



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE

KATIANA DINIZ DE ALMEIDA

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL: UM ESTUDO NO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO
SOCIAL (INSS)**

SOUSA - PB

2016

KATIANA DINIZ DE ALMEIDA

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL: UM ESTUDO NO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
(INSS)**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Campina Grande sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Nóbrega Barbosa

SOUSA - PB

2016

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL
CAMPUS SOUSA/CCJS/UFCG**

DIS
A447a

Almeida, Katiana Diniz de.

Avaliação de desempenho na administração pública federal: um estudo no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) / Katiana Diniz de Almeida. - Sousa, 2016.

121 fls.: il. color.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2016.

"Orientação: Prof.^a Dra. Maria de Fátima Nóbrega Barbosa".

Referências.

1. Gestão do Desempenho. 2. Avaliação de Desempenho na Administração Pública. 3. Meritocracia. 4. Métodos de Avaliação de Desempenho. I. Barbosa, Maria de Fátima Nóbrega. II. Título.

UFCG/CCJS

CDU 35 (813.3)

KATIANA DINIZ DE ALMEIDA

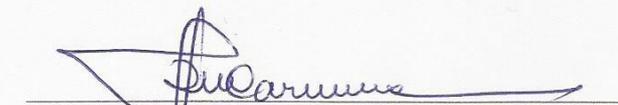
**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL: UM ESTUDO NO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL
(INSS)**

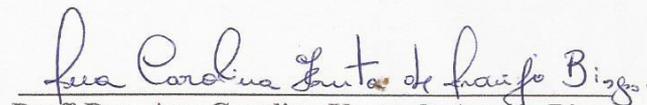
Dissertação apresentada à Universidade Federal de Campina Grande sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em: 11/05/2016.

BANCA EXAMINADORA


Prof.ª. Dra. Maria de Fátima Nóbrega Barbosa
Orientadora


Prof. Dr. José Ribamar Marques de Carvalho
Examinador Interno


Prof.ª Dra. Ana Carolina Kruta de Araújo Bispo
Examinador Externo

*“Uma flor nasceu na rua!
Passem de longe, bondes, ônibus, rio de aço do tráfego.
Uma flor ainda desbotada
ilude a polícia, rompe o asfalto.
Façam completo silêncio, paralitem os negócios,
garanto que uma flor nasceu.
(Carlos Drummond de Andrade)*

*“É a dor das coisas,
O luto desta mesa;
É o regimento proibindo
Assovios, versos, flores.
[...]
Carlos, dessa náusea
Como colher a flor? ”
(João Cabral M. Neto)*

DEDICATÓRIA

Aos meus colegas, servidores públicos, que descobriram como quebrar o “regimento” e assoviam canções de esperança e paixão, fazendo seus dias de trabalho florescerem zelo e vida! Rompem o duro concreto da burocracia e conformismo com a força do novo e da vontade de servir.

O amor não se alegra com a injustiça, mas se alegra com a verdade.

1 Coríntios 13:6

AGRADECIMENTOS

Esta é a minha segunda dissertação. Na primeira, enfrentei o medo do novo, o sentimento de impotência, senti a força dos amigos, o cheiro da terra e a doçura do homem do campo. Desta vez, por ser distante, o pensamento em desistir me acompanhou do momento da aprovação até uns dias atrás, quando as possibilidades de continuar se firmaram, pois tudo tem o seu tempo determinado e o seu propósito.

Minha mãe não me deixou desistir. Meus colegas de curso foram sobremodo gentis e encorajadores: Andréia era o exemplo a ser seguido, atravessava mais quilômetros que todos nós para assistir as aulas; Fábio nos ajudava a olhar para o lado positivo, e cada um deles, a seu modo, gerava um impulso a seguir. Elza e Damares dividiram a estrada comigo e muitas boas conversas. Alberto, me motivou a retornar ao curso. Monteiro me encorajou incontáveis vezes. Obrigada a todos vocês!

Agradeço a minha orientadora, Professora Fátima Nóbrega por ter aceito me acompanhar nesta jornada, a Professora Edjane Dias, pela paciência com nossas demandas e a Professora Ana Karolina, pela valiosa contribuição. Ao Professor Ribamar, pela motivação e exemplo, registro meu reconhecimento e gratidão.

Para realizar a pesquisa precisei do apoio de muitas pessoas. Gabriela Lima (CFAI) foi absolutamente acessível e proativa todas as vezes que necessitei, o Diretor do CFAI também foi atencioso ao meu pleito, assim como os outros colegas da Direção Central que me ajudaram na coleta de dados: Jair Dourado (DGP), Nilson dos Santos (CFAI), Artur Fonseca (CFAI), e notadamente, o Diretor da DGP que autorizou a realização desta pesquisa, José Nunes. Alan Soares da SR Nordeste também me apontou os caminhos para coleta de dados, assim como os colegas Gustavo Ouro, José Wilker e Andréa Rafael da Gex João Pessoa. A todos, muito obrigada!

Agradeço aos meus colegas de trabalho pelo apoio e sacrifício para que pudesse transferir férias e dedicar mais um mês a esse trabalho, e nesse sentido, agradeço especialmente às minhas chefias imediatas, Nathaly Barbosa e Flávio Azevedo e ao Gerente Executivo do INSS em Campina Grande, Dr. Eleumar Sarmiento. Agradeço o apoio e ajuda de todos os colegas, em especial: Danúsia Sampaio, Rute Brasil, Fábio de Oliveira, Cassiano Ricardo, Maísa Vasconcelos, Jônata da Silva, Jônatas Andrade, Jonathan, Ana Fook, Diana Reis, Heloísa Helena e Paulo Roberto. À Elexandra Bayma, Luciana Miranda, Dra. Marise, Dr. Flawber Cruz e Dra. Luciana, agradeço a torcida em meu favor!

Aos Gestores de SOGP que dedicaram seu tempo tão escasso para contribuir para a pesquisa, meu sincero agradecimento! Fiquei emocionada com o feedback recebido, a atenção e importância conferida à minha pesquisa. Espero que as percepções de vocês sejam emitidas com clareza. Orgulho de vocês!

À Elisa Tamar, Jaricélia Sena, Cleane e Paula Rodrigues, agradeço a amizade e carinho sempre presente.

Agradeço a Deus pela vida, pela oportunidade de trabalhar em uma instituição com uma missão social tão relevante. Que ela seja a cada dia melhor! Que possa aprender e permitir que a vida nela seja respeitada e possa sempre florescer.

RESUMO

As pessoas são o fundamento da construção de um serviço público mais efetivo, que responda às necessidades da sociedade. A Gestão do Desempenho, por sua vez, é considerada um elemento central no processo de transformação da Administração Pública, mesmo diante da evidência que o conceito de desempenho e meritocracia não integram profundamente a matriz cultural brasileira, é preciso investir na mudança desta realidade pelo seu potencial em garantir melhores resultados àqueles que financiam os serviços públicos, ampliando os valores democráticos da sociedade. Esta pesquisa teve como objetivo analisar o Sistema de Avaliação de Desempenho do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e sua relação com o desempenho institucional, tendo adotado, portanto, a estratégia de estudo de caso. Para coleta de dados, procedeu-se a pesquisa documental e de dados primários, tendo sido aplicado um *survey* aos Gestores das Seções Operacionais de Gestão de Pessoas (SOGP), atores relevantes neste processo, visando identificar suas percepções em relação ao processo desenvolvido no INSS, ao método utilizado e aos usos das informações geradas pelas Avaliações de Desempenho. A amostra contemplou 43 (quarenta e três) respondentes. Os resultados apontam para o esgotamento do sistema de Avaliação de Desempenho Individual, que além de apresentar fragilidades metodológicas, é invalidado por aspectos culturais, tendo em vista o amplo impacto financeiro da gratificação por desempenho na remuneração dos servidores. Estes fatores invalidam seu propósito, pois 99,4% dos servidores obtém a pontuação máxima na Avaliação de Desempenho. Além disso, as informações geradas não têm sido úteis para prover capacitações, nem a aplicação de pessoal de forma mais efetiva. A avaliação de desempenho institucional, com base no indicador Idade Média do Acervo – IMA, representa um elevado êxito para o INSS, que somada ao Plano de Ação, ambos iniciados em 2009, e ao atendimento programado pela Central 135 e canais remotos, iniciado três anos antes, contribuirá para redução de 60% dos estoques de processos no primeiro ano de sua implementação e a uma melhoria sustentável desde então. No entanto, a administração focada nos resultados tem reduzido os investimentos no desenvolvimento humano e no futuro da organização, as oportunidades de capacitação presencial, consideradas mais efetivas pelos servidores, tem sido reduzidas. A proposta de melhoria apresentada contempla uma reformulação no método de avaliação e critérios da Avaliação do Desempenho Institucional e Individual, com foco na produtividade individual, acompanhamento sistemático, melhoria da comunicação e reconhecimento do mérito, além da gestão criteriosa das baixas performances.

Palavras-chave: Gestão do Desempenho. Avaliação de Desempenho na Administração Pública. Meritocracia. Métodos de Avaliação de Desempenho.

ABSTRACT

People are the foundation of building a more effective public service that responds to society's needs. The Performance Management, in turn, is considered a central element in the process of transformation of the public administration. Even in the face of evidence that the concept of performance and meritocracy are not deeply integrate the Brazilian cultural matrix, we must invest in changing this reality for their potential to ensure better results to those that finance public services, expanding the democratic values of society. This research aimed to analyze the Performance Evaluation System of the National Institute of Social Security - INSS and its relation to the institutional performance, having adopted, so the case study strategy. To collect data, we proceeded to the desk research and primary data and applied a survey to people managers, relevant stakeholders in this process to identify their perceptions of the developed process INSS, the method used and the uses of the information generated by Performance Appraisals. The sample included 43 (forty-three) respondents. The results point to the exhaustion of the Individual Performance Evaluation system, which besides presenting methodological weaknesses and is invalidated by cultural aspects, in view of the broad financial impact of the bonus for performance in the wages of employees, in fact 99.4% of the civil servants get the highest score in the Performance Evaluation. In addition, the information generated have not been helpful to provide training, nor enforcement personnel more effectively. The evaluation of institutional performance, based on the indicator Idade Média do Acervo – IMA (middle age of backlog), is a high success for the INSS, which added to the Action Plan, both initiated in 2009, and service set by the Central 135 and remote channels, started three years earlier, contributed to a 60% reduction of inventory processes in the first year of implementation and a sustainable improvement since then. However, the administration focused on results has reduced investments in human development and the future of the organization, classroom-training opportunities, considered more effective by civil servers has been reduced. The presented improvement proposal includes a redesign of the evaluation method and criteria of Institutional and Individual Performance Evaluation, focusing on individual productivity, systematic monitoring, improved communication and recognition of merit, as well as careful management of low performance.

Keywords: Performance Management. Performance Evaluation in Public Administration. Meritocracy. Performance Evaluation Methods.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo de Planejamento do Desenvolvimento Pessoal	21
Figura 2 – Etapas da Pesquisa.....	54
Figura 3 - Estrutura do INSS.....	64
Figura 4 - Organograma do INSS	65
Figura 5 - Mapa Estratégico do INSS	66
Figura 6 - Direcionadores estratégicos do INSS	67

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Usos das Informações das Avaliações de Desempenho	24
Quadro 2 - Meta do IMA-GDASS em 2009	49
Quadro 3 - Conversão de Pontos para a Parcela individual da GDASS	50
Quadro 4 - Resumo da pontuação da AD no INSS (Individual e Institucional)	51
Quadro 5 - Comparação entre modelos de avaliação de desempenho	52
Quadro 6 - Etapas de elaboração do Questionário	57
Quadro 7 - Dimensões e Itens do Questionário	60
Quadro 8 - Categorias Analíticas utilizadas no Questionário	61
Quadro 9 - Distribuição das Avaliações Individuais por Pontuação – 12º ciclo	74
Quadro 10 - Necessidades de Capacitação apontadas no SISGDASS no 12º Ciclo.....	78
Quadro 11 - Comparação entre a demanda de capacitação no SISGDASS e as ações realizadas pelo CFAI.....	81
Quadro 12 - Competências dos Gestores de APS relacionadas à Gestão do Desempenho	86
Quadro 13 – Análise de Conteúdo dos Comentários dos Gestores de Pessoas	101
Quadro 14 - Proposta de Melhoria para o Sistema de Avaliação de Desempenho do INSS ...	104

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Resultado do Indicador IMA no Brasil de 2004 a 2015	69
Gráfico 2 - Evolução do Indicador IMA (em dias) e da quantidade de benefícios emitidos pela Previdência Social – em milhões	70
Gráfico 3 - Quantidade de Avaliações por tipo realizadas no 1º e 12º ciclos.....	73
Gráfico 4 - Capacitação dos Servidores	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Disseminação e Incorporação da Avaliação de Desempenho	82
Tabela 2 – Participação do Gestor de Pessoas no processo de avaliação.....	83
Tabela 3 – Acompanhamento do processo por instâncias locais.....	84
Tabela 4 – Preparo dos Avaliadores.....	85
Tabela 5 – Transparência e acompanhamento do processo avaliativo.....	87
Tabela 6 - Relação entre compensação financeira e benevolência das chefias	88
Tabela 7 – Disfunção da avaliação centralizada na chefia	89
Tabela 8 – Relação entre o IMA-GDASS e a efetividade no atendimento ao cidadão	90
Tabela 9 – Condução do processo de avaliação à missão organizacional.....	91
Tabela 10 – Percepção sobre os fatores que compõe a Avaliação de Desempenho.....	92
Tabela 11 – Percepção sobre as escalas e pontuações utilizadas na Avaliação de Desempenho.....	93
Tabela 12 – Funcionalidade do SISGDASS.....	94
Tabela 13 – Acompanhamento contínuo e autoavaliação	94
Tabela 14 – Reconhecimento e mérito	95
Tabela 15 – Identificação de necessidades de capacitação pela SOGP.....	96
Tabela 16 – Percepção de áreas críticas	97
Tabela 17 – Necessidade de Adequação Funcional	98
Tabela 18 – Necessidade de Capacitação apontadas pelas chefias imediatas	99

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 OBJETIVO GERAL	17
1.1.1 Objetivos Específicos	17
1.2 ESTRUTURA DO TRABALHO	17
2 GESTÃO DE DESEMPENHO	18
2.1 USOS DAS INFORMAÇÕES DAS AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO	23
2.2 MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	24
2.2.1 Métodos Baseados em Resultados	25
2.2.2 Métodos de Padrões Absolutos	25
2.2.3 Métodos de Comparações Relativas	27
2.3 DISCUSSÃO SOBRE O PAPEL DO AVALIADOR	28
2.4 DISFUNÇÕES NOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	30
2.5 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	33
2.5.1 Modelos de Avaliação de Desempenho utilizados na Administração Pública	43
2.5.1.1 Gestão do Desempenho na Administração Central da Nova Zelândia.....	44
2.5.1.2 Avaliação de Desempenho individual no INMETRO.....	46
2.5.1.3 Avaliação de Desempenho no INSS	47
3 METODOLOGIA	54
3.1 MÉTODO.....	55
3.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	55
3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS	56
3.4 SUJEITOS DA PESQUISA DE CAMPO	58
3.5 DIMENSÕES DA PESQUISA	59
3.6 TRATAMENTOS DOS DADOS	62
3.7 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA	63
4 DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL	64
4.1 HISTÓRICO, ESTRUTURA E A GESTÃO ESTRATÉGICA DO INSS	64
4.2 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL: ANÁLISE DO INDICADOR “IMA”	69
4.3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INDIVIDUAL: UMA ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES DO SISGDASS.....	72
4.3.1 Capacitação dos Servidores do INSS e o uso das Informações do SISGDASS	76
4.4 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES DE PESSOAS: ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA COM <i>SURVEY</i>	81
4.4.1 Análise do Processo de Avaliação de Desempenho do INSS na percepção dos Gestores de Pessoas	82
4.4.1.1 Assimilação	82

4.4.1.3 Disfunção	89
4.4.1.4 Efetividade e Remuneração por Desempenho.....	90
4.4.2 Análise do Método de Avaliação de Desempenho do INSS na Percepção dos Gestores de Pessoas.....	92
4.4.3 Análise da Utilidade das Informações geradas pela Avaliação De Desempenho do INSS na percepção dos Gestores de Pessoas.....	96
4.4.4 Análise dos Comentários dos Gestores de Pessoas	100
5 PROPOSIÇÃO	103
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS	114
ANEXO	119
APÊNDICE.....	121

1 INTRODUÇÃO

Não apenas no Brasil, mas no mundo, não somente na sociedade atual, mas historicamente, a gestão dos recursos públicos e a conversão destes em bens e serviços à sociedade é marcada pela ineficiência, dificuldades de acesso e distanciamento das expectativas dos usuários, induzindo estudos, projetos e reformas, que visam conquistar melhorias efetivas na gestão pública.

Em termos de reformas, a administração pública brasileira possui um marco ocorrido em 1995, embasado pelo modelo teórico *New Public Management*, que introduziu princípios gerenciais e promoveu, dentre outros aspectos, uma ênfase na gestão por resultados, na perspectiva de direcionar os esforços para os fins, ampliando a eficiência e efetividade das ações prestadas aos usuários/cidadãos. Essa dinâmica foi intensificada pela revolução nas tecnologias da informação e comunicação ocorrida também nos últimos anos.

Nesse contexto emergiu uma tecnologia gerencial, a avaliação de desempenho dos servidores, parte de um conjunto mais amplo de gestão e controle do desempenho de processos, recursos, dentre outros fatores produtivos. Por considerar-se que as pessoas são o fundamento da construção de um serviço público mais eficiente, que responda às necessidades da sociedade, pois são elas que operam e determinam as dimensões organizacionais, sua estrutura, processos e dinâmica cultural, bem como criam e convertem o uso das tecnologias em soluções realmente úteis à organização.

Bergue (2014) considera a Gestão do Desempenho como um elemento central no processo de transformação da administração pública, por sua vez, a avaliação de desempenho constitui a última etapa do ciclo da gestão do desempenho, sendo, portanto, estratégica para alimentar as etapas de planejamento, execução e controle, que a antecedem, numa perspectiva de melhoria contínua.

A discussão da importância da avaliação de desempenho no Brasil não é algo novo, apesar de sempre ser tratado como se fosse. A história legislativa demonstra as recorrentes tentativas de se implantar um sistema efetivo no país: desde a Constituição Federal de 1824 a noção de mérito estava presente, de forma que a revisão bibliográfica apontou que a questão não são apenas ou, de fato não são, os instrumentos, mas a falta de legitimidade de uma ideologia meritocrática no Brasil (BERGUE, 2014; BARBOSA, 1996).

Para tornar a situação ainda mais complexa, o servidor público no Brasil goza do instituto da estabilidade, que foi elevado ao nível constitucional em 1934, visando garantir a continuidade do serviço público e evitar práticas predatórias na máquina estatal. Somente com a Emenda Constitucional n° 20 de 1998 introduziu-se o dispositivo legal da demissão por ineficiência do servidor estável, mediante o procedimento de avaliação periódica, constatada a insuficiência de desempenho, garantida a ampla defesa, cujos regulamento deveria ser definido por meio de lei complementar, que passados 16 anos, não foi promulgada.

A revisão histórico-crítica da avaliação de desempenho no Brasil, especialmente na Administração Pública Federal, de seus entraves e perspectivas, demonstrou que as diversas tentativas de introduzir o mérito nos processos de avaliação foram soterradas pela progressão por tempo de serviço, a única que necessariamente perpassa por todos os servidores, pois há uma corrente de privilégios, paternalismo, corporativismo, fortalecida por dispositivos culturais, que mitigam a objetividade, cientificidade, impessoalidade e justiça dos sistemas de avaliação, que repletos de distorções, tornam-se incapazes de cumprir seu propósito, que é ser um meio para a melhoria dos serviços públicos.

Mesmo diante da evidência que o conceito de desempenho não integra a matriz cultural brasileira (BERGUE, 2014), é razoável buscar mudar esta realidade pelo seu potencial em garantir melhores resultados àqueles que financiam os serviços públicos, ampliando os valores democráticos de transparência e controle social.

