafael (Org.). **Governança de TI: Transformando a Administração Pública no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014. p. 11-36.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. **Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico**. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.2, n.4, p.01- 13, Sem II. 2008. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/metodos_quantitativos_e_qualitativos_um_resgate_teorico.pdf>. Acesso em: 09 out. 2016.

DA ROS, Luciano. 2015. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. NUSP/UFPR, v.2, n. 9, julho. p. 1-15. ISSN 2359-2826

FERNANDEZ, Mário César Martins et al. **Gerenciamento pela Qualidade Total do INSS**. Escola Nacional de Administração Pública: Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, Porto Alegre, 1999. Disponível em: <http://repositorio.ena.gov.br/bitstream/handle/1/611/002_99
GERENCIAMENTO PELA QUALIDADE TOTAL DO INSS.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 mar. 2016.

FENASPS. **Pauta de reivindicações dos servidores**. [mensagem pessoal] Mensagem recebida por: <Carlos Eduardo Gabas>. em: 26 jan. 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1987. 176 p.

HARVARD BUSINESS REVIEW (Org.). **Medindo o Desempenho Empresarial**. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda., 2000. 205 p.

HAUSCHILD, Aurélio. Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, Caderno 17. 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno17.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2015

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Instrução Normativa: IN INSS/PRES Nº 77**, de 21 de janeiro de 2015 - DOU DE 22/01/2015. Brasília: INSS, 2015

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Memorando-Circular Conjunto: MCC Nº 48 /DIRBEN/DIRAT**, de 8/10/2010. Brasília, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Memorando-circular Conjunto Nº 15 /DIRAT/DIRBEN/INSS nº 15**, de 28 de junho de 2016. Brasília, 28 jun. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Org.). **O Planejamento e a Gestão Estratégica do INSS**. Brasília: INSS, 2009. 24 slides, color. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/inss.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. **Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. Análise: A Revista Acadêmica da FACE**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p.04-17, jan. 2010. Semestral.

LAZZARI, João Batista. **Juizados Especiais Federais: uma análise crítico-propositiva para maior Efetividade no Acesso à Justiça e para a obtenção de um Processo Justo..** 2014. 305 f. Tese (Doutorado) - Curso de Curso de Doutorado em Ciências Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2014. Disponível em: <[http://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/55/Tese João Batista Lazzari.pdf](http://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/55/Tese%20Jo%C3%A3o%20Batista%20Lazzari.pdf)>. Acesso em: 07 set. 2016.

MARTINS, Flávio Antônio de Araújo Martins. **Modelo para avaliação do Lead Time Produtivo nas Empresas Têxteis**. 2003. 100f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

MORETTIN, Pedro Alberto; TOROI, Cléia Maria de Castro. **Modelo para Previsão de Séries Temporais**. Rio de Janeiro: Instituto de Matemática Pura e Aplicada, 1981

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O ESTADO DA ARTE DA GESTÃO PÚBLICA. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, p.82-90, jan. 2013. Bimestral.

NIKKEL, Walter. **Estatística Aplicada à Produção**. Curitiba: Ufpr, 2007. Disponível em: <[http://ftp.demec.ufpr.br/disciplinas/TM267/Apostila-Estatistica Aplicada-a-Producao-TM267.pdf](http://ftp.demec.ufpr.br/disciplinas/TM267/Apostila-Estatistica%20Aplicada-a-Producao-TM267.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação**

pública ao longo dos anos. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2423/53706.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 15 maio 2016;

NUNES, Carlos Eduardo de Carvalho Bacelar et al. **Aplicação dos Conceitos de Previsão de Demandas Baseadas em Séries Temporais em uma Concessionária de Motocicletas (Estudo de caso)**. Salvador: Abrepro, 2009. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2009_tn_sto_091_616_14577.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

PINHEIRO, Ivan Antônio. **A Gestão por Indicadores** - conceitos tradicionais alterados por práticas recentes: exemplos a partir do turn over. *Perspectiva Econômica*, São Leopoldo, RS, Brasil, v. 33, p. 41-55, 1998.

SALGADO, Sullivan D. Fischer. **Teoria Geral da Administração II: as Funções Administrativas**. Santa Catarina: Estácio, 2003. 38 p. Revisado e ampliado por Patrícia Vendramini.

STAIR, Ralph M.; REYNOLDS, George W. **Princípios de Sistemas de Informação**. 11. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015. 719 p. Tradução de: Novertis do Brasil.

TUBINO, D. F. **Manual de planejamento e controle da produção**. São Paulo: Atlas, 2000.

VIDAL, Josep Pont. Continuidade e Mudança na Gestão Pública no Estado do Pará. **Ges pública**, Belém, 118 f, nov. 2010. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/continuidade_e_mudanca_na_gestao_publica_do_para_2010_.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016

WELTER, Anelise Faleiro. Proposição de uma Ferramenta para Identificação de Índices de Disfunções em Sistemas de Indicadores de Desempenho. 2012. 117 f. **Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia da Produção e Sistemas, Universidade do Vale dos Rios dos Sinos, São Leopoldo, 2012.**