A atual exigência constitucional da avaliação de desempenho dos servidores é apenas um conceito, que precisa ser apropriado e instrumentalizado pela organização. Uma cultura voltada à meritocracia não pode ser implantada por um decreto presidencial, assim como não acontece com a construção de uma visão baseada no “papel social” dos servidores, não em tarefas. No entanto, a cultura corporativa está em constante mudança, e sua modificação pode ser planejada, assimilada e enraizada (KRUMM, 2013).

O governo federal realizou um estudo em 2002 sobre as políticas de Recursos Humanos, e ressaltou a necessidade de verificar se os processos de avaliação vinculam-se efetivamente aos programas de capacitação; assim como de aperfeiçoar a metodologia para definição, acompanhamento e aferição do desempenho individual; desenvolver e capacitar os responsáveis por equipes em processos avaliativos (PACHECO, 2002). Após mais de uma década, convém refletir se estas melhorias se concretizaram na Administração.

Esta pesquisa também se justifica pelo entendimento que a avaliação das práticas adotadas na organização, com a identificação de seus problemas e falhas e o conhecimento da opinião e atitudes das gerências e avaliadores em relação ao sistema em vigor, compreendem aspectos que influenciam o sucesso de um sistema de gestão de desempenho de uma organização (ODELIUS, 2010).

Nessa conjuntura, para garantir sua eficácia, a avaliação de desempenho deve se constituir como um instrumento funcional, capaz de levantar necessidades de capacitação, mudanças de função e promover a aprendizagem organizacional; deve premiar o mérito e punir o demérito. O método utilizado na avaliação de desempenho deve ser capaz de identificar não apenas o atingimento de metas/resultados, mas direcionar as ações das pessoas para a ética, o zelo e a efetividade social devidas pelo servidor público. Atingir números sem esta qualidade é errar o alvo.

Em virtude do exposto, é necessário não apenas investigar o instrumento de avaliação, pois as dificuldades existentes nesse processo estão muito mais relacionadas às questões culturais e ao distanciamento entre os sistemas formais e as pessoas, do que propriamente aos sistemas utilizados (ODELIUS, 2010; BERGUE, 2014).

Portanto, o principal intento desta pesquisa é identificar a contribuição do atual sistema para o desempenho organizacional, percebendo o quanto ele envolve e se direciona para as pessoas e para a realização da missão institucional, alterando o foco estritamente gerencialista. Compreende-se, neste contexto, favorecer o desempenho não simplesmente como a garantia de resultados numéricos superiores, mas também um direcionamento de atitudes para uma motivação social, com olhar na efetividade do processo.

Nesse sentido, essa pesquisa visa responder a seguinte questão, para a qual foi selecionada um órgão da Administração Pública Federal, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS: Como o sistema de avaliação de desempenho do INSS tem favorecido o desempenho institucional? Para tanto, traçou-se os seguintes objetivos:

1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar o sistema de Avaliação de Desempenho do INSS e sua relação com o desempenho institucional.

1.1.1 Objetivos Específicos

- Avaliar o processo e o método aplicados na instituição;
- Compilar os resultados do desempenho organizacional anteriores e posteriores a implantação do sistema de Avaliação de Desempenho;
- Identificar se os resultados da Avaliação de Desempenho individual são utilizados para promover capacitações e realocar os servidores de maneira eficiente;
- Inferir se o processo de avaliação contempla as atitudes dos servidores em direção à missão organizacional;
- Propor melhorias no Sistema de Avaliação de Desempenho a partir do diagnóstico realizado.

1.2 ESTRUTURA DO TRABALHO

O estudo encontra-se dividido em quatro partes, além desta introdução. Na Seção 2 é apresentada a fundamentação teórica, que contempla a revisão bibliográfica sobre gestão de desempenho, avaliação de desempenho, método, usos das informações, o papel do avaliador e as disfunções mais comuns nos processos avaliativos.

Posteriormente, há um direcionamento para discussão da gestão pública no Brasil, delineando sua trajetória, marcos históricos e aspectos culturais relacionados à meritocracia. Ao final do capítulo, é apresentado um breve comparativo entre três modelos de avaliação de desempenho aplicados na administração pública, com um modelo internacional e outro nacional, reconhecido pela sua inovação metodológica.

A Seção 3 aborda os aspectos metodológicos da pesquisa. Segue-se com o diagnóstico organizacional construído na Seção 4, e encerra-se com uma proposição de melhorias para a organização estudada, na Seção 5 são apresentadas as Considerações Finais.

2 GESTÃO DE DESEMPENHO

Gerir o desempenho, conforme Odelius (2010), nada mais é que um conjunto de atividades que visa elevar o nível do desempenho de um indivíduo, e em última análise, da organização; assim, os aspectos que influenciam o alcance dos resultados desejados pela organização/equipes e indivíduos devem ser maximizados, enquanto os que prejudicam, devem ser minimizados ou eliminados. Ou seja, a mensuração do desempenho deve servir para alinhar o comportamento individual à estratégia da organização (SIQUEIRA, MENDES, 2009).

Bergue (2014) ressalta que a gestão do desempenho não pode ser vista somente como um processo estritamente objetivo, no qual o gestor depende de informações para subsidiar tomadas de decisão a fim de elevar o desempenho organizacional. Pelo contrário, a gestão do desempenho constitui-se, prioritariamente, em uma relação, na qual interagem chefia e subordinado, em um processo de conversação e negociação sobre a relação entre os esforços empreendidos e o resultado entregue pelas pessoas nas relações de trabalho. Em virtude disso, considera-se a gestão por desempenho um conceito alternativo às técnicas tradicionais de avaliação de desempenho (BRANDÃO e GUIMARÃES, 2001).

Essa gestão ocorre nos níveis organizacional e individual, e o deve ser de maneira integrada e sinérgica, de forma que o propósito seja a aprendizagem organizacional, a partir do aperfeiçoamento individual. Como o trabalho das pessoas está vinculado aos processos organizacionais, não faz sentido mensurá-lo de forma isolada do desempenho organizacional, do resultado final do processo. No plano individual, trata da medição do desempenho do trabalhador, quanto aos resultados atingidos ou seu comportamento, ou ambos, cujas variáveis podem ser influenciadas por diversos fatores, como o estilo de liderança, características individuais, relações interpessoais, condições de trabalho, sistemas de recompensa e punição, crenças, valores e o suporte organizacional (ODELIUS, 2010).

A performance individual se refere às ações e comportamentos específicos do empregado diante destas condições, as escolhas feitas e o nível de esforço empreendido, e pode ser mensurada pela perspectiva do “resultado”, objetivamente quantificável, ou em uma perspectiva de “competências”, que pode ser definida “tanto pelo comportamento do empregado no trabalho ou pelo uso de traços de inteligência, habilidades de raciocínio, características de personalidade, dentre outros aspectos, que tenham sido identificados

como as competências necessárias para o êxito em um determinado trabalho” (MACKY, 2008, p. 262 *apud* WOORTMANN, 2012; tradução livre).

Estas perspectivas de gestão do desempenho - por “resultados” ou por “competências” podem ser apresentadas de outra maneira: por “desempenho”, sob os critérios de eficiência e eficácia, e por “resultado”, sob o critério da efetividade. Isto é: a perspectiva do desempenho é mais restrita ao trabalho, ao uso racional e eficiente dos recursos e ao alcance dos resultados pretendidos. A perspectiva de resultado refere-se ao impacto gerado pela atuação, em face das demandas e expectativas da sociedade (BERGUE, 2014). Desta maneira, a efetividade está associada ao grau de satisfação da demanda ou ao valor agregado gerado pela ação governamental (BRASIL, 2009).

O autor ainda define que um sistema de gestão do desempenho deve observar três aspectos (BERGUE, 2014, p. 231):

- i) *A cultura organizacional*: a implementação de um processo de avaliação de desempenho deve ser precedida de um diagnóstico do sistema de crenças e valores a fim de buscar uma legitimação do processo – aderência. A não observância dos fatores culturais carrega um grande potencial para o insucesso.
- ii) *A natureza e as condições da estrutura humana*: deve-se verificar a diversidade de atividades, níveis e instâncias administrativas, segmentos profissionais e ambientes de trabalho, para criar mecanismos de compensação e equalização, com vistas a evitar efeitos negativos nos processos de avaliação.
- iii) *Convergência com os objetivos institucionais*: as organizações são sistemas sociais com propósitos definidos, o parâmetro válido para avaliação de qualquer indivíduo ou grupo deve ser sua efetiva participação na consecução dos objetivos institucionais formalmente declarados.

Em todos os aspectos citados, acentua-se a dimensão humana, a flexibilidade e a capacidade dos gestores estabelecerem uma comunicação eficaz e relações de confiança com suas equipes de trabalho. Baldwin, Bommer e Rubin (2008) ressaltam que o princípio básico para o êxito do gerenciamento do desempenho é focar o comportamento e resultados propriamente, e não traços ou características pessoais.

Para Armstrong (2009), os fundamentos de um processo de gestão do desempenho constituem-se em quatro subprocessos. O planejamento de desempenho é o ponto inicial

do ciclo de gestão do desempenho proposto, formando a base para a medição, feedback, avaliação e desenvolvimento. É preciso definir em termos gerais como o papel exercido pelo trabalhador pode colaborar para o alcance dos objetivos da equipe/departamento, e em última análise, a missão e objetivos organizacionais. Bergue (2014) ressalta a importância do envolvimento dos atores interessados nesse processo de contratualização das metas de trabalho, o que trará legitimidade ao planejamento, portanto, é uma fase prioritária e que merece especial cuidado dos gestores.

Após o planejamento, é preciso definir requisitos de capacidades/competências necessárias para boa performance; o termo “capacidade” está relacionado às habilidades e comportamentos necessários para realizar um trabalho ou parte dele com competência.

Para definir os critérios de medidas de desempenho para indivíduos, Armstrong (2009) sugere que as medidas estejam relacionadas aos resultados e comportamentos observáveis, e podem estar relacionadas à equipe de trabalho ou ao indivíduo em particular; as medidas devem ser objetivas, até mesmo os requisitos de comportamentos, devem ser acordados, e os dados devem estar disponíveis para avaliação.

Por fim, o autor sugere que o gerenciamento de desempenho seja um processo contínuo, baseado em uma filosofia que enfatiza: a conquista de melhorias sustentáveis no desempenho; um contínuo desenvolvimento de habilidades e capacidades; a organização como uma organização que aprende, ou seja, obtém ganhos com a experiência e análise dos fatores que produzem melhores performances.

Durante o processo de avaliação, devem ser produzidos e atualizados documentos relativos aos acordos de desempenho e planos, o que envolve a discussão do que o detentor da função tem feito e obtido; identificação de quaisquer deficiências e o estabelecimento das razões para as deficiências identificadas (novas demandas e pressões, comportamentos do indivíduo ou de seu gestor que contribuíram para o problema, mudanças em circunstâncias, etc.); acordar mudanças e respostas para as novas circunstâncias e ações para o melhoramento da performance.

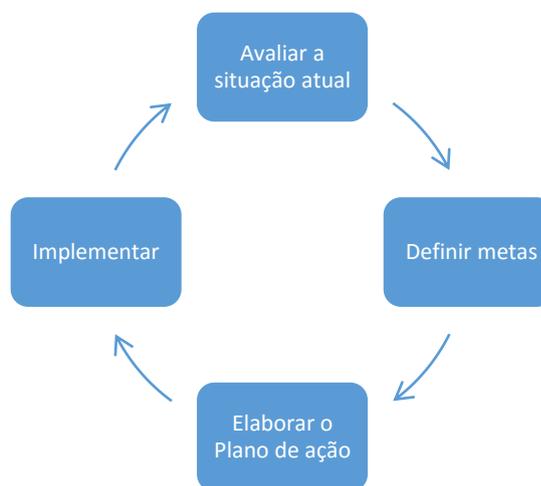
Os objetivos das avaliações de desempenho segundo Armstrong (2009) são: 1) **motivar**: providenciar um feedback positivo, reconhecimento, prêmios e oportunidades; e encorajar as pessoas a assumirem o controle de sua performance e desenvolvimento; 2) **desenvolver**: providenciar as bases para o desenvolvimento e ampliação das capacidades relevantes para as funções presentes e futuras que o empregado tem potencial para obter.

3) **comunicar**: servir como um canal de duas vias de comunicação sobre papéis, expectativas, relacionamentos, problemas no trabalho e aspirações.

As performances insuficientes também devem ser comunicadas e os problemas específicos tratados. O autor aborda em um tópico específico o processo de gerenciamento de baixas performances, e no caso de insucesso, a demissão do funcionário, também oferece orientações específicas para os processos de *feedback*, *counseling* e *coaching*¹.

Quanto à remuneração por desempenho, o modelo proposto o aponta, com diversas ressalvas, baseadas em outros estudos, levantando aspectos positivos e negativos da prática. Em síntese, o processo global relativo ao indivíduo corresponde a:

Figura 1 - Processo de Planejamento do Desenvolvimento Pessoal



Fonte: Elaborada pela Autora, baseado em Armstrong (2009).

A estrutura corresponde a quatro pontos, que se materializam com: acordos de desempenho; planejamento de desempenho; gerenciamento do desempenho ao longo do ano e, por fim, a avaliação de desempenho. Esses processos se inter-relacionam com um contexto cultural, de estrutura e estilo de gerenciamento; contém procedimentos, orientações e documentações específicas, e subprocessos de definição de objetivos, feedback/avaliação e *counseling/coaching*.

¹ Segundo Armstrong (2009), o *feedback* refere-se as informações baseadas em evidências e apresentadas às pessoas para ajuda-las a compreender o quão bem elas têm exercido o seu papel e quão eficaz seu comportamento tem sido. O *coaching* é uma abordagem pessoal e profissional que visa ajudar as pessoas desenvolverem suas habilidades e potencialidades. O *counseling* refere-se as ações dos gestores quando ajudam os empregados entenderem o que necessitam fazer para gerenciar sua própria performance e desenvolvimento.

Armstrong (2009) salienta que ao invés de pacotes prontos, é importante que cada organização desenvolva o modelo de avaliação adaptado à sua realidade. A importação de modelos para realidades culturais ou estruturais distintas pode inviabilizar o uso da ferramenta, ou torná-la sem efetividade.

Apesar das disfunções existentes na prática, a gestão do desempenho pode ser um instrumento efetivo, tanto no setor privado, quanto no setor público. A importância que é lhe é dada pode implicar na potencialidade de seu uso e na minimização de suas disfunções. Trata-se de um processo em constante aprimoramento. Inicialmente as avaliações eram predominantemente realizadas pelas chefias imediatas, depois, passou-se a aceitar o diálogo entre as partes (chefia e avaliado), e atualmente, amplia-se o escopo dos atores, no que é conhecido como avaliação de 360°, ou seja, a avaliação do empregado por clientes, pares, chefe e subordinados (BRANDÃO e GUIMARÃES, 2001).

A gestão de desempenho, portanto, não pode ser limitada a avaliação de desempenho, pois gerir implica em: i) planejar, estabelecer objetivos e metas; ii) organizar os recursos necessários à sua realização, com a provisão das condições necessárias (físicas, estruturais e intelectuais); iii) dirigir o trabalho e sua execução, coordenando os esforços para atingimento dos objetivos e iv) avaliar os resultados, o que envolve controle, ajustes, exercício de poder, comunicação e negociação.

Enquanto avaliar implica em comparar os resultados alcançados com os planejados, assemelhando-se a um sistema de controle (*top-down*), onde há um distanciamento entre as partes e uma relação de dependência entre o subordinado e o superior, a gestão do desempenho refere-se a um processo flexível, que envolve as múltiplas expectativas e enfatiza o papel de suporte da gerência, que foca no futuro e deve agir não como juiz, mas como *coaches*² estimulando uma relação de parceria (ARMSTRONG, 2009).

A avaliação não encerra-se em si mesma, mas é uma atividade de um processo mais amplo que,

Se um trabalhador não possui a habilidade básica ou não recebeu treinamento necessário para o seu cargo, não é razoável tentar estimular o desempenho adequado através de avaliações de desempenho. Nenhum programa de avaliação pode substituir programas de seleção, colocação e treinamento sólidos (OBERG, 1972, p. 241).

² A essência do *coaching* é o desenvolvimento de competências e do potencial humano, que resulta em melhorias no desempenho profissional.

Em síntese: avaliar significa comparar os resultados alcançados (trabalho realizado) com os esperados (planejado), e pressupõe a existência de algum mecanismo de acompanhamento que permita corrigir desvios para assegurar que a execução corresponda ao que foi planejado. O termo gestão dá ao mecanismo de avaliação a conotação de um processo que envolve atividades de planejamento, de acompanhamento e de avaliação propriamente dita (BRANDÃO e GUIMARÃES, 2001). É preciso, portanto, considerar a avaliação de desempenho como um instrumento útil, imprescindível, mas necessariamente integrado e alinhado aos demais subsistemas de gestão de pessoas e a estratégia da organização.

2.1 USOS DAS INFORMAÇÕES DAS AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO

De acordo com Guimarães e Brandão (2001), a avaliação de desempenho inicialmente foi utilizada como instrumento de controle, na perspectiva taylorista, o que vem sendo modificado gradativamente, ao considerar aspectos comportamentais e motivacionais e relacionar-se a estratégia da organização. É inegável que permaneça o componente do poder e controle do comportamento das pessoas, que interfere no desempenho e no futuro da organização, no entanto, na compreensão da gestão de pessoas, não se deseja tecnologias de ação coercitiva, e sim, o exercício de superação das resistências culturais relacionadas a uma aferição de desempenho mais efetiva.

O resultado da mensuração do desempenho individual, dependendo dos propósitos organizacionais, poderá ser utilizado para fins administrativos, como reconhecimento e recompensa, progressão salarial e para dar suporte às decisões gerenciais de transferências, remoções e até demissões. Ou ainda, pode servir como uma ferramenta de desenvolvimento, através da identificação de pontos fortes e fracos e do *feedback* sistemático fornecido ao trabalhador (BERGUE, 2014).

Krumm (2013) ressalta que uma avaliação de desempenho bem feita pode ser útil para o planejamento de carreira dos funcionários, pode ser um instrumento de crescimento e uma oportunidade de ter feedback, tendo em vista que as teorias motivacionais demonstram que as pessoas gostam de realizar um bom trabalho e melhorar o seu desempenho.

Conforme Baldwin, Rubin e Bommer (2008, p. 159), “dar informações sobre o desempenho resultará em melhoria de desempenho”. O quadro a seguir sintetiza os usos mais comuns e menos comuns das avaliações de desempenho, conforme segue:

Quadro 1 - Usos das Informações das Avaliações de Desempenho

Usos mais comuns	Usos menos comuns
Administração salarial	Avaliação dos sistemas de pessoal
Feedback do desempenho	Critérios para as pesquisas de validação
Identificação dos pontos fortes e fracos individuais	Identificação das necessidades de desenvolvimento organizacional
Documentação das decisões sobre pessoal	Planejamento de pessoal
Reconhecimento do desempenho individual	Determinação das necessidades de treinamento organizacional

Fonte: Krumm, 2013.

Os diversos usos não devem ser contraditórios, mas complementares. Apesar disso Jawahar e Williams (1997) apud KRUMM (2013) identificaram através de um estudo metanalítico que quando as avaliações de desempenho são usadas para propósitos administrativos, tais como aumento salarial ou promoção, as classificações são mais brandas do que quando são usadas para propósitos de desenvolvimento.

2.2 MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A fim de prestar um entendimento simples dos métodos de avaliação de desempenho, Baldwin, Bommer e Rubin (2008), categorizam os métodos em “objetivos” e “subjetivos”. Desta maneira, a avaliação objetiva seria construída com os métodos baseados em resultados, sendo considerados mais fáceis de mensurar, por serem visíveis/contáveis. Por outro lado, a avaliação subjetiva inclui métodos que envolvem julgamentos humanos do desempenho, envolvendo a opinião do avaliador, e sendo útil para os aspectos que não podem ser “vistos” com facilidade pelos gestores.

Uma avaliação subjetiva absoluta compara o nível de desempenho do trabalhador com um “modelo”, utilizando técnicas como a escala gráfica de pontuação ou escalas de pontuação ancoradas em comportamento. Uma avaliação subjetiva relativa, compara o desempenho do trabalhador com o dos seus pares para determinar o nível de desempenho obtido, utilizando técnicas como a classificação e a distribuição forçada.

Bernadin e Beatty (1984 apud KRUM, 2013), apresentam um sistema que classifica os métodos de avaliação de desempenho em três categorias: métodos baseados em resultados, métodos de padrões absolutos e métodos de comparações relativas.

2.2.1 Métodos Baseados em Resultados

Os métodos baseados em resultados utilizam dados mensuráveis ou em resultados imparciais de comportamento, na visão de Baldwin, Bommer e Rubin (2008), e portanto, são considerados objetivos, o que é visto positivamente pelos funcionários. São utilizadas mensurações da quantidade e da qualidade do trabalho realizado, sob o pressuposto de que o empregado tem controle sobre os fatores produtivos.

A mensuração também pode contemplar dados pessoais, como absenteísmo, atrasos e taxa de acidentes. Apesar de ser um procedimento objetivo, existe um viés de julgamento, cujas conclusões podem não ser exatas, nem justas (KRUMM, 2013).

Ainda conforme a autora, outro método relacionado aos resultados é a Administração por Objetivos (APO) de Peter Drucker (1954), que visa mensurar a eficácia com que os empregados ou grupos contribuem para o alcance de metas que determinam o sucesso da organização. As metas deveriam ser pactuadas em conjunto – chefia e subordinado.

Oberg (1972) afirmou à época que a APO havia se tornado uma “coqueluche” e era tão conhecida pelos gerentes que dispensava maiores explicações. Ao mesmo tempo, informa que sua aplicação em níveis hierárquicos mais baixos apresenta problemas, pois estes funcionários não têm interesse em fixação de suas próprias metas, induzindo uma pseudoparticipação que substitui a realidade. O fator mais importante para o sucesso da APO para avaliação de desempenho é o apoio da alta administração.

2.2.2 Métodos de Padrões Absolutos

Nestes métodos, o desempenho do empregado é comparado com um desempenho específico listado em uma escala de classificação, e não com o desempenho de outros empregados. Bergamini e Beraldo (1988, p. 169) afirmam que esse método “tem como objetivo descrever, com a maior fidelidade possível, suas características individuais de desempenho em determinado trabalho”.

As **escalas gráficas** de classificação são o método mais usado da avaliação de desempenho, pela sua facilidade de desenvolvimento e utilização. O avaliador decide quanto de uma característica ou de um comportamento o empregado exhibe em uma escala que geralmente varia de cinco a sete pontos. A pressuposição que embasa este método é

que os traços que estão sendo avaliados têm relação direta com o desempenho no trabalho, esta correlação porém tem sido questionada (BRUMBACK, 1972 apud KRUMM, 2013, p. 215).

Nesse sentido, é interessante que estes traços sejam definidos da forma mais operacional possível, para proporcionar uma avaliação mais orientada para o desempenho. Outro ponto importante é a flexibilidade do avaliador marcar uma faixa na escala, e não um ponto exato, pois esta precisão não existe na realidade.

Krumm (2013) explica que para resolver o problema das afirmações indefinidas das escalas gráficas, os pesquisadores desenvolveram as **escalas de avaliação de comportamento**, que por meio de uma análise de cargo, identificam quais os comportamentos de trabalho, suas dimensões e são construídas afirmativas que representam comportamentos reais.

Algumas das escalas de avaliação de comportamento mais utilizadas são a *Behaviorally Anchored Rating Scale* (BARS), a *Behavioral Observation Scale* (BOS) e a *Behaviorally Anchored Discipline Scale* (BADDS) (ENAP, 2000; KRUMM, 2013). O avaliador é solicitado a indicar qual ponto da escala descreve melhor o empregado naquela dimensão. No entanto, ao invés de se basear em observações sistemáticas, o avaliador irá classificar o comportamento de acordo com as suas lembranças do comportamento do empregado, que podem ser falhas.

Baldwin, Bommer e Rubin (2008) explicam que as escalas de pontuação baseadas em comportamentos (BARS) comparam os comportamentos de trabalho com declarações de desempenho específicas. São consideradas eficazes para focar em um comportamento, tornando-se mais objetivas que as escalas gráficas, conforme os autores. Um exemplo de avaliação mais alta de um professor pode ser: “Cumprir o horário do curso; dá aulas em ordem lógica e vincula cada aula à aula anterior” (KRUMM, 2013, p. 216).

As **listas de verificação** são listas de afirmativas, nas quais o avaliador irá selecionar aquelas que se aplicam ao empregado, que poderão ter valores uniformes ou ponderados. O **sistema de escolha forçada** também segue o mesmo método – listas de afirmativas – sendo que o avaliador é obrigado a escolher entre três a cinco afirmativas que descrevam afirmações relevantes para o cargo, que sejam positivas, negativas ou neutras. O desenvolvimento deste instrumento é bastante complexo, por isso costuma ser utilizado em casos onde pode existir fraude nas avaliações.

2.2.3 Métodos de Comparações Relativas

Os métodos de comparações relativas comparam o desempenho e a eficiência do indivíduo frente a seus colegas de trabalho (BERGAMINI; BERALDO, 1988).

Há três métodos mais comuns de comparação: i) classificação: lista todos os empregados que estão sendo avaliados em ordem do melhor para o pior; ii) comparações pareadas: cada empregado é comparado com todos os outros em cada dimensão do cargo que está sendo avaliado, utilizável para até dez empregados; iii) distribuição forçada: são a base para a “curva de classificação”, que estabelece um padrão de distribuição em graus, A, B, C, D e F. Todos os métodos apresentam vantagens e desvantagens que a organização deverá ponderar (KRUMM, 2013).

Baldwin, Bommer e Rubin (2008) exemplificam que a técnica de distribuição forçada, também conhecida como *topgrading*, pode ser operacionalizada em três níveis - ruim, bom e notável - e somente 20% dos funcionários podem estar na categoria dos notáveis; 70% como bons e 10% como ruins. A efetividade deste método dependerá de quem está utilizando-o e da cultura da organização, pois pode haver rejeições por parte da equipe e provocar disputas internas. Oberg (1972, p. 244) explica que esta técnica foi desenvolvida com o objetivo de diminuir as tendenciosidades e estabelecer padrões de comparação objetivos entre os indivíduos.

Além dos métodos expostos, a entrevista formal de avaliação pode ser utilizada, integrando outros métodos ou isoladamente (ARMSTRONG, 2009).

Outro método considerado eficaz para o atual contexto organizacional é método de gestão de desempenho baseado em competências, termo cunhado por Brandão e Guimarães (2001), que reflete a complementaridade entre os conceitos de gestão de desempenho e gestão de competências. Na prática, o método consiste em estabelecer os objetivos e as metas a serem alcançados segundo a intenção estratégica da organização e, depois, identificar a lacuna (*gaps*) entre as competências necessárias à consecução desses objetivos e as competências internas disponíveis na organização.

Diante desta exposição, observa-se que o método adequado para avaliação do desempenho dependerá das características da organização, sobretudo da cultura organizacional. No entanto, é interessante ao implementar um sistema não utilizar métodos muito complexos, para evitar rejeição da ferramenta. Acselrad sugere que (2011) nos primeiros anos de sua implementação o sistema seja simples e com o mínimo de sofisticação.

2.3 DISCUSSÃO SOBRE O PAPEL DO AVALIADOR

Por se tratar de uma atividade complexa, que envolve múltiplos fatores e dimensões, a avaliação de desempenho deve ser realizada por meio de instrumentos construídos criteriosamente, assim como aplicados e manuseados por pessoas qualificadas e preparadas para tal atividade.

Odelius (2000) destaca que a falta de preparo dos avaliadores é um problema a ser enfrentado sistematicamente. É preciso evitar que o dia da avaliação seja um momento isolado das rotinas e práticas de gestão continuadas, sob pena dos seus resultados serem pouco significativos ou, em casos críticos, gerar sentimentos de insatisfação e injustiça nas equipes de trabalho.

Nesse sentido, a preparação do avaliador é sobretudo importante para o êxito do processo, pois “[...] um avaliador de desempenho mal informado e despreparado tem medo de atribuir notas muito baixas a seus subordinados, temendo prejudicá-los [...] e comprometer-se futuramente” (BERGAMINI; BERALDO, 1988, p. 176).

McGregor (1972) aborda este problema da resistência em uma perspectiva mais profunda. Para o autor, não se trata meramente de falta de habilidades, treinamento ou falta de confiança nos instrumentos que geram essa rejeição ao processo avaliativo, mas trata-se de uma questão de integridade da personalidade humana não sentir-se confortável na posição de juiz, de “bancar Deus”, tratando em muitos casos os seres humanos como objetos.

É nesse sentido que o autor propõe a APO como uma abordagem capaz de transferir para o subordinado a definição de metas, e então, os gerentes podem exercer um papel adequado que é ajudar os subordinados a relacionar seu planejamento às necessidades e realidades da organização, estimulando os subordinados a desenvolverem suas próprias potencialidades.

Uma pesquisa atual aponta para essa mesma perspectiva, a busca pela objetividade na avaliação para torna-la mais eficaz. Uchoa et al. (2011) identificaram em uma organização pública o receio dos chefes em desmotivar subordinados ao agir com rigor na avaliação e de uma possível repercussão de que o setor não é um bom local para trabalhar. Percebeu-se, portanto, a necessidade de aprofundamento de treinamentos e de uma formação mais aprofundada em gestão para os avaliadores. A definição precisa de objetivos, metas setoriais, individuais e o uso de indicadores de desempenho foi considerada uma excelente ferramenta para suprir a falta de técnica percebida, uma vez

que o componente de subjetividade da avaliação é substituído pelo grau de alcance das metas estabelecidas.

Este processo vinculado aos resultados favorece uma dimensão prática dos programas de avaliação de desempenho. Oberg (1972) expressa com clareza a inviabilidade da supervisão dos subordinados estimulada pelas avaliações formais de desempenho.

De acordo com Baldwin, Rubin e Bommer (2008), raros são os gestores que têm condição de observar o comportamento de seus empregados durante toda rotina de trabalho. A depender da metodologia utilizada pela organização, o gerenciamento exige recolher informações sobre o padrão de desempenho do funcionário a partir de variadas fontes, de modo a confirmar ou contestar constatações do próprio gestor. Colegas de trabalho, clientes, supervisores, dentre outros, podem auxiliar o gestor a avaliar adequadamente seus funcionários.

Segundo Krumm (2013), na maioria dos casos quem faz a avaliação de desempenho é o supervisor imediato do empregado, enquanto a avaliação por subordinados e por colegas são mais raras. “A maior aceitação da avaliação pelos colegas parece ocorrer quando a avaliação é utilizada para propósitos de desenvolvimento e não para finalidades de pura avaliação” (McEVOY & BULLER, 1987 apud KRUMM, 2013, p. 221).

A autoavaliação, embora também não seja muito utilizada, é considerada um estímulo a um processo mais participativo e empoderador. Armstrong (2009) define que a autoavaliação tem a vantagem de reduzir posicionamentos defensivos, permitindo aos indivíduos liderar a avaliação do seu próprio desempenho. Além disso, é capaz de ajudar na geração de uma discussão mais construtiva e positiva, focando na solução dos problemas e não em acusações, balanceando a avaliação com a visão de avaliado e avaliador. Guimarães e Brandão (2001) consideram um avanço a avaliação bilateral, em que chefe e subordinado discutem em conjunto o desempenho.

Esta relação entre chefia e subordinado é enriquecida mediante o feedback contínuo sobre o comportamento do empregado. O feedback é uma das formas de eliminar as inadequações dos sistemas de avaliação em vários sentidos e deve ser baseado em evidências, não em opiniões (ARMSTRONG, 2009).

Levinson (1976) sugere o registro de informações sobre o comportamento do trabalhador de forma instantânea, a fim de gerar um relatório de incidentes críticos, disponível para análise do funcionário em seus arquivos pessoais. A importância desse

relatório é defendida pelo fato de “O comportamento é demasiadamente complexo para ser colocado em uma escala com poucas dimensões e, em seguida, classificado” (LEVINSON, 1976, p. 197).

Quando o avaliador registra os dados de feedback, poderá evitar surpresas nos processos de avaliação formal, assim como gerará documentos importantes em casos de demandas judiciais, para subsidiar promoções ou justificar o porquê determinada pessoa não foi promovida. O autor defende ainda que quando recebem informações no momento em que o incidente ocorre, os funcionários podem adaptar seu comportamento com mais facilidade.

Compreende-se, portanto, que o acompanhamento do líder, o seu feedback e o exercício de técnicas como *coaching e couseling* devem ser atividades permanentes e não esporádicas/cíclicas, pois a fixação de metas de melhoria é capaz de melhorar o desempenho humano, e não as críticas colecionadas para o momento da avaliação anual.

Krumm (2013) defende que uma maneira de melhorar as avaliações de desempenho é utilizar mais de uma fonte para avaliação de desempenho, um arranjo que pode ser definido como “feedback de 360 graus”, embora este método gere um elevado grau de discordância e sentimentos de vulnerabilidade. Nesse sistema, a avaliação provém de todos os que se relacionam com o empregado: supervisores, colegas, subordinados, pessoas de outras empresas, clientes e fornecedores.

Estes posicionamentos iluminam a questão sobre o valor das avaliações formais realizadas anualmente ou semestralmente, se destituídas desse processo contínuo de feedback. Há evidências suficientes para questionar a eficácia das avaliações anuais abrangentes de desempenho, cujos elogios não tem efeitos positivos, pois são interpretados como amortecedores das críticas, e estas, por sua vez, provocam posturas defensivas e negações da responsabilidade pelo baixo desempenho.

2.4 DISFUNÇÕES NOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A simplicidade do conceito de avaliação de desempenho difere da complexidade de sua prática, a qual Odellius (2010) classifica como “árdua” pelo fato de envolver um amplo número de aspectos. Existem problemas comuns que dificultam a operacionalização dos sistemas de avaliação de desempenho, que via de regra, devem estar integrados as demais políticas de gestão de pessoas:

- a) Uso de fatores comportamentais para avaliação, sem haver conexão entre avaliação de desempenho individual e avaliação institucional;
- b) Definição de indicadores de desempenho para avaliação com base em cargos genéricos e não no trabalho realizado;
- c) A falta de instrumentos e procedimentos sistemáticos que permitam uma análise do desempenho dos servidores, ou a utilização de metodologias complexas, difíceis de serem compreendidas;
- d) Falha no desenvolvimento de sistemas que utilizem critérios de avaliação, que dependam de variáveis relacionadas apenas ao desempenho dos empregados nos postos de trabalho, e ao contexto no qual os comportamentos a serem julgados ocorrem;
- e) Medidas de desempenho satisfatório e insatisfatório definidas de maneira intuitiva;
- f) Não consideração de variáveis do contexto em que o trabalho é realizado e que influenciam o desempenho;
- g) Falta de informações que subsidiem programas de desenvolvimento;
- h) Dificuldades culturais e gerenciais associadas a uma avaliação em geral;
- i) Avaliação baseada somente em julgamento da chefia;
- j) Falta de preparo de avaliadores e de avaliados, dentre outros (ENAP, 2000, p. 9-10).

Quanto à questão dos atributos pessoais, Odelius (2010) mencionando outros estudos, destaca a existência de uma confusão conceitual, pois os atributos não são o desempenho, mas este é mensurado pela ação ou conjunto e ações observáveis e orientadas a um dado resultado.

Krumm (2013) relata os erros e problemas mais comuns na avaliação de desempenho:

- a) Erros de halo: o conhecimento de um traço ou comportamento influi na avaliação de outros traços ou comportamentos, podendo resultar em avaliações incorretas (positivas ou negativas). Na visão de Macky (2008 apud WOORTMANN, 2011, p.19), “uma impressão genérica de um empregado, ou preconceitos pessoais e estereótipos podem ser fontes do efeito halo em uma avaliação de desempenho”;
- b) Erros de leniência e severidade: observa-se que quando as avaliações são usadas para fins administrativos são mais brandas que quando utilizadas fins de desenvolvimento. Uchoa et al (2011) atribui a benevolência excessiva ao subjetivismo e suas influências no processo avaliativo. Woortmann (2011) afirma que o avaliador pode ser leniente com o objetivo de evitar conflitos ou retaliações futuras e Oberg (1972) assume que os padrões e classificações variam amplamente entre supervisores e frequentemente, de forma injusta;

- c) Erros de tendência central: todas as avaliações são agrupadas em torno do ponto médio da escala. Para Uchoa, et al. (2011) a tendência central também pode ser causada pela baixa disposição para tomada de decisões que impliquem em prejuízo ao avaliado.
- d) Erros de contraste e semelhança: as pessoas são avaliadas negativamente se seus comportamentos se distanciarem daqueles que o avaliador desempenharia, independentemente dos resultados obtidos, e positivamente, por semelhança com o avaliador.
- e) Erros de recenticidade: o avaliador atribui maior peso ao desempenho recente, não avaliando uniformemente todo o período. Uchoa, et al. (2011, p. 18) constataram na organização estudada que a confusão temporal é reforçada pela ausência de objetivos e metas, pois se todos tivessem objetivos e metas, com registros sobre o alcance ou não das metas nos prazos definidos, a confusão temporal seria reduzida.

Observa-se que estes erros podem ser provocados pela falta ou insuficiência de treinamento dos avaliadores. Além destes aspectos que surgem na aplicação dos sistemas utilizados, o próprio método de avaliação que a empresa utiliza pode apresentar disfunções significativas. Woortmann (2011) alerta que a satisfação dos empregados com o método utilizado é um elemento vital para o sucesso da avaliação de desempenho, pois assim é possível obter credibilidade e legitimidade no processo.

A harmonia com a cultura organizacional também é considerada uma das principais variáveis responsáveis para o êxito do processo. As organizações brasileiras preservam uma forte cultura paternalista, e uma tendência a evitar o conflito entre líderes e liderados (ALCADIPANI, CRUBELLATE, 2003), por isso há uma tendência dos instrumentos de avaliação serem neutralizados pelos elementos culturais.

Esta problemática demonstra uma maior complexidade no serviço público, pois apesar de ser largamente aceita a ideia que é preciso gerir o desempenho do serviço público brasileiro, e por consequência, das pessoas que o compõe, os instrumentos, métodos e práticas colecionam insucessos históricos, ao ponto de tornar-se uma prática subutilizada pelos servidores e gestores, por não apresentar efetividade nem representar ganhos reais ao serviço público no país.

2.5 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para compreender o atual papel da avaliação de desempenho na Administração Pública brasileira, é preciso observar o modelo de gestão que atualmente fundamenta as diversas práticas administrativas no país, assim como construir um olhar sobre os processos históricos relacionados à gestão do desempenho dos servidores, considerando as variáveis culturais e os marcos legais que intermediaram estes processos.

Embora a realidade não se concretize em termos tão lineares, é comum demonstrar a trajetória da administração pública brasileira e suas reformas, fazendo referência aos seguintes modelos de administração: *patrimonialista* (1508 a 1930), na qual o aparelho do Estado funcionou como uma extensão do poder do soberano; a *burocrática* (1930-1985), que fundamentou-se na racionalização da administração proposta por Weber, para combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, orientando-se por princípios como a hierarquia funcional, carreira, impessoalidade e o formalismo, cujo controle à medida que se instaura, torna-se excessivo e a própria razão de ser do Estado, e, a administração *gerencial*, pautada em princípios da administração das empresas privadas, com características voltadas para os novos conceitos de gestão, tais como orientação para os clientes, ênfase nos resultados, qualidade total e descentralização (MATIAS-PEREIRA, 2010, 2012; PAULA, 2005).

A Administração Pública Gerencial é introduzida no país dentro de um contexto de crise e reforma do Estado que se materializa em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, sob a gestão do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira. Esta reforma implicou em uma primeira onda de privatizações e descentralizações, e posteriormente, em um processo de reestruturação da capacidade administrativa institucional. Matias-Pereira (2012) explica que, em especial para os países em desenvolvimento latino-americanos, a maioria destas reformas foram impulsionadas pelo Consenso de Washington, numa ótica de ajuste fiscal.

Em relação aos aspectos “gerenciais”, desde os anos 60 os Estados Unidos passam a referenciar práticas da administração privada para o setor público, em um movimento que engloba vários outros países nas próximas décadas. Ora, o que se compreende hoje por Nova Administração Pública (*New Public Management* - NPM), começou a ser implantada nos anos 80 no Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, e em seguida, nos

Estados Unidos, mas até hoje Reino Unido e a Nova Zelândia³ foram os dois países em que a administração pública gerencial foi mais ampla e profundamente praticada (SILVA, 1999).

Em síntese, o NPM defende a eficiência dos serviços públicos, tendo como parâmetro os serviços privados, e um maior controle financeiro, que implica em sistemas de custos e auditorias, redução dos quadros de servidores, monitoramento do desempenho, e essencialmente, um modelo descentralizado de gestão, onde o Estado desocupa o papel de executor e converte-se em um Estado regulador, por meio de uma gestão contratual.

Paula (2005) explica que o movimento gerencialista promove uma dicotomia entre administração e política, enfatizando a eficiência do governo em detrimento dos aspectos sociopolíticos. Explica que a Nova Administração Pública é edificada sob os pilares do pensamento neoliberal e da teoria da Escolha Pública. Esta teoria defende que o comportamento maximizador de lucros orienta burocratas do setor privado e público; como o setor público não gera lucro nem tem competição, os burocratas desviam o comportamento racional para maximização do orçamento que administram.

Nasce, portanto, uma justificativa racional para a privatização, pois os serviços devem ser realizados pela iniciativa privada em condições de livre-mercado para garantir mais eficiência, exigindo apenas a regulação estatal para garantir a manutenção do interesse público. No Brasil, os ordenamentos jurídicos se adequaram a esta proposta de descentralização, com a introdução, por exemplo, das organizações sociais, que podem realizar parcerias com a Administração através de um contrato de gestão, com atividades em diversos âmbitos (saúde, ensino/pesquisa científica, cultura, dentre outros), na forma da Lei nº 9.637/1998.

O NPM atualmente sofre severas críticas, a literatura internacional o aponta como ultrapassado e foca nos caminhos alternativos pós-NPM (DE VRIES, NEMEC, 2013; DUNLEAVY et al, 2005).

Nessa perspectiva crítica, Matias-Pereira (2010, p.107) sintetiza alguns “problemas e contradições do NPM”, tais como: a presunção de que a gestão empresarial

³Conforme Matias-Pereira (2010, p. 101), no Reino Unido a reforma batizada de “Próximos Passos” relocou 2/3 dos serviços em agências regidas por contratos, com padrões de desempenho monitorados. A Nova Zelândia promoveu reformas radicais, sujeitando a Administração à concorrência de mercado; os funcionários mais graduados foram incorporados à Administração mediante contratos de desempenho, e os que não atingissem as metas poderiam ser demitidos.

é inerentemente superior à gestão pública; que o papel dos cidadãos pode ser deslocado ao papel de clientes; o NPM exige redução dos servidores e descentralização dos serviços prestados mas paradoxalmente acentua a necessidade de controle financeiro e de resultados, o que exigirá recursos e pessoal; os serviços públicos não são facilmente mensuráveis, o que torna a aplicação do NPM muito problemática. Além disso, destaca que se trata de uma importação de um modelo britânico de gestão para uma realidade cultural e social completamente distinta.

Por fim, a crítica mais severa se dá sobre o ponto de vista teórico, pois o autor julga tratar-se de uma roupagem vazia, cujo conteúdo é construído por recortes de outras concepções teóricas, como a da escolha pública (teorias de agência e custos de transação); as teorias administrativas tradicionais (Taylorismo e Fayolismo), dentre outras, que partem do princípio que o ser humano é motivado por seus próprios interesses e é oportunista, explorador e não confiável, o que pode ser compreendido como uma visão reducionista do ser humano.

Diante disso, questiona-se até que ponto estas teorias têm aderência ao tecido do Estado e ao seu aparato técnico-administrativo. Frey et al. (2013), defendem que o NPM é caracterizado por uma ênfase nos resultados, na medição do desempenho e por introduzir a remuneração por desempenho, de acordo com os resultados esperados, sendo, portanto, uma construção de um modelo fortemente baseado no interesse próprio – *homo economicus*. O que fundamenta esse questionamento é que, segundo os autores, falta sustentação teórica ao NPM, e há poucas pesquisas que investiguem o alinhamento das tarefas das organizações públicas para o sistema de controle e recompensas.

Assim, aceita-se com uma verdade que a compensação monetária deve ser estruturada para garantir grandes recompensas para excelentes performances, e significar perda para desempenhos pobres. Para tal, o fundamento é que os “incentivos externos”, como prêmios monetários, motivam os indivíduos a esforços adicionais.

Uma visão distinta é a promoção dos “incentivos intrínsecos”, que satisfazem necessidades diretamente, ou de forma não instrumental, quando, por exemplo, se executa uma atividade ou se consegue um resultado que tem valor em si mesmo, pelo seu propósito.

O NPM é constituído, dentre outras, pela “teoria do agente principal”, que compreende os indivíduos como egoístas e maximizadores de utilidade. Para Frey et al. (2013), a aplicação desta teoria dentro do serviço público pode ser um engano, porque o

trabalho dos funcionários públicos diferente essencialmente do trabalho da linha de produção, justificando esta visão em três pontos:

- a) Existem evidências empíricas abundantes que o empregado privado e público difere em particular em respeito à sua motivação, pois no setor público a motivação social tem um papel mais relevante, devido aos diferentes efeitos dos objetos de trabalho de cada setor;
- b) No setor público, em contraste com o privado, não há um diretor que supervisione os trabalhadores com interesse no ganho residual que lhes dará, pois não há um preço de mercado para os produtos/serviços gerados no setor público e a competitividade quase não existe;
- c) Por fim, os serviços públicos são caracterizados por alta ambiguidade, então, a relação meio-fim é frequentemente incompreensível, pela influência de outros fatores e eventos incontroláveis, o que não ocorre no setor privado que tem uma referência clara, que é o preço de mercado.

Como consequência destes aspectos, os autores concluem que a visão de “agente principal”, que usualmente é tida como a teoria base do NPM, tem sérias falhas nesse contexto, e não pode ser tomada como garantia que a medição de resultados ligada aos incentivos “*high-powered*”, sempre proverá uma adequada motivação dentro dos órgãos do serviço público.

Importante destacar que a remuneração por desempenho deve-se situar dentro de um sistema mais amplo, que é a gestão de desempenho, ou seja, não se pode minimizar o uso da avaliação de desempenho somente para o “controle”, no paradigma da administração clássica e científica, mas utilizá-la para gerar informações valiosas para aprendizagem organizacional, identificando-se onde estão os desvios e quais os fatores críticos de sucesso podem ser gerenciados ou não.

Essa síntese, além de questionar os fundamentos do NPM, aponta questões relevantes para se discutir a gestão no serviço público, como a dificuldade de se mensurar desempenhos/resultados e motivar pessoas. Nesse sentido, as pesquisas empíricas apontam que os servidores públicos têm mais interesse em atividades altruístas ou socialmente desejáveis, que possam contribuir para o bem público.

Ainda conforme Frey et al. (2013), que destacam o papel da motivação intrínseca no serviço público como aquela que deriva do envolvimento na atividade, sem necessariamente estar vinculada a recompensas externas, existe um grau de dificuldade

de se operacionalizar esse sistema de incentivos, pois nele o ideal é que o próprio conteúdo do trabalho seja satisfatório e gratificante, mas em trabalhos cujas atribuições sejam mecânicas e pouco criativas, os incentivos extrínsecos podem forçar a motivação intrínseca, que estaria relacionada a atuação de forma adequada e a promoção do bem-estar da comunidade como a preferência e alvo do indivíduo, esta seria o tipo de motivação intrínseca *obligation-based*⁴, conforme a classificação de Lindenberg (2001), citado pelos autores.

Siqueira e Mendes (2009) compreendem que a gestão de pessoas tem um papel importante na modernização do serviço público, mas que é preciso refletir sobre a importação de tecnologias gerenciais do setor privado (característica do NPM), pois o setor público tem uma lógica distinta: a ideologia do setor privado é a obsessiva busca pela produtividade e resultados, os autores também questionam se esta é a única orientação e por isso deve ser absorvida pelo setor público e terceiro setor. Advogando por uma construção de um referencial/modelo próprio, apontam que esta orientação gerencialista tem foco para as “tarefas” e não para as “pessoas”, traduzindo-se em um contexto de pressão e não de diálogo e espaço para criatividade, repercutindo na desmotivação do servidor e na precarização do trabalho.

Após discutir os princípios teóricos que fundamentam os instrumentos de avaliação de desempenho, urge discutir a sua prática, concreta, no país, sob os aspectos históricos e culturais.

Desde a constituição de 1824 há referência a noção de mérito. No entanto, Barbosa (1996) ressalta a restrição deste conceito, que não é homogêneo e aplicável em todas as esferas e contextos da sociedade brasileira, e por isso, essa “mescla” torna a prática muito distinta da teoria. Supreendentemente, a mesma constituição que coloca o mérito/capacidade individual como critério para admissão ao serviço público, estabelecia distinção para o exercício do voto, por uma hierarquia de poder econômico. A autora conclui que a carta magna da época “[...] mesclava, do ponto de vista formal e jurídico, critérios que hoje se encontram combinados apenas na prática social brasileira” (BARBOSA, 1996, p. 72).

O primeiro plano de estruturação da carreira do servidor público foi promulgado a partir da Constituição de 1934. Com a introdução do Departamento Administrativo do

⁴Na motivação intrínseca “*enjoyment-based*” o prazer é derivado da atividade em si e não da compensação.

Serviço Público – DASP, em 1938, com uma nítida influencia weberiana, o concurso torna-se uma exigência para ingresso no serviço público, o que nunca impediu o apadrinhamento político para ingresso em cargos de confiança, que depois se efetivaram nos conhecidos “trem da alegria”.

A legislação brasileira desde então sofreu várias mudanças no que concerne aos critérios para promoção por mérito e antiguidade, que tendiam a subordinar a promoção por antiguidade ao mérito, tendo inclusive sido excluída a promoção por antiguidade em 1977, pelo Decreto nº 80.602.

Como havia uma prática de generalizar todos os servidores nos mais altos níveis da escala, criou-se o método da distribuição forçada, que obrigava os avaliadores a classificar apenas 20% dos servidores com desempenho “muito bom”, 70% “bom” e 10% “ruim”. Este plano durou apenas três anos. Em 1980, foi substituído por outro que, ao contrário, voltava a enfatizar a promoção por antiguidade, sendo que o desempenho seria o critério apenas para a progressão horizontal (mudança de referência salarial dentro da mesma classe), e a antiguidade para a progressão vertical, independentemente do merecimento do servidor.

Barbosa (1996) compreende que na sociedade brasileira o estabelecimento de gradação ou hierarquias é visto como introdução de uma desigualdade. O único valor com legitimidade nesta perspectiva igualitária radical é a “senioridade”, que é atingida por todos. O resultado é que no país há um processo que não avalia, no sentido de obter diferenças e hierarquizações, mas justifica o desempenho. A autora conclui que a avaliação nunca foi usada como um instrumento de melhoria do serviço, mas para punir funcionários desmotivados, que nunca foram alvo de uma política sistemática de capacitação.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o conceito e modalidades de avaliação do servidor. Numa ótica de ajuste fiscal, a Ementa Constitucional de 1998 introduz o dispositivo legal de que o servidor público estável poderá perder o cargo por ineficiência:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Grifo nosso)

Antes da Emenda, o texto previa apenas as hipóteses de demissão em caso de crime contra a Administração, abandono do cargo, inassiduidade habitual, improbidade, insubordinação grave, dentre outros. A lei complementar que regularia o processo de avaliação de desempenho não foi promulgada até os dias atuais.

Nassuno (1998) compara a realidade brasileira com outros países, como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Austrália, nos quais o baixo desempenho é inaceitável. No Brasil, as organizações não são punidas por mau desempenho. A baixa produtividade pode estar associada ao fato de que todos recebem garantias e salários indistintamente, são promovidos por tempo de serviço e não por produtividade.

Evidentemente que há elementos que não estão sob o controle do indivíduo que podem influenciar em seu desempenho, mas o seu perfil e motivação devem ser julgados, o que não ocorre, na visão da autora, pela dificuldade cultural de responsabilização individual, pois há uma resistência dos gestores exercerem o papel de líderes e juízes, assim, tudo se justifica pelo ambiente. No fim, todos são “avaliados” positivamente, ou seja, ninguém é avaliado.

Em um estudo comparativo das potenciais disfunções em sistemas de gestão de desempenho da Nova Zelândia e no Brasil, Woortmann (2012) identificou uma lacuna importante na legislação brasileira em relação aos procedimentos disciplinares e de demissão, pois não há orientações nos Decretos que regulam a Avaliação de Desempenho e Desenvolvimento dos servidores no país (Decreto nº 5.707/2006 e 7.133/2010).

O autor afirma que é amplamente conhecido que a demissão é um evento raro no setor público brasileiro, devido à falta de avaliações de desempenho eficazes; pressupõe que após o Decreto 7.133/2010 a relação entre as avaliações de desempenho, desempenhos pobres, procedimentos disciplinares e demissão, possa estar mais próxima, embora o próprio decreto não faça qualquer menção nesse sentido (WOORTMANN, 2012, p. 62).

É evidente a relação entre a eficácia da avaliação de desempenho e a possibilidade ou viabilidade da demissão por insuficiência de desempenho. A avaliação de desempenho assume um *status* de alta relevância quando utilizada para fundamentar uma decisão administrativa, como uma demissão de um servidor (ARMSTRONG, 2009). O processo deve ser inquestionavelmente justo, objetivo e transparente para garantir segurança

jurídica ao ato administrativo. O atual sistema de avaliação de desempenho no Brasil não oferece estas condições, particularmente quando considerada a questão da legitimidade social da avaliação, da meritocracia no país.

A crítica aos instrumentos ou a má preparação dos avaliadores sempre induziu a busca por um sistema de avaliação ideal, que consiga neutralizar a subjetividade do avaliador, mas observa-se que os novos sistemas criados sempre apresentam os mesmos problemas dos anteriores. Para Barbosa (1996) essa visão baseia-se na suposição que existe uma realidade concreta, portanto, os instrumentos e avaliadores deveriam ser hábeis para captá-la objetivamente. Este pressuposto nasce no Taylorismo e as sociedades lidam de maneira diferente com essa visão.

A autora analisa a seguinte questão: o que é desempenho e mérito para os diferentes grupos da sociedade brasileira? Como as diferentes percepções destas categorias se relacionam com outros valores culturais centrais da nossa dinâmica social? Propondo um olhar mais amplo, que envolve aspectos culturais, históricos e sociológicos assevera: “[...] num universo social fundado e uma ideologia meritocrática, as únicas hierarquias legítimas e desejáveis são baseadas na seleção dos melhores” (BARBOSA, 1996, p. 68).

Apesar de existir um aparato formal e jurídico, que organize um sistema meritocrático para a sociedade brasileira de um modo geral, e particularmente no serviço público, a leitura da realidade empírica demonstra que relações pessoais, de parentesco, de posição social e de antiguidade são usadas, lado a lado, com princípios meritocráticos, na colocação de pessoas na estrutura social, não ratificando o Brasil como uma sociedade ideologicamente meritocrática.

Quanto a essa questão cultural, há uma unanimidade em destacar a resistência que há no país a meritocracia, que abrange os aspectos do personalismo (dimensões afetivas), como do clientelismo. Não há legitimidade de uma cultura meritocrática (BARBOSA, 1996; BERGUE, 2014; ODELIUS, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010).

O atual marco para avaliação de desempenho no Brasil acontece com a edição da Lei 11.784 em 2008, posteriormente regulada pelo Decreto 7.133/2010, que define o conceito de avaliação de desempenho como: “monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional dos órgãos e das entidades de lotação dos servidores [...], tendo como referência as metas globais e intermediárias destas unidades” (Inciso I, Art. 2º, Decreto 7.133/2010). Para Velasco e Silva (2011, p. 14), a Lei introduz uma nova sistemática, baseada em princípios democráticos:

A democratização das relações de trabalho no serviço público pressupõe a possibilidade de o servidor organizar-se e fazer-se representar por seus pares, mote preliminar da democracia. Dessa forma, as principais ferramentas de gestão participativa contidas na sistemática são: a avaliação 360º, a instituição da Comissão de Acompanhamento da Avaliação de Desempenho - CAD e do Comitê Gestor da Avaliação de Desempenho.

O Sistema de Avaliação do Inmetro é fundamentada nesta legislação e é considerado inovador por admitir a membros externos como avaliadores. Fundamenta-se em três componentes: objetivos, atitudes e competências, de forma que pretende integrar duas perspectivas aparentemente consideradas opostas pelas abordagens teóricas, pois contempla tanto aspectos voltados à busca por resultados (ótica gerencialista), como o comprometimento com os valores da instituição, que pode estar relacionado à motivação intrínseca.

Além dos aspectos culturais e históricos, o modelo que sustenta o processo de avaliação é uma questão determinante no contexto do serviço público. Bergue (2014, p.227) demonstra que é preciso incorporar “lentes diversas” das convencionalmente adotadas pela literatura gerencial, e incorporar a dimensão cultural, refletir sobre as possibilidades de geração de soluções coerentes com o serviço público, suas especificidades de organização do trabalho, com um propósito último de aperfeiçoar o serviço público, portanto, é inconcebível tratar a avaliação de desempenho como um instrumento para fins individuais somente (promoções, gratificações, etc.).

Siqueira e Mendes (2009) criticam a orientação gerencialista, o estímulo a competitividade e ao individualismo, incompatíveis com o setor público e o foco para as “tarefas”, e não para as “pessoas”, resultando em uma obsessão por produtividade, em pressão e não em diálogo e espaço para criatividade, para os autores há a necessidade de se retirar parte dos servidores da apatia em que se encontram, estabelecendo metas participativas, com incentivos materiais e simbólicos, que proporcionem “sentido” ao trabalho que realizam.

Esse sentido seria revestido da função social exercida pelo servidor, a capacidade de suas ações promoverem o bem comum, um “produto social” do trabalho.

Na lógica do setor privado, a falta de produtividade pode ameaçar a permanência do empregado na organização. No serviço público brasileiro, como visto na seção anterior, a demissão por insuficiência de desempenho tem previsão legal, mas esbarra na falta de instrumentos hábeis, objetivos e eficazes para medir o desempenho insatisfatório.

Desta maneira, a questão central é: como motivar o servidor público, que goza do instituto da estabilidade, e é submetido a rotinas de trabalho, não raro, meramente burocráticas, repetitivas e com poucas chances de mobilidade, além de ter sua remuneração e progressão na carreira garantida pela antiguidade?

Frey, et al. (2013) afirmam que há uma intensa discussão sobre o que motiva os servidores públicos, e um número considerável de estudos suporta a noção que os empregados públicos são menos motivados por recompensas materiais que os privados (Ex.: Houston, 2006), de forma que os servidores públicos tem um grau maior de motivação intrínseca, demonstrando mais interesse em resultados socialmente desejáveis. Os estudos concluem que os sistemas de desempenho impulsionados pelo NPM são mal concebidos para desencadear motivação no serviço público.

Os estudos de Weibel, Rost e Orteloh (2009) identificaram que o tipo de tarefa regula o efeito da remuneração por desempenho, ou seja, no caso de tarefas pouco interessantes tem um efeito positivo, contudo, tende a ter um efeito negativo no caso de tarefas mais interessantes, nesse caso denominado de “custos ocultos”, pois a motivação extrínseca enfraquece a motivação intrínseca, provocando uma mudança cognitiva que tem que ser compensada por recompensas externas.

Assim, para os níveis hierárquicos inferiores, seria aceitável a adoção das recompensas extrínsecas, ao passo que recompensas simbólicas, como o reconhecimento pelo bom desempenho, um título ou uma recompensa não monetária seriam exemplos de estímulos a motivação intrínseca, mais eficaz para cargos que guardem maior complexidade de atividades.

Bergue (2014, p.237-238) apresenta uma lista de cinco restrições que representam obstáculos à introdução de tecnologias relacionadas a gestão do desempenho no serviço público. A primeira restrição está associada ao foco no resultado e não no planejamento, sendo que estas são variáveis dependentes, cujo esforço deve direcionar-se essencialmente ao planejamento. Outra restrição refere-se à correspondência entre desempenho e remuneração, o que, em face dos traços culturais do país, desestimulam as chefias apontarem eventuais desempenhos insatisfatórios. Esta indisposição é apontada por outros autores e em diferentes contextos culturais (McGREGOR, 1972; UCHÔA, et. al., 2011; WOORTMANN, 2011 e KRUMM, 2013).

Uma terceira restrição apontada pelo autor está diretamente relacionada aos traços personalistas da cultura brasileira e seu impacto na definição de meritocracia, na definição específica do merecimento de um determinado conceito avaliativo. Apesar da força de

traços de personalismo e patrimonialismo, e de suas influências na administração pública brasileira, experiências mostram que, a despeito das pressões formalísticas, tem sido possível reafirmar o valor do mérito (NOGUEIRA, 2007 apud BERGUE, 2014, p. 238).

O quarto elemento assenta-se no legalismo da administração pública e sua incapacidade de contemplar a complexidade existente. A discussão anterior sobre a inexistência de dispositivos legais e de legitimidade institucional para promover a demissão por insuficiência de desempenho de servidor estável, em que pese haver a previsão constitucional para tal ato administrativo, reforça esta problemática.

Por fim, uma quinta restrição apontada pelo autor compreende a efetiva assimilação do conteúdo conceitual afeto à avaliação de desempenho, que configura-se no pouco envolvimento dos membros da organização no plano da formulação conceitual do modelo de gestão de desempenho. A propósito, os casos exitosos de avaliação de desempenho apontam para uma solução criada no âmbito da própria instituição, envolvendo os servidores e delineada de acordo com suas demandas (ACSELRAD, 2011; UCHOA, et. al., 2011).

Este movimento pela gestão do desempenho dos servidores no Brasil está diretamente relacionado às demandas da sociedade por resultados mais efetivos das políticas públicas, e em última análise, quanto ao retorno das contribuições vertidas pela sociedade para manutenção da máquina estatal. O fluxo encaminha-se com políticas públicas mais flexíveis, relativamente orientadas para o cidadão, possibilitando mais transparência e controle social, assim como uma gestão baseada em resultados, em modelos inspirados pela gestão privada, que culminam na cobrança por resultados individuais compatíveis e colaborativos com as metas globais da organização.

2.5.1 Modelos de Avaliação de Desempenho utilizados na Administração Pública

A estruturação de um modelo de avaliação de desempenho deve considerar vários aspectos, o que será medido, como será, por quê, dentre outras especificações, que devem estar relacionadas a uma perspectiva global da organização (ARMSTRONG, 2009).

A incorporação do New Public Management (NPM) pela Administração Pública brasileira trouxe à centralidade os valores de gestão de desempenho, *accountability* e outras práticas importadas do setor privado. Este modelo gerencial foi implantado na década de 1980, inicialmente no Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, e

posteriormente nos Estados Unidos, contudo, é a Nova Zelândia que se destaca em sua adoção de forma ampla e profunda, sendo considerado um país de referência, particularmente em relação ao funcionalismo, por possuir um arcabouço de gestão sofisticado e coerente, além de ter a transparência como um forte valor cultural no país (SILVA, 1999; HALLIGAN, 2007 apud WOORTMANN, 2012).

Por esta razão, esta seção abordará um estudo sobre a experiência da Nova Zelândia, que se mostra exitosa, sobretudo nas etapas e critérios constitutivos dos procedimentos disciplinares (WOORTMANN, 2012), posteriormente apresentará o modelo utilizado no Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO, e por fim, abordará em detalhes o modelo utilizado pela organização em estudo, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

2.5.1.1 Gestão do Desempenho na Administração Central da Nova Zelândia

O estudo desenvolvido por Woortmann (2012) realizou uma comparação entre os sistemas de avaliação de desempenho individual de cinco ministérios brasileiros e neozelandeses. Para os fins aqui pretendidos, serão expostas as principais características do sistema de avaliação da Nova Zelândia, assim como serão apontadas as principais diferenças dos sistemas, identificadas pelo autor.

Em todos os ministérios estudados, o processo inicia-se com o planejamento de desempenho, construído de maneira cooperativa entre gerentes e empregados, onde são planejados os objetivos de desempenho, de desenvolvimento das competências e planos de ação, no documento denominado “*living document*”. As metas individuais e de equipe são traduzidos em resultados-chave ou indicadores-chave de performance, com o objetivo de converter as metas e objetivos em medidas observáveis. Além disso, respondem “o que” deve ser conquistado e “como”, definindo as competências necessárias.

Woortmann (2012) explica que em relação a fase de avaliação do desempenho, todos os ministérios utilizam encontros formais e informais entre gestores e empregados. Os encontros informais ocorrem durante todo o ano, nos quais a performance é discutida, bem como as supostas barreiras são identificadas e removidas, o quanto for possível. É fornecido um feedback das realizações e oportunidades de melhorias, sendo feitos registros documentais ao longo do ano.

Os parâmetros para avaliação são as “*core competencies*”, por exemplo: integridade e verdade; gestão para resultados; foco no cliente; visão e propósito e solução de problemas. As escalas utilizadas são semelhantes ao método BARS. Ao final de cada ano, ocorrem os encontros formais de avaliação de desempenho, nos quais ambos (gerentes e empregados) apresentam materiais para discussões, evidências, marcos e questões relevantes. Além de serem avaliados pela chefia imediata, os empregados também podem trazer evidências dos colegas e clientes (ex.: *surveys* realizadas), para dar suporte ao processo de avaliação.

A fase de desenvolvimento do empregado segue a mesma lógica da avaliação continuada, com iniciativas para melhorias do desempenho, *coaching*, cujo processo não é um mero remédio para baixas performances, mas um monitoramento constante e um suporte para o desenvolvimento pessoal e melhoria do desempenho.

Em relação ao reconhecimento e recompensas, as possibilidades oferecidas são um pouco limitadas. O autor explica que as recompensas financeiras são principalmente representadas pela progressão salarial de acordo com o nível do trabalho. O fato é que todos os ministérios utilizam os resultados do desempenho para decidir sobre aumentos salariais e progressão de carreira. Outra forma de reconhecimento utilizada são os planos de promoção, gerentes indicam ao setor de gestão de pessoas os empregados que eles acreditam que devem ser promovidos.

Os procedimentos disciplinares são descritos brevemente nos documentos pesquisados pelo autor. A ênfase principal é em detectar as causas do baixo desempenho e fazer todo esforço possível para melhorar o desempenho ou o comportamento do empregado.

Todas as questões são tratadas de maneira confidencial e com uma atitude positiva, amparadas na compreensão que a performance é resultado das habilidades, motivações, oportunidades e direção, sendo que esta última é de inteira responsabilidade do gerente, como um líder, *coach* e mentor. Se estas medidas não forem suficientes, inicia-se o procedimento disciplinar. O descumprimento dos acordos de desempenho, de normas ou competências requeridas, comportamentos recorrentes contrários aos códigos de conduta, são razões para procedimentos disciplinares.

O autor destaca que todas as decisões são feitas de acordo com os princípios de justiça e baseadas em cada caso em particular, com o envolvimento do empregado e representantes, em todos os encontros. Nesses casos, as alternativas são: ampliar o tempo para melhoria do empregado; considerar uma função alternativa ou remoção para o

empregado ou demissão. Em todos os casos o empregado tem o direito de recorrer das decisões.

2.5.1.2 Avaliação de Desempenho individual no INMETRO

O modelo criado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO⁵ é uma referência útil, inclusive por ter sido premiado no Concurso Inovação em 2009, trata-se do Sistema de Avaliação do Desempenho do Inmetro (SIADI). Por ser uma autarquia, a base do sistema deve ser regida pela legislação nacional, Leis 11.355/2006 e pelo Decreto 8.284/2014, que regulamenta a Gratificação pela Qualidade do Desempenho no Inmetro – GQDI. As inovações implantadas tornam o modelo interessante para embasar a reflexão necessária nesse estudo.

O objetivo da implantação deste modelo de avaliação foi promover nova cultura baseada no mérito, exigência, motivação e reconhecimento. O sistema se fundamenta em três componentes: **objetivos** – metas diretamente ligadas a uma ou mais atividades, tendo como base o Planejamento Estratégico; **atitudes** – avaliação do esforço e vontade de alcançar padrões elevados de desempenho e comprometimento com os valores da organização; **competências** – promover o desenvolvimento e qualificação dos servidores, maximizar o seu desempenho e promover uma cultura de excelência e qualidade (ENAP, 2009).

O ciclo se inicia com a elaboração de um Plano de Trabalho do servidor, que deverá ser elaborado pelo servidor em comum acordo com sua chefia imediata. Para cada um dos objetivos definidos (no mínimo 3, no máximo 5), devem ser especificadas as principais atividades a serem desenvolvidas, suas metas e indicadores, para que possa existir o monitoramento ao longo do ciclo anual.

O principal diferencial do SIADI é que a Lei estabelece a criação do Comitê de Avaliação de Desempenho – CAD, que deve ser composto em sua maioria por membros

⁵O Sistema de Avaliação de Desempenho Individual do Inmetro (Siadi) foi premiado no Concurso Inovação da Gestão Pública Federal de 2009, promovido pela ENAP. Disponível em: http://www.enap.gov.br/documents/586010/603290/livro_14_concurso.pdf/b0fc2c5a-7ef3-4122-a0a3-582969bf76db. Acesso em: 22 nov. 2015.

externos, o que visa romper com a prática limitada da avaliação somente pelas chefias imediatas, o corporativismo e disfunções diversas, como o “efeito halo”.

O resultado da avaliação determina o percentual da gratificação recebida, cujo resultado varia em uma escala de 0 a 5, o que implica em uma remuneração variável, dependendo do desempenho. Há forte impacto no salário, com o valor da gratificação por desempenho podendo ser da ordem de 30% do vencimento máximo total do servidor. O peso da avaliação individual para a gratificação é de até 60 pontos, em detrimento do limite de 40 pontos para os resultados obtidos na avaliação de desempenho institucional.

Achselrad (2011) faz um julgamento relevante ao informar que cerca de 80% dos servidores vêm obtendo suas notas acima de 80% (iguais ou maiores do que a nota 4), enquanto o restante se distribui até as mais baixas, inferiores à nota dois. O que isso mostra? A efetividade do sistema, pois no serviço público a maioria dos servidores são avaliados com notas que representam 90 a 99% do valor máximo, produzindo um resultado totalmente desvinculado da realidade, na opinião do autor.

2.5.1.3 Avaliação de Desempenho no INSS

O Sistema de Avaliação de Desempenho do INSS está relacionado à Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS, de que trata a Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, que cria a Carreira do Seguro Social. Três anos após a publicação da Lei que criou a GDASS, foi constituído grupo de trabalho específico para fins de discutir os critérios de avaliação e posteriormente foi implantado um projeto piloto da avaliação de desempenho em 80 Agências da Previdência Social (BIULCHI e PAULI, 2012, p. 132). Em 2008 a GDASS foi regulamentada pelo Decreto 6.493.

Somente em 2009 iniciou-se o primeiro ciclo de avaliações, após a publicação da Instrução Normativa (IN) nº 38/INSS/PRES, revogada posteriormente pela IN nº 58/2012, voltado para os Técnicos e Analistas do Seguro Social (excluem-se os peritos médicos, que pertencem a outra carreira). Foram estabelecidos os seguintes princípios norteadores do processo de avaliação no INSS:

Art. 2º São princípios norteadores do processo de avaliação de desempenho do INSS:

- I – ênfase no desenvolvimento das pessoas;
- II – gestão participativa;
- III – mensuração do desempenho pactuado;

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

A norma enfatiza que trata-se de um instrumento de “gestão”, capaz de identificar oportunidades de capacitação e de desenvolvimento profissional, além de fortalecer e estimular o comprometimento dos servidores, melhorar a comunicação entre os níveis hierárquicos, alinhar o desempenho à missão, objetivos e metas institucionais e proporcionar confiança, cooperação, motivação e qualidade de vida aos membros das equipes de trabalho e definir o valor da parcela variável da remuneração.

Para operacionalizar o processo, foram instituídos: um comitê nacional, na Administração Central, comitês regionais, nas cinco Superintendências, e subcomitês, nas cento e quatro Gerências Executivas. A composição dos comitês é mista, integrando representantes da administração, presididos pelo gestor de Gestão de Pessoas, e representantes dos servidores, escolhidos em processo eleitoral.

A avaliação de Desempenho – AD institucional e individual foi projetada para ocorrer semestralmente em um sistema informatizado, contudo há uma ênfase na norma que este deve ser um processo contínuo e sistemático, subsidiado por registros mensais de acompanhamento.

Quanto à Avaliação Institucional, a unidade de avaliação é a Gerência Executiva. O parâmetro utilizado para aferir a qualidade dos serviços, desde sua origem, é o indicador Idade média do Acervo – IMA, que passou a ser nomeado IMA-GDASS, cuja meta é fixada por meio de portaria em cada início do ciclo avaliativo. Quando foi criado, em 2009, foi estabelecida uma meta de redução conforme a Portaria nº 90, de 01/04/2009 (Quadro 2).

Este resultado é extraído do Sistema Único de Informações de Benefícios (SUIBE) e exclui somente os motivos de pendências dos processos de benefícios que não são de responsabilidade exclusiva dos servidores da Carreira do Seguro Social (excluem-se os peritos médicos).

Quadro 2 - Meta do IMA-GDASS em 2009

IMA-GDASS Escala em dias	Meta de Redução (%)
A partir de 141	10
121 a 140	9
111 a 120	8
100 a 110	7
80 a 99	6
60 a 79	5
51 a 59	3
46 a 50	2
0 a 45	0

Fonte: MPS (2009)

A meta do IMA-GDASS tem sido fixada em 45 dias para cada Gerência Executiva, com raras exceções⁶, isto é: um pedido de benefício deve ser concluído no prazo de até 45 dias. Tem como base de cálculo a média de benefícios em análise – aguardando conclusão - nas Agências da Previdência Social vinculadas a determinada Gerência Executiva na data da aferição. Desta forma:

$$IMA-GDASS = \text{Tempo de Represamento} / \text{Quantidade de Processos Represados}$$

Observe-se que o tempo de represamento começa a ser computado no ato em que o requerente agenda o atendimento, o que é denominado Data de Entrada do Requerimento (DER), e não a partir do momento em que inicia-se o atendimento de fato na agência.

Quanto à Avaliação de Desempenho Individual, a norma especifica que o seu objetivo é aferir o desempenho do servidor no exercício das atribuições do cargo ou função, com foco na contribuição individual para o alcance dos objetivos e metas do INSS. A definição de AD individual dada pela referida norma é: “A avaliação individual será composta por fatores de desempenho que reflitam os conhecimentos, as habilidades e as atitudes necessárias ao adequado desempenho das tarefas e atividades funcionais ou gerenciais que contribuam para o alcance das metas do INSS” (Art. 21 da IN/INSS/PRES n° 58/2012).

Os fatores de avaliação são distintos entre os servidores ocupantes de funções de confiança (dimensão gerencial) e os demais servidores (dimensão funcional), conforme estabelecido no Art. 9º do Decreto 6.493/2008:

⁶No primeiro ciclo de 2016, em virtude das greves ocorridas no ano de 2015/2016 e das contingências orçamentárias, a meta foi alterada para 67 dias.

§ 1º Na avaliação de desempenho individual, dimensão funcional, deverão ser observados os seguintes fatores:

- I – flexibilidade às mudanças;
- II – relacionamento interpessoal;
- III – trabalho em equipe;
- IV – comprometimento com o trabalho; e
- V – conhecimento e autodesenvolvimento.

§ 2º Na avaliação de desempenho individual, dimensão gerencial, deverão ser observados os seguintes fatores:

- I – liderança;
- II – planejamento;
- III – comprometimento com o trabalho;
- IV – gestão das condições de trabalho e desenvolvimento de pessoas; e
- V – relacionamento interpessoal.

Cada fator é avaliado pela chefia imediata do servidor, de acordo com os conceitos de insuficiente; raramente; às vezes e frequentemente; que recebem o valor de 1 a 4 pontos, respectivamente. A avaliação resultará a atribuição de nota mínima igual a cinco e máxima igual a vinte (ver Quadro 3). O servidor, caso insatisfeito, pode pedir reconsideração da nota obtida, se não obtiver êxito, pode impetrar recursos ao comitê responsável. Todos os processos são realizados em ambiente virtual, no SISGDASS.

Quadro 3 - Conversão de Pontos para a Parcela individual da GDASS

Nota	Pontos
5	5
6-7	8
8-9	10
10-11	12
12-13	14
14-15	16
16-17	18
18-20	20

Fonte: IN/INSS/PRES nº58/2012.

É facultado ao servidor realizar sua autoavaliação e a avaliação do seu chefe imediato, que só terá validade se for avaliado por pelo menos cinco subordinados, apesar de não ter identificação dos avaliadores. Estas avaliações têm apenas caráter subsidiário, havendo uma ênfase na norma que o objetivo de avaliar a chefia é contribuir com o processo de gestão por competências, de forma que em ambos os casos, não há implicação efetiva na avaliação que irá interferir na gratificação dos servidores.

Ainda é possível avaliar, em caráter facultativo, a unidade de trabalho, quanto as condições ambientais, disponibilização de material de consumo, equipamentos

tecnológicos, processos de trabalho e inclusive se a força de trabalho é compatível com a demanda da unidade de trabalho.

Não há procedimentos recomendados em caso de baixo desempenho, somente a indicação que se o servidor obtiver avaliação de desempenho inferior a cinquenta por cento da pontuação máxima prevista, deverá ser submetido a processo de capacitação ou de análise de adequação funcional, conforme o caso (Art. 44 da IN/INSS/PRES nº 58/2012). A intenção manifestada não é de disciplina, mas que haja melhoria no desempenho do servidor pelas medidas tomadas pela instituição.

Em síntese, o acompanhamento do desempenho dos servidores deve proporcionar o: I – desenvolvimento dos servidores; II – correção das causas restritivas detectadas; III – melhoria contínua dos serviços; e IV – reconhecimento dos sucessos alcançados (§ 2º, Art. 25, IN 38/2009).

Ao final do ciclo de avaliação, o resultado obtido pelo servidor irá gerar uma recompensa financeira, a GDASS, cuja parcela institucional pode variar de 30 a 80 pontos, de acordo com o atingimento do IMA-GDASS; e outra parcela dependerá da Avaliação Individual, que pode variar de 5 a 20 pontos, conforme detalha o Quadro 4.

Quadro 4- Resumo da pontuação da AD no INSS (Individual e Institucional)

GDASS	Pontos	Referência
Individual	5 a 20	Avaliação Individual no SISGDASS
Institucional	30 a 80	IMA-GDASS por Gerência Executiva

Fonte: Elaboração Própria (2016)

O valor da GDASS a ser pago tem como base de cálculo o resultado do somatório dos pontos obtidos nas parcelas individual e institucional, multiplicado pelo valor do ponto correspondente ao respectivo nível, classe e padrão de cada servidor, conforme tabela no Anexo VI-A da Lei nº 10.855, de 2004. As gratificações podem corresponder a cerca de 70% da remuneração do servidor. O Quadro 5 faz um comparativo entre os três modelos de avaliação de desempenho apresentados:

Quadro 5 - Comparação entre modelos de avaliação de desempenho

FASES	NOVA ZELÂNDIA	SIADI – INMETRO	SISGDASS - INSS
Planejamento do Desempenho	<ul style="list-style-type: none"> - Acordos de Performance e Desenvolvimento individuais (<i>living documents</i>), com foco na cooperação entre gerentes e empregado e realizados sob o “campo de visão” do planejamento estratégico da organização; - Definição de metas (o quê) e competências (como). 	<ul style="list-style-type: none"> - Plano de Trabalho Individual realizado em comum acordo com a chefia imediata, que resulta em um documento que pauta o desempenho do servidor durante todo o ciclo (anual), e apresenta uma diretriz de alinhamento com o Planejamento Estratégico. - Exigência de validação do plano pelo Comitê de Avaliação de Desempenho (CAD). 	<ul style="list-style-type: none"> - Não possui planos individuais. As metas são estabelecidas por meio de Portaria a cada ciclo (maio e novembro), apenas para as áreas finalísticas e em relação à avaliação institucional.
Avaliação de Desempenho	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoramento contínuo, com diálogos regulares sobre o desempenho; - Avaliação formal ao final do ano, quanto ao alcance de metas, competências e nível de melhoria; - Método: escala de BARS e entrevistas; - Modelo híbrido de avaliadores: avaliação <i>top-down</i>, autoavaliação e contribuição de pares ou <i>stakeholders</i> (em menor grau); - Grupos de moderação para solução de conflitos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoramento contínuo pela chefia imediata ao longo do ciclo anual; - Realizada por um comitê composto em sua maioria por membros externos; - Avaliação do alcance dos objetivos pactuados de acordo com uma escala de cinco conceitos e avaliação qualitativa do componente “atitude”, considerando os valores da instituição; - As necessidades de desenvolvimento são levantadas para formular ações de desenvolvimento organizacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuição individual aferida com base em cinco fatores de desempenho pré-estabelecidos, que refletem as competências necessárias para o alcance das metas institucionais; - Avaliação realizada pela chefia imediata do servidor, em ciclos semestrais; - Pode-se registrar informações relevantes sobre o desempenho ao longo do ciclo; - Necessidades de capacitação podem ser apontadas no sistema de avaliação; - Comissão para Avaliação de Recursos composta por membros internos, indicados e eleitos pelos servidores.
Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> - Planos de desenvolvimento estabelecidos anualmente e monitorados durante o ano; - Opções: programas de <i>coaching</i> e <i>mentoring</i>, treinamentos internos e externos, programas de auto-desenvolvimento. 	<ul style="list-style-type: none"> - É confeccionado um registro escrito para dar apoio a decisões quanto ao desenvolvimento do servidor em sua carreira; - O servidor que apresentar baixo desempenho é imediatamente submetido a um processo de capacitação ou de análise da adequação funcional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compete às unidades de Recursos Humanos providenciar ações de capacitação e desenvolvimento ou análise de adequação funcional, na forma proposta pelos avaliadores.

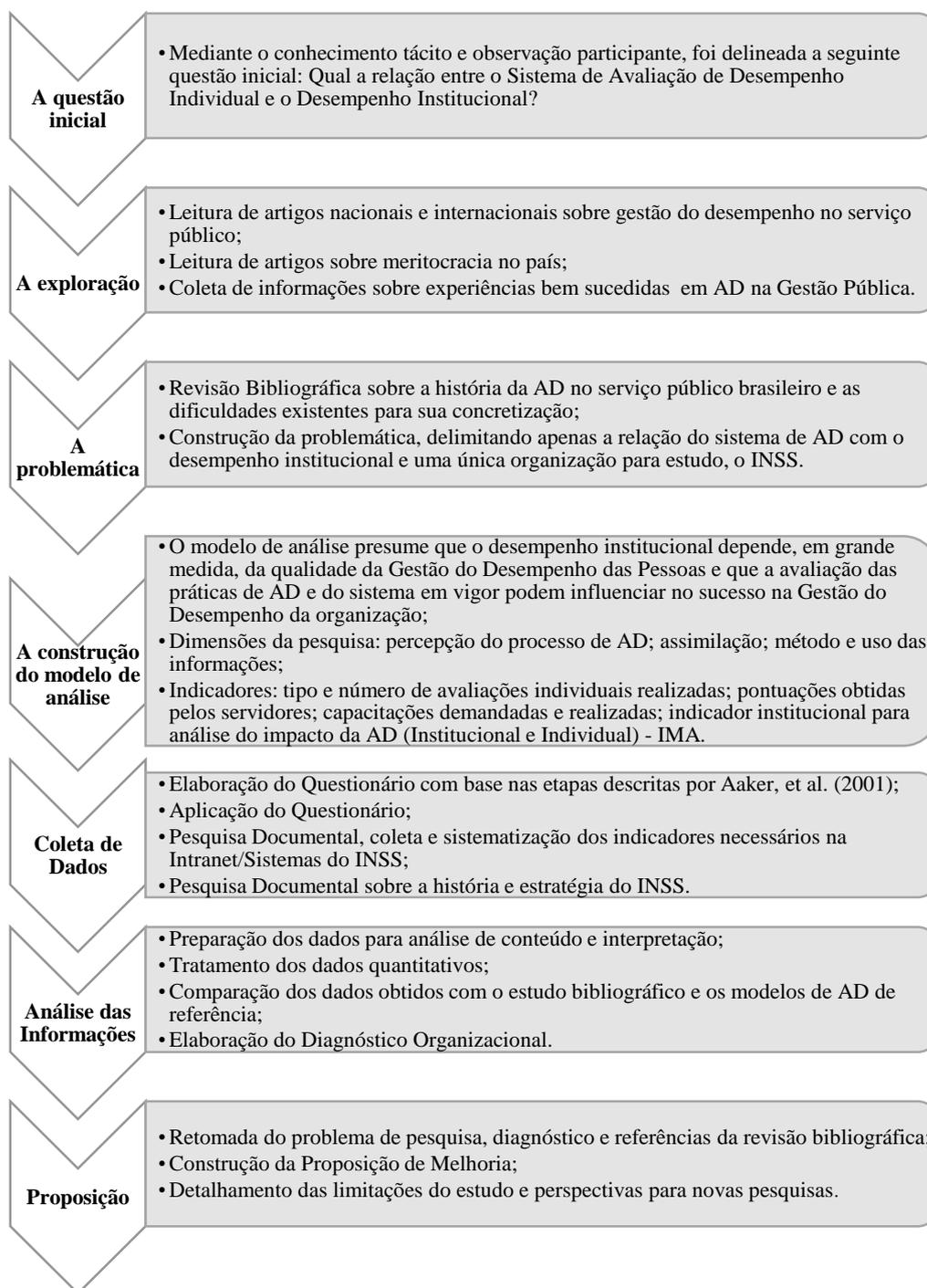
FASES	NOVA ZELÂNDIA	SIADI – INMETRO	SISGDASS - INSS
Recompensas e Reconhecimento	- Foco principal no reconhecimento e não em recompensas financeiras, que são constituídas por aumentos salariais, de acordo com escalas de progressão.	- Foco em bônus/gratificação: a avaliação individual responde por 60% do valor da gratificação por desempenho e a institucional a 40%, o impacto da gratificação é de 30% na remuneração do servidor.	- Foco em bônus/gratificação: A avaliação individual responde por 20% do valor da gratificação de desempenho e a institucional a 80%, o impacto da gratificação na remuneração do servidor é de 70%.
Procedimentos Disciplinares	- Ênfase no desenvolvimento e intervenções para melhoria do desempenho; - Advertências formais e em último caso demissão, em caso de baixas performances ou má-conduta recorrentes.	- Não há menção a disciplinas relacionadas ao baixo desempenho contínuo. - O servidor que obtiver na avaliação de desempenho pontuação inferior a 40% do limite máximo de pontos destinado à avaliação individual não fará jus à parcela referente à avaliação de desempenho institucional no período.	- Não há menção a disciplinas relacionadas ao baixo desempenho contínuo.

Fonte: Elaboração própria, com base em Woortmann (2012), Acselrad (2011), Instrução Normativa INSS nº 38/2009; Lei nº 11.907, de 2009.

3 METODOLOGIA

Esta seção apresenta as escolhas e os procedimentos metodológicos da pesquisa, os quais foram sintetizados na Figura 2 e abordados em detalhes nos tópicos seguintes:

Figura 2 – Etapas da Pesquisa



Fonte: Elaboração própria com base no modelo disponível em Gerhardt e Silveira (2009).

3.1 MÉTODO

Quanto ao método de procedimento, esta pesquisa adota uma estratégia de estudo de caso, de natureza aplicada, por investigar empiricamente um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto real, cuja unidade selecionada foi o INSS (YIN, 2001).

Os estudos de caso não buscam a generalização dos resultados obtidos, mas o aprofundamento da compreensão e interpretação do fenômeno estudado.

3.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa pretendeu descrever e avaliar os processos e o método de Avaliação de Desempenho da instituição pesquisada, os resultados organizacionais, e posteriormente, explicar a influência do sistema avaliativo nos resultados obtidos pela organização, sobretudo se o instrumento de avaliação de desempenho está integrado à gestão de desempenho, sendo capaz de alimentar e retroalimentar os demais subsistemas da gestão de pessoas, proporcionando capacitações, remoções, mudanças organizacionais e outras dinâmicas que interferem no desempenho global da instituição.

Logo, por visar proporcionar maior familiaridade com o tema, descrever características de um fenômeno e gerar hipóteses, com associações entre variáveis (GIL, 2002, p.41-42), trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória, esta última caracteriza-se pela exploração de métodos amplos de pesquisa, como levantamentos de dados secundários, documentais e estudos de caso.

Adotou-se uma abordagem mista de pesquisa (quantitativa e qualitativa), pelas finalidades tanto descritivas quanto exploratórias do estudo. Constituem tipos básicos de pesquisa qualitativa a pesquisa documental e o estudo de caso, ambos utilizados para análise e interpretação do objeto desta pesquisa. Conforme Freitas e Jabbour (2011, p. 9) “A combinação metodológica é considerada uma forma robusta de se produzir conhecimentos, uma vez que se superam as limitações de cada uma das abordagens tradicionais (qualitativa e quantitativa) ”.

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Conforme Yin (2001), o aspecto diferenciador do estudo de caso é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências, como documentos, artefatos, entrevistas e observações. Nesta pesquisa, utilizou-se a coleta de dados primários e secundários.

Os dados secundários foram colhidos por meio da pesquisa documental de relatórios, publicações internas, resoluções e outros documentos oficiais, os quais forneceram informações relativas ao histórico do INSS, a estratégia, planos e metas atinentes à gestão de pessoas, além das leis e normas pertinente à Avaliação de Desempenho no órgão.

Os dados primários foram coletados por meio da pesquisa com *survey* e de dados disponíveis na intranet e nos sistemas corporativos, que não estavam tabulados ou catalogados, e foram extraídos e sistematizados para os fins desta pesquisa.

Dentre os dados tratados analiticamente em primeira mão, consta o indicador de desempenho institucional que possibilitou comparar o período anterior e posterior a implementação da Avaliação de Desempenho, para tanto, coletou-se a série histórica do IMA de 2004 a 2015, por Gerência Executiva (que, nesse contexto, são consideradas as unidades de avaliação na estrutura organizacional do INSS). O indicador Idade Média do Acervo - IMA é mensurado desde junho/2003 até os dias atuais, e a partir de 2009 passou a referenciar o processo de Avaliação de Desempenho na organização.

Além disso, para fundamentar o estudo de caso, coletou-se o número de capacitações realizadas pelo INSS e estatísticas da quantidade de servidores capacitados desde a implementação do sistema avaliativo, disponíveis em boletim informativo de circulação interna ano a ano, para tanto, foram sistematizadas as informações de 2009 até 2015.

Especificamente em relação à Avaliação de Desempenho Individual, consultou-se no SISGDASS o número de avaliações realizadas no primeiro e último ciclo de avaliação, além de sua distribuição por tipo de avaliação, e o número de avaliações abaixo de 18 pontos, o que proporcionou traçar um diagnóstico mais preciso quanto à efetividade do sistema utilizado.

Quanto ao número de avaliações abaixo de dezoito pontos, que geram impacto financeiro, foi contemplado nessa extração o último ciclo realizado (12º), pois o sistema não oportuniza a geração de um relatório síntese nacional, e sim por Gerência Executiva

e unidades subordinadas, que foram distribuídas manualmente nas categorias desejadas. Com o extrato de apenas este ciclo observou-se uma tendência dos dados que estava alinhada às conclusões obtidas nos estudos de Rocha (2013) e Biulchi e Pauli (2012), sendo, portanto, de pouca relevância coletar os dados relativos aos outros ciclos.

Para coleta dos dados primários também foi utilizado o procedimento de aplicação de questionários aos gestores de recursos humanos da instituição. O instrumento da pesquisa consistiu em um questionário fechado, de elaboração própria (conforme descreve o Quadro 6), com uma questão aberta. Utilizou-se uma escala de Likert original, de cinco níveis, que variam de “concordo totalmente” a “discordo totalmente”.

Para a elaboração do questionário, aplicou-se as etapas recomendadas por Aaker, et al. (2001), conforme ilustra o Quadro 6:

Quadro 6 - Etapas de elaboração do Questionário

Etapa	Passos
Planejar o que vai ser mensurado	Diante dos objetivos da pesquisa, compreendeu-se que apenas a coleta de dados existentes não seria satisfatória para avaliar o processo e o método de Avaliação de Desempenho (AD) utilizado no INSS, pois Odelius (2010, p.155) define que um dos aspectos que influenciam o sucesso de um sistema de gestão do desempenho é o conhecimento da opinião e atitude das gerências e avaliadores em relação ao sistema em vigor. Nesse sentido, determinou-se coletar dados junto aos gestores de pessoas que abordassem sua percepção em relação ao processo de avaliação de desempenho na instituição, as barreiras culturais e operacionais mencionadas na literatura estudada, ao método utilizado e as atitudes em relação ao uso das informações geradas pelo sistema.
Dar forma ao questionário	O conteúdo do questionário contempla o processo desenvolvido na instituição, normatizado pela Instrução Normativa n°58/INSS/PRES/2012, à luz da revisão bibliográfica realizada, centrando-se nas categorias determinadas como as principais restrições para o insucesso do processo avaliativo na Administração Pública (BERGUE, 2014, p. 237 e 238) e nos obstáculos identificados na implementação de um novo modelo de avaliação na ESAF: escala/pontuação, subjetivismo, unilateralidade, desvalorização do instrumento, benevolência (Uchoa, et. al., 2011), assim como nas categorias operacionais básicas relacionadas ao assunto: método, disfunções e usos (KRUMM, 2013).
Texto das Perguntas	O formato das sentenças foi determinado pelo uso escala de Likert. Trata-se de um modelo comumente utilizado no contexto das ciências sociais, e consiste em tomar um constructo e desenvolver um conjunto de afirmações relacionadas à sua definição, para as quais os respondentes emitirão seu grau de concordância. A partir do grau de

	<p>concordância atribuída ao item, se infere a medida do construto. A confirmação de consistência psicométrica nas métricas que utilizaram esta escala contribuiu positivamente para sua aplicação nas mais diversas pesquisas (SILVA JÚNIOR; COSTA, 2014).</p> <p>Seguindo as orientações de Nogueira (2002), optou-se por inverter parte das afirmações para evitar a ocorrência do efeito de halo, isto é, que o respondente marque uma alternativa em função unicamente da sua marcação para a afirmação anterior. Optou-se pelo limite considerado razoável (até vinte afirmações), para aumentar a disposição para responder ao questionário.</p>
Decisões sobre sequenciamento e aparência	<p>Optou-se por separar as questões em três blocos, que determinam as dimensões pesquisadas.</p> <p>A aparência foi determinada pelo uso de imagem e formato disponibilizado pelo formulário eletrônico, cujo link foi enviado ao correio eletrônico institucional dos respondentes.</p>
Pré-Teste e Correção de Problemas	<p>Avaliou-se se o questionário atendia aos objetivos da pesquisa, em cada dimensão estabelecida, e considerando-se satisfatório, realizou-se a análise semântica, para evitar ambiguidades e dificuldades de compreensão, o que gerou a reformulação de algumas sentenças. Após essa etapa, procedeu-se o pré-teste do questionário com três gestores, que foram excluídos da amostra.</p>

Fonte: Elaborado pela Autora (2016), com base em Aaker et al. (2001).

3.4 SUJEITOS DA PESQUISA DE CAMPO

O INSS possui 104 Gerências Executivas em todo o território nacional, cada uma é responsável pelas agências de sua abrangência e possui uma Seção Operacional de Gestão de Pessoas. Portanto, este foi o universo pretendido, sendo utilizada a amostragem por acessibilidade, o que não permite a generalização dos resultados. Foram coletadas 48 respostas, porém como alguns respondentes não concluíram o questionário suas respostas foram descartadas, restaram 43 questionários respondidos em sua totalidade.

Em termos estatísticos, esta amostra representa um nível de confiança de 90% e um erro amostral de 10%. A escolha da população alvo da pesquisa se deve ao fato da instituição expressar em seus normativos que compete às Unidades Descentralizadas de Recursos Humanos (atual Seção Operacional de Gestão de Pessoas) uma responsabilidade substancial sobre o processo pesquisado:

Art. 56. Compete às Unidades Descentralizadas de Recursos Humanos:

- I – adotar as providências necessárias à implantação e acompanhamento da avaliação de desempenho, de acordo com as diretrizes e orientações transmitidas pela Diretoria de Recursos Humanos;
- II – identificar os servidores que deverão ser avaliados, assim como seus respectivos avaliadores e autorizar acesso ao sistema, quando necessário;
- III – orientar, acompanhar e controlar a aplicação das normas pertinentes;
- IV – dar suporte operacional ao sistema informatizado de avaliação;
- V – providenciar a regularização das inconsistências operacionais que porventura venham a ocorrer no preenchimento e processamento da Ficha de Avaliação de Desempenho – FAD, junto aos avaliadores, avaliados e gestores do sistema de avaliação;
- VI – zelar pelo cumprimento dos prazos estabelecidos no cronograma de realização das avaliações;
- VII – emitir o relatório das avaliações;
- VIII – efetuar o processamento do valor da GDASS na Folha de Pagamento;
- IX – providenciar ações de capacitação e desenvolvimento, ou análise de adequação funcional, na forma proposta pelos avaliadores; e
- X – manter registros e a guarda do acervo das avaliações de desempenho (Instrução Normativa nº38/INSS/PRES, de 22 de abril de 2009).

Verifica-se, portanto, que as variáveis relacionadas as ações de capacitação e desenvolvimento, adequação funcional, além do suporte operacional, treinamento e acompanhamento do processo competem aos Gestores de Pessoas da instituição, sendo o público mais adequado para os fins deste estudo.

3.5 DIMENSÕES DA PESQUISA

O questionário compõe-se de 9 (nove) itens relacionados ao processo de avaliação de desempenho no INSS; aborda o sistema operacional de avaliação de desempenho em 5 (cinco) sentenças e o uso das informações geradas em 4 (quatro) sentenças, totalizando 18 (dezoito) sentenças. Em caráter optativo, há um espaço para o gestor acrescentar as informações que julgar necessárias. O perfil sociocultural dos gestores também foi inquirido.

O instrumento de coleta de dados foi elaborado com base nas categorias analíticas consideradas relevantes para o estudo e definidas conceitualmente na bibliografia, tendo sido necessário operacionalizar os conceitos, a ponto de torná-los passíveis de observação ou mensuração (GIL, 2002).

O estudo das percepções dos gestores é fundamentado no conceito de Rogers (2003 apud GIACOMONI FILHO, et al., 2007), que defende que a percepção do indivíduo é construída com base na cultura da organização, nas normas, valores e tradições partilhadas entre seus membros. Conforme Bergmann (2007), percepção é a apreensão de um objeto real, que nasce da relação do indivíduo com o ambiente: é a “consciência empírica”, em que há simultaneamente a sensação e o juízo, interpretando os estímulos recebidos e construindo significados, através de semelhanças e contiguidades. As dimensões abordadas são expostas no Quadro 7:

Quadro 7- Dimensões e Itens do Questionário

Dimensão	Itens
Percepção do Gestor sobre o Processo	1. O processo de avaliação de desempenho do servidor no INSS foi suficientemente disseminado e incorporado na cultura da organização.
	2. Como Gestor de Pessoas participo ativamente deste processo, treinando e orientando os demais gestores, e também opinando sobre oportunidades de melhoria do sistema, pois sei de sua importância para a instituição.
	3. O processo avaliativo é realizado de forma transparente e realista, refletindo um acompanhamento sistemático das competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) de cada servidor.
	4. Por estar centralizada apenas na chefia imediata, a avaliação pode ser injusta ou utilizada como instrumento de perseguição ao servidor.
	5. Considero que as instâncias locais representativas do sistema de avaliação de desempenho (subcomitês e comissões) não tem acompanhado o processo de maneira satisfatória, de modo a contribuir para o seu aperfeiçoamento contínuo.
	6. Por implicar em compensação financeira individual, considero que o processo estimula uma avaliação mais benevolente por parte das chefias.
	7. Como uma parcela da gratificação pelo desempenho depende do atingimento de metas (IMA-GDASS), os servidores priorizam os números em detrimento da efetividade do atendimento aos cidadãos.
	8. Considero que o processo da avaliação de desempenho, de forma global (institucional e individual), conduz ao cumprimento da missão organizacional, não representando apenas os interesses individuais do servidor, cuja compensação (remuneração diferenciada) é percebida como uma consequência da performance atingida.
	9. Considero que os gestores do INSS foram suficientemente preparados para exercerem o papel de avaliador.
Percepção do Gestor sobre o Método de AD	10. Os cinco fatores disponíveis para avaliação do desempenho contemplam as competências mais importantes para avaliação do servidor.
	11. As escalas – conceitos (de insuficiente a frequentemente) e pontuações (1 a 4) são ideais, de forma que não proporcionam nenhuma incoerência.
	12. O sistema (SISGDASS) proporciona o acompanhamento da trajetória do servidor e seu progresso, auxiliando na aprendizagem organizacional.
	13. O método utilizado (acompanhamento contínuo e autoavaliação) tem proporcionado um diálogo constante entre chefia e subordinado, havendo um nítido compromisso mútuo pela busca da melhoria constante.
	14. Existem ferramentas que possibilitam o reconhecimento dos sucessos alcançados pelo servidor e o seu mérito, assegurando a diferenciação dos diversos níveis de desempenho.

Dimensão	Itens
Uso das informações geradas pela AD	15.O sistema de avaliação de desempenho auxilia no desenvolvimento dos servidores, pois é um dos meios que utilizo para identificar necessidades de capacitação.
	16.Utilizo as informações apontadas pelo servidor na autoavaliação para perceber as áreas críticas, que necessitam de intervenção.
	17.Com o resultado da avaliação e o acompanhamento do histórico do servidor, usualmente identifico se há necessidade de mudança de atividade ou realocação para outro setor/área que possa melhor aproveitar seu potencial.
	18.As chefias imediatas raramente se reportam aos resultados da avaliação do desempenho, quando expõe a necessidade de capacitação dos servidores.

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016, com base no estabelecido pela Instrução Normativa nº 58/2012.

O Quadro 8 expõe a definição operacional das categorias, visando atribuir significado a cada constructo ou variável pesquisada, bem como justificar a validade do conteúdo:

Quadro 8 - Categorias Analíticas utilizadas no Questionário

Dimensão	Categoria analítica	Definição dos Termos	Itens relacionados
Percepção sobre o Processo	Assimilação	“[...] efetiva assimilação do conteúdo conceitual afeto à avaliação de desempenho no processo de transposição da tecnologia” (BERGUE, 2014, p.238).	1, 2, 5 e 9
	Cultura e Meritocracia	O personalismo (conduta orientada pelas dimensões pessoal e afetiva) e o clientelismo (relação de troca de favores) [...] são traços culturais determinantes no contexto brasileiro, com forte influência na administração pública, e em especial na relação dialógica que deveria caracterizar a gestão do desempenho” (BERGUE, 2014, p.238) Não há legitimidade de uma cultura meritocrática no país (BARBOSA, 1996; ODELIUS, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010).	3 e 6
	Disfunções	Erros e problemas mais comuns na avaliação de desempenho (KRUMM, 2013).	4
	Efetividade	[...] refere-se aos reflexos gerados pela atuação do sistema. O parâmetro de análise é o impacto gerado pela ação [...] em face das expectativas e demandas formuladas pelos demandantes [...] (BERGUE, 2014, p. 254).	7 e 8
	Desempenho Remuneração	Remuneração por desempenho é a “[...] correspondência entre desempenho e remuneração” (BERGUE, 2014, p.238)	6, 7 e 8

Dimensão	Categoria analítica	Definição dos Termos	Itens relacionados
Método de AD	Método da Avaliação de Desempenho	Os métodos de avaliação de desempenho podem ser classificados em três categorias: métodos baseados em resultados, métodos de padrões absolutos e métodos de comparações relativas (KRUMM, 2013).	10, 11, 12 e 14
	Avaliação de Desempenho como Relação	A gestão do desempenho enfatiza o papel de suporte da gerência, que foca no futuro e deve agir não como juiz, mas como <i>coaches</i> estimulando uma relação de parceria (ARMSTRONG, 2009).	13
Utilidade das informações geradas pela AD	Usos das Informações da Avaliação de Desempenho	Para analisar os sucessos e fracassos das políticas de avaliação de desempenho é necessário estudar o uso de informações de desempenho, uma vez que esse uso sugere os motivos pelos quais a avaliação está sendo realizada e se o esforço em realizá-las é válido. (VAN DOORE, 2008; MOYNIHAN e PANDEY, 2010 apud ODELIUS 2010).	15-18

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016, com base no conteúdo dado pela Instrução Normativa nº58/2012.

3.6 TRATAMENTOS DOS DADOS

Segundo Yin (2001), a análise dos dados em um estudo de caso consiste no exame, categorização, classificação ou mesmo na recombinação das evidências conforme proposições iniciais do estudo. Nesse sentido, foi possível comparar os resultados empíricos, que determinam o padrão da AD no INSS, com o padrão referenciado na bibliografia e dos modelos utilizados em outras instituições públicas, de forma que foi possível constituir evidências sólidas para resposta as questões elaboradas inicialmente e fundamentar uma proposta de melhoria.

Para análise documental e de conteúdo, quanto às informações que não foram passíveis de mensuração quantitativa, foi necessário descrever, interpretar e analisar as informações colhidas, tanto nos documentos, quanto na questão aberta apresentada aos gestores, utilizando a análise de conteúdo.

Bardin (2011) assevera que esta técnica enriquece a ação exploratória, a qual organiza-se em três fases: i) pré-análise: inclui a escolha de documentos, preparação do material, regras de corte, categorização e codificação, dentre outros procedimentos que compõe o *corpus* da pesquisa; ii) exploração e iii) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Para análise do conteúdo dos dados obtidos pelo questionário, foram observados os seguintes fatores: a frequência semântica; a intensidade medida através dos tempos dos advérbios e adjetivos; a direção favorável, neutra ou desfavorável. Utilizou-se as unidades de registro temáticas, que possibilitaram realizar os agrupamentos e classificar o conteúdo nas seguintes categorias temáticas: visão geral do sistema, método e uso das informações.

O tratamento dos dados quantitativos foi realizado através estatística descritiva, e quanto aos dados obtidos pelo questionário, procedeu-se o cálculo da mediana e a frequência relativa das respostas obtidas.

3.7 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

A Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 466 de 2012 define o risco de pesquisa como possibilidade de danos à dimensão física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural ou espiritual do ser humano, em qualquer pesquisa e dela decorrente.

Como esta pesquisa não pretendeu realizar intervenção ou modificação intencional nas variáveis psicológicas e sociais dos indivíduos que participaram do estudo, não sendo invasiva à intimidade do indivíduo, considerou-se uma pesquisa com riscos mínimos, tais como eventual desconforto psicológico ou social entre o participante e suas chefias ou demais servidores, e para minimizá-los, os dados foram tratados com o devido sigilo e preservação da identidade do respondente.

Conforme consta no Apêndice, o participante foi informado que se a pesquisa gerasse qualquer tipo de desconforto psicológico ou social, de ordem conflituosa com a chefia ou com os demais servidores da Instituição, ele poderia retirar sua participação a qualquer momento, sem que isso lhe trouxesse qualquer prejuízo. Além disso, eventuais danos resultantes da participação na pesquisa seriam passíveis de reparação pela Pesquisadora e Instituição responsável, mesmo se não previstos.

A Pesquisa foi submetida e autorizada ao Comitê de Ética do Hospital Universitário Alcides Carneiro, via Plataforma Brasil em 11 de abril de 2016, através do Parecer 1.487.652.

4 DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

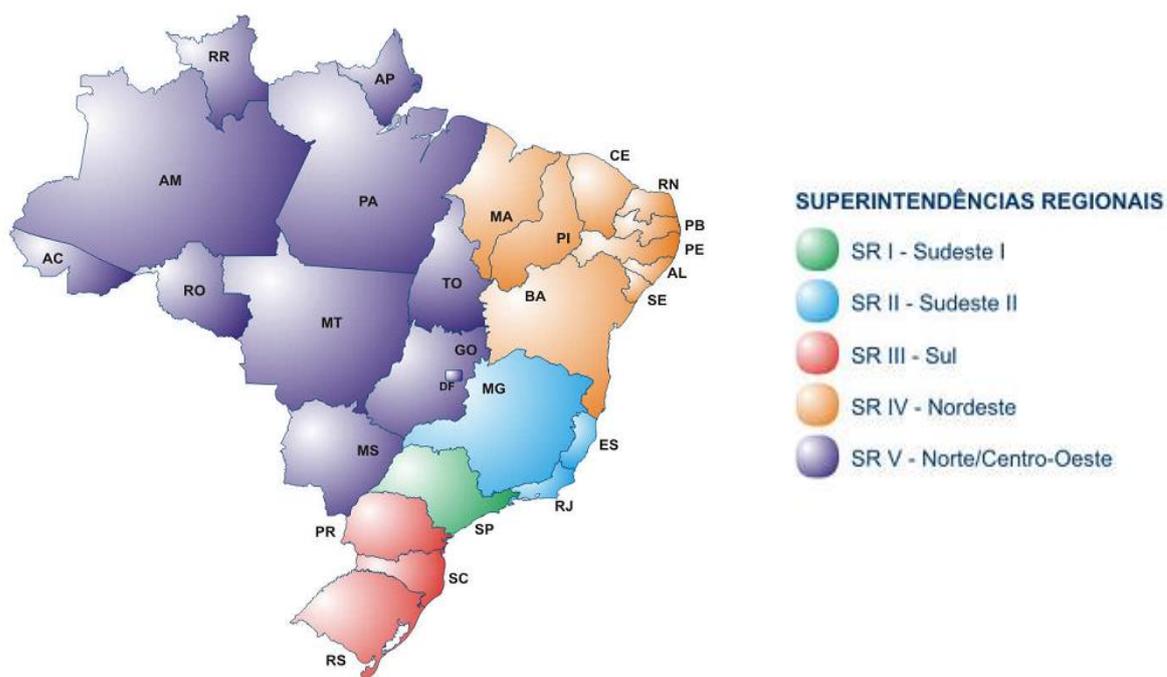
4.1 HISTÓRICO, ESTRUTURA E A GESTÃO ESTRATÉGICA DO INSS

O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS foi criado em 27 de junho de 1990, por meio do Decreto nº 99.350, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, sendo hoje uma autarquia vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, instituída com fundamento no disposto no art. 17 da Lei de nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e [...] tem por finalidade “promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social”.

O INSS é uma das maiores instituições públicas do país, em termos de quantidade de servidores e em número de unidades, assumindo um papel fundamental na distribuição de renda, diminuição das desigualdades sociais e redução da pobreza no país.

A estrutura organizacional do INSS corresponde a 5 Superintendências e 104 Gerências Executivas, que coordenam um total de 1.503 Agências da Previdência Social (Figura 3), com mais de 38.000 servidores, entre técnicos, analistas, peritos médicos, contadores e outros.

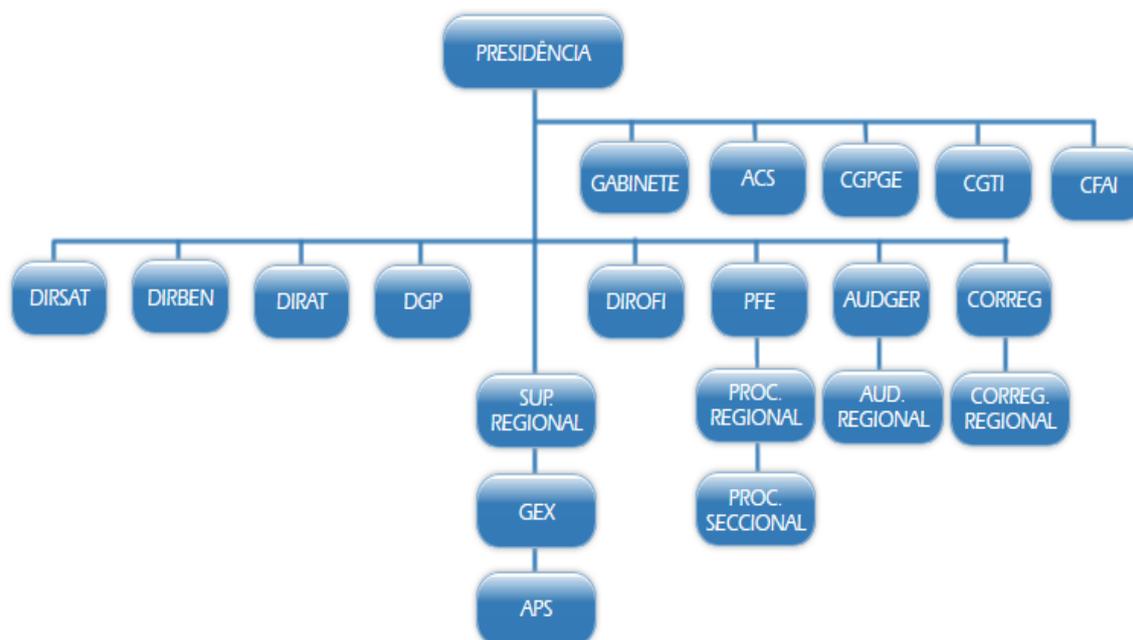
Figura 3 - Estrutura do INSS



Fonte: INTRAPREV, 2016.

A estrutura formal do INSS é apresentada no organograma (Figura 4), apresentando uma estrutura clássica ou vertical, com cinco órgãos *staff* vinculadas à Presidência: o Gabinete, a Assessoria de Comunicação Social – ACS, a Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica – CGPGE; a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação – CGTI e o Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS – CFAI.

Figura 4 - Organograma do INSS



Fonte: INTRAPREV, 2016.

O pagamento de benefícios pela Previdência Social retira da condição de pobreza cerca de 26,01 milhões de pessoas, implicando numa redução de 13,3 pontos percentuais na taxa de pobreza no país (PNAD/IBGE apud INSS, 2015). Somente em outubro de 2015, último informe disponível no site da Previdência Social, a instituição emitiu o pagamento de 32.527.345 benefícios, cuja folha de pagamento no mês correspondeu ao montante de 45.848,7 milhões de reais.

Apesar de sua capilaridade, em contínua expansão nos últimos anos, para população brasileira o INSS representou durante mais de duas décadas um verdadeiro massacre para ter acesso aos seus benefícios. O acesso à rede de atendimento era precário, formavam-se filas durante a madrugada e os lugares chegavam a ser vendidos.

De cada dez pessoas que esperavam nas intermináveis filas, sete voltavam para casa sem ter perspectiva concreta de quando poderiam obter uma simples informação

tanto acerca do seu benefício quanto sobre a documentação para requerer um novo benefício (ENAP, 2009b), embora o INSS já dispusesse de canais de atendimento por Central 191, criada em 1994. A dificuldade de acesso aos serviços e à informação gerou uma rede nebulosa de corrupção, intermediação e exploração da clientela mais vulnerável da instituição.

Dentre os diversos projetos para tentar solucionar a problemática do atendimento aos cidadãos, destaca-se o Programa de Modernização da Previdência Social – PMA, criado em 1998. Nesta época desenvolveram-se mudanças no *layout* nas agências do INSS: integrou-se os serviços prestados nas áreas de arrecadação e benefício, disponibilizou-se serviços em terminais de autoatendimento e o Prevfone, além de áreas destinadas à informação e ao atendimento especializado. Essa iniciativa gerou resultados positivos, mas insuficientes para garantir um êxito sustentável, e após doze anos do PMA, os problemas persistiram (ENAP, 2009b).

Um processo de reengenharia no atendimento do INSS ocorre em 2006, com a implementação do agendamento eletrônico por meio da Central 135 e Internet, nascia então o atendimento programado do INSS, possibilitando a gestão do fluxo e procedimentos de atendimento. Para os gestores responsáveis na época, esta ação estratégica estava associada a uma visão baseada em três princípios norteadores: “programação, seletividade e resolutividade”, isto é: há uma organização prévia dos horários de atendimento, os servidores são alocados de acordo com a demanda programada, e no ato do comparecimento, o segurado deve concluir o seu atendimento com uma única visita à agência (BARONI E MONTAGNER, 2010).

Com a redução do atendimento presencial em 35%, foi possível concentrar-se na resolução dos requerimentos dos segurados e combater as filas que caracterizavam a instituição. A melhoria no atendimento torna-se exemplo para gestão pública, reconhecida na premiação no Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal (ENAP, 2009b).

Na visão de Baroni e Montagner (2010) o núcleo desta mudança na Previdência Social está nos investimentos em gestão de pessoas, o que favoreceu o desenvolvimento dos profissionais (em 2007 foi criada a Escola da Previdência Social, para fomentar as ações de educação corporativa), e a meritocracia, a qual é referenciada pela exclusividade de acesso aos cargos de gerente executivo para os servidores da carreira, mediante concurso interno e análise de títulos: o que não resolveu o problema na prática, pois os

servidores apontam que é preciso fazer concursos para todos os gestores, pois há pessoas inadequadas para o cargo (INSS, 2013).

Ainda em relação à estratégia do órgão, conforme informações extraídas da Intraprev (2016), ainda em 2005 o INSS traçou o primeiro esboço do Mapa Estratégico, alicerçado na metodologia do *Balanced Scorecard* – BSC, que traduz a missão e a estratégia da organização em um conjunto compreensível de medidas de desempenho.

Esse instrumento consistiu no Plano Estratégico da Previdência Social para o período de set/2005 a dez/2006 e teve como principais objetivos a melhoria do atendimento, redução dos custos operacionais e combate às fraudes e pagamentos indevidos.

O processo teve continuidade e aprimoramentos nos anos seguintes, e na segunda metade de 2008 iniciou-se o trabalho de elaboração do Planejamento Estratégico da Previdência Social para o período de 2009-2015 (Figura 5), que se tornou o marco para o novo modelo de gestão do INSS e foi desenvolvida pelos gestores e servidores do Ministério da Previdência Social - MPS, INSS e Dataprev, nesse momento, foi criada a missão, visão e valores fundamentais para a instituição planejar o seu futuro.

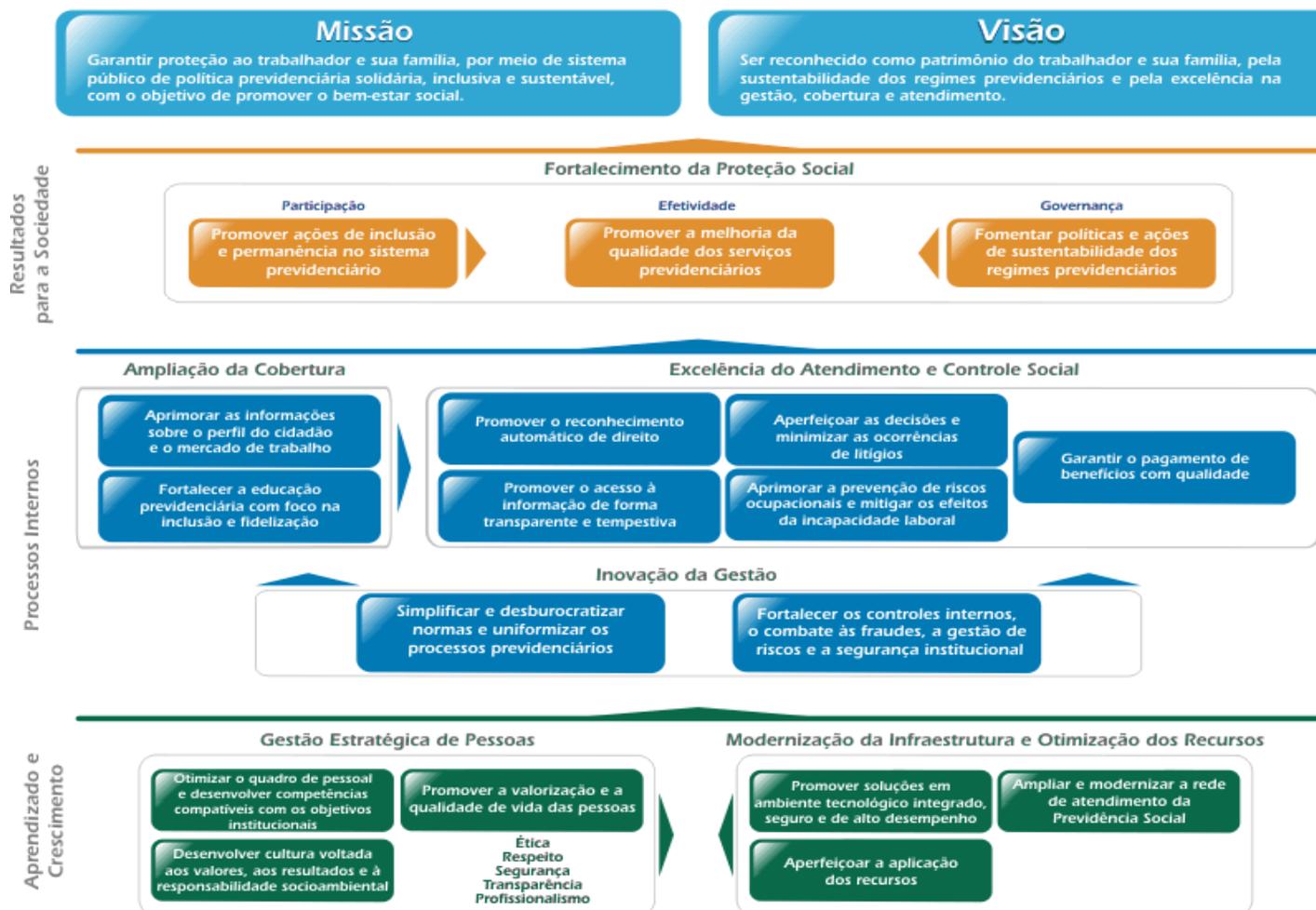
Desde então, a instituição investe um conjunto de ferramentas para disseminar o que denomina de uma “cultura por resultados” e a internalização dos valores organizacionais fundamentais: Ética, Respeito, Segurança, Transparência e Profissionalismo.

As metas são acordadas em um sistema *bottom-up*, em nível local (Agência da Previdência Social), devem ser homologadas pelas instâncias superiores. Há na realidade uma curta margem de autonomia, pois há critérios rígidos para definição das metas: os valores de referência estabelecidos nacionalmente, regionalmente e localmente e também os próprios resultados anteriormente atingidos pela unidade (INSS, 2016).

Para o monitoramento dos indicadores e proposição de ajustes (Ciclo PDCA: Planejar – Executar - Verificar - Agir), são recomendadas reuniões mensais e avaliações trimestrais do Plano de Ação em toda a estrutura.

As reuniões são obrigatórias, registradas em ata eletrônica e conduzidas pelos respectivos gestores, o que não implica em sua concretude na prática, prova disto é que um dos indicadores do Plano de Ação 2016 são as reuniões mensais realizadas por APS, isto é ocasionado pela dinâmica das agências de atendimento ao público, escassez de servidores e lentidão dos sistemas operacionais.

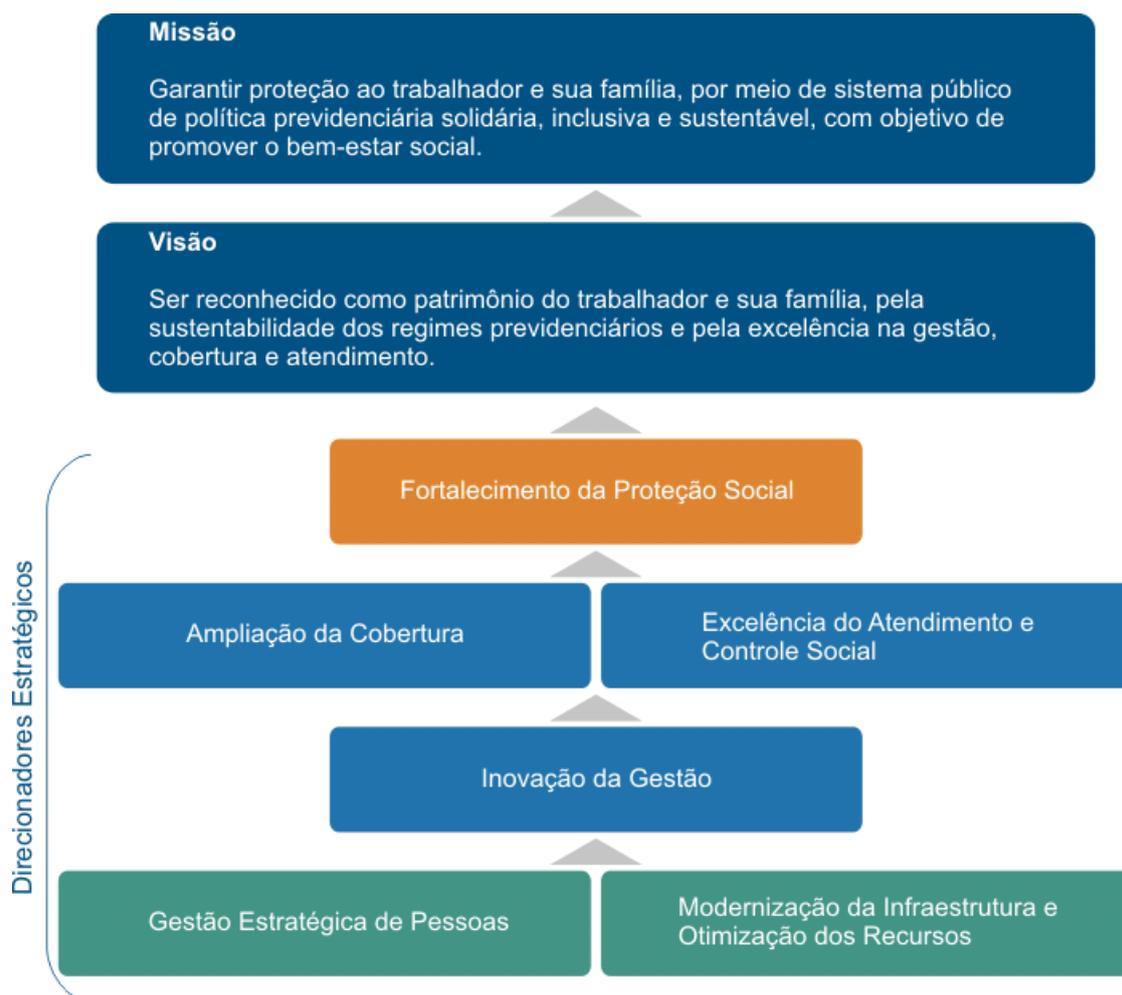
Figura 5 - Mapa Estratégico do INSS



Fonte: INTRAPREV, 2016.

O Plano de Ação do ano de 2009 foi o primeiro após a implementação do Planejamento Estratégico da Previdência Social. A quantidade de metas, formas de mensuração, inclusão/exclusão de determinados indicadores tem ocorrido ao longo dos anos, mantendo-se a base estratégica estabelecida em 2009, que possui seis direcionadores estratégicos, como demonstrado na Figura 6:

Figura 6 - Direcionadores estratégicos do INSS



Fonte: INTRAPREV, 2016.

Em relação ao direcionador estratégico “Gestão Estratégica de Pessoas”, os objetivos estratégicos traçados em 2009 referiam-se a capacitação gerencial e profissional continuada, ao fortalecimento da cultura organizacional e a promoção e valorização da qualidade de vida dos servidores. Estas linhas mestras continuam nos anos seguintes, havendo algumas mudanças significativas quanto aos projetos específicos desenvolvidos.

A pesquisa na Intranet só dispõe o Mapa Estratégico a partir de 2013, e verificou-se que desde então, a Gestão Estratégica de Pessoas estabelece três objetivos estratégicos:

- 1 - Otimizar o quadro de pessoal e desenvolver competências compatíveis com os objetivos institucionais;
 - 2 - Desenvolver cultura voltada aos valores, aos resultados e à responsabilidade socioambiental;
 - 3 - Promover a valorização e a qualidade de vida das pessoas.
- (Disponível na INTRAPREV).

Pelo que demonstra o mapa estratégico, no ano de 2013 as ações desenvolvidas foram relacionadas à implantação da coleta seletiva, capacitações para disseminar saúde e qualidade de vida no trabalho nas unidades do INSS, ações e educação continuada, e por fim, a implementação da Gestão por Competências no INSS. Somente estas duas últimas ações permanecem em 2014, e um projeto novo foi inserido, que visava a inclusão educacional de pessoas com deficiência no INSS. No ano de 2015, as inovações foram relacionadas ao projeto Gasto Eficiente, Educação para Aposentadoria (EPA), acessibilidade e o dimensionamento da força de trabalho.

Em 2016, identifica-se a inclusão da ação “Lacuna na Gestão por Competência”. Para os fins do estudo desenvolvido, é importante detalhar o projeto relativo à implantação da Gestão por Competências no INSS, prevista e desenhada no Novo Modelo de Gestão – NMG e ainda em execução. Desde 2010, o INSS já havia mapeado as competências dos gestores e das quais derivam as capacitações denominadas “trilhas de gestão”, constantes no Plano de Ação 2016 (Resolução nº 528/INSS/PRES/2016).

Somente em 2015 foram estabelecidas as competências técnicas fundamentais e transversais para todos os servidores do INSS, que devem fundamentar as ações de desenvolvimento dos servidores (Resolução nº 511/INSS/PRES/2015), ou seja, com as competências mapeadas serão criadas as trilhas de aprendizagem para os projetos de capacitação, com isso os *gaps* de competências (competências existentes versus necessárias) serão objeto de capacitação.

As competências técnicas fundamentais estabelecidas na referida Resolução compreendem: Domínios Essenciais, como domínio dos aplicativos e sistemas, conhecimento dos fundamentos da gestão estratégica, dentre outras unidades de competências; Normas e Fundamentos: refere-se ao domínio dos fundamentos legais, acórdãos e orientações de órgãos externos, dentre outros; Rotinas administrativas: trata do conhecimento das rotinas, fluxos e processos; Diretrizes do Atendimento: abrange a capacidade para promover a excelência do atendimento prestado.

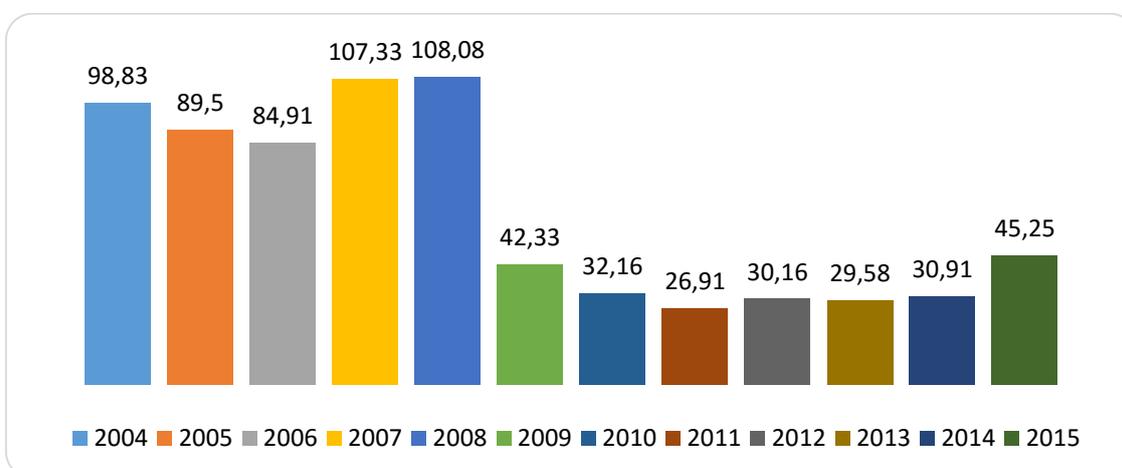
Por sua vez as competências transversais, definidas como agregadoras de valor às competências técnicas, descrevem os conhecimentos, habilidade e atitudes para o Atendimento ao público; Comunicação; Trabalho em Equipe; Orientação para Resultados; Visão Sistêmica; Autodesenvolvimento, Negociação e Planejamento.

Para aprofundar estas questões, as seções seguintes examinarão o impacto da implantação do IMA-GDASS no desempenho institucional, através da série história do indicador, bem como, procederá uma análise detalhada dos dados estatísticos do SISGDASS, e, por fim, serão apresentados os resultados da coleta de dados junto aos Gestores de SOGP de todo o país.

4.2 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL: ANÁLISE DO INDICADOR “IMA”

O indicador Idade média do Acervo – IMA é monitorado pelo INSS desde meados de 2003, e a partir de 2009, passou a existir também o IMA-GDASS, como referência para a parcela da gratificação por desempenho relativa ao desempenho institucional. Seu resultado é extraído do Sistema Único de Informações de Benefícios (SUIBE) e exclui somente os motivos de pendências dos processos de benefícios que não são de responsabilidade exclusiva dos servidores da carreira do seguro social, no caso, os processos que dependem de ação dos peritos médicos. O Gráfico 1 irá demonstrar a série histórica desde 2004 até 2015.

Gráfico 1 - Resultado do Indicador IMA no Brasil de 2004 a 2015

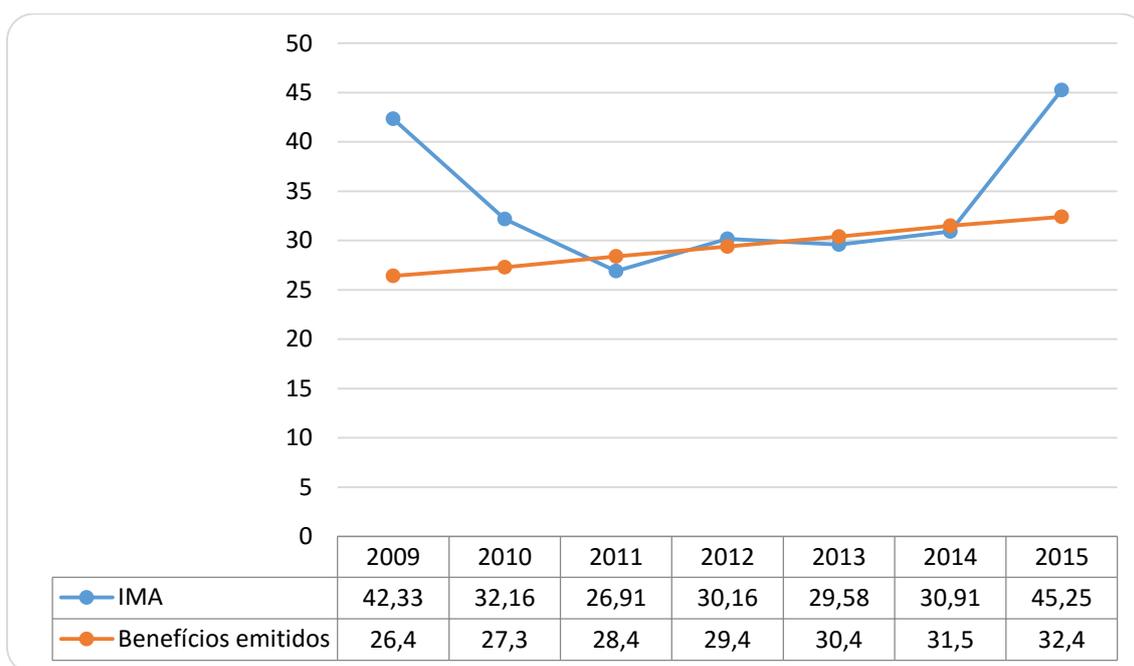


Fonte: Elaborado pelo Autora, 2016.

Observa-se uma redução intensa do estoque de processos entre os anos de 2008 e 2009, quando há a implementação do primeiro Plano de Ação do INSS, com metas descentralizadas por APS, e também, o primeiro ciclo do IMA-GDASS. É um êxito incontestável. A queda do IMA foi de aproximadamente 60% entre os anos de 2008 e 2009. Nos três anos seguintes, o indicador continua decrescendo, com um aumento de cerca de três pontos no ano de 2012, média que se manteve até 2014. O ano de 2015 é uma excepcionalidade, pois demonstra o reflexo do movimento grevista de técnicos, analistas e peritos médicos.

O Gráfico 2 demonstra a relação entre o IMA e o número de benefícios emitidos pela Previdência Social de 2009 a 2015. Ao passo que a quantidade de benefícios emitidos evolui de forma constante, o IMA apresenta uma tendência de redução, à exceção do ano de 2015, pelos motivos já expostos.

Gráfico 2 - Evolução do Indicador IMA (em dias) e da quantidade de benefícios emitidos pela Previdência Social – em milhões



Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

É válido salientar que o resultado do IMA é uma média baseada na diferença de dias entre a data da extração e a data da entrada do requerimento, ou seja, se uma agência está com uma espera na fila virtual de 60 dias, mesmo que o processo seja concluído pelo servidor no mesmo dia que a pessoa for atendida, o IMA daquele processo específico será de 60 dias, ou seja, esta não é uma variável que está em total controle dos servidores, pois depende da força de trabalho existente na agência.

Além disso, se na data da extração existirem processos aguardando a solicitação de uma pesquisa externa, exigência externa ou parecer superior, serão computados para o IMA, o que pode desestimular estes recursos que em alguns casos podem ser determinantes para fundamentar a decisão sobre o processo.

Em seu estudo de caso realizado no INSS, Rocha (2013, p. 47) levantou os seguintes questionamentos:

Será que a agilidade seria suficiente para atestar a qualidade de um serviço? Indicadores como o percentual de decisões indeferitórias reformadas pelas juntas de recurso ou pela justiça, tempo de espera para atendimento, ou quantidade de benefícios concedidos irregularmente, também seriam, sem dúvida, bem consistentes para se averiguar a qualidade. Logo, talvez seja importante a incorporação de outros indicadores para se ter uma avaliação mais precisa e completa acerca do desempenho institucional. Para que uma avaliação seja eficaz, é preciso que ela seja coberta por indicadores que possuam representatividade e validade perante aquilo que se quer avaliar.

Em outras palavras, o autor explica que o processo de atendimento no INSS, com toda sua complexidade, deve ser percebido não apenas em termos de eficiência/eficácia, mas, sobretudo, em termos de efetividade, do impacto da ação realizada, da qualidade do serviço prestada.

Esta forma de mensuração e de busca por resultados importada do setor privado, notadamente proporcionou uma evolução na qualidade do atendimento no INSS, o que é perceptível pelos números mostrados. A introdução dos princípios da Qualidade Total, que é parte dos processos gerencialistas, comunica autonomia, liderança e enriquecimento das tarefas, mas será que na prática isso ocorre?

Siqueira e Mendes (2009, p. 246) alertam que nesse contexto os controles se tornam ainda mais acentuados, pois alcança até a subjetividade do indivíduo, as lideranças são meros reprodutores do discurso organizacional, a centralização das decisões mais relevantes permanece e a melhoria contínua, na verdade, intensifica o ritmo de trabalho e ignora a qualidade de vida do trabalhador.

A própria formação de lideranças no INSS pode ser questionada, como aponta um Gestor participante da Pesquisa de Campo “O INSS não prioriza capacitação de formação de líderes. As instâncias superiores não fomentam a realização de atividades que aplicam do exercício do pensar, do questionar, sempre impondo ao servidor as decisões superiores”.

Frey et.al. (2013, p.952), ressaltam que os serviços públicos são caracterizados por alta ambiguidade, então, a relação meio-fim é frequentemente incompreensível, o que

não ocorre no setor privado que tem uma referência clara, que é o preço de mercado. Analise-se de forma meramente ilustrativa: o aumento da concessão de benefícios no INSS, se analisado por espécie, pode refletir problemas na saúde pública com um maior adoecimento grave da população. Weibel, Rost e Osterloh (2009) concordam com o fato de que as atividades no serviço público são complexas e podem dificultar a medição do desempenho de modo preciso, o que inviabiliza a adoção da remuneração por desempenho.

Ao se projetar, todavia, uma visão de futuro em uma perspectiva de melhoria contínua, deve-se agregar outras variáveis nesse processo, em caráter evolutivo. Até porque esta relação de resultado não é tão clara no serviço público quanto no privado.

Com a melhoria no atendimento ao público externo, a organização deve-se voltar ao desenvolvimento humano e garantia de qualidade de vida aos servidores, para que a resposta aos segurados seja rápida, efetiva, mas que se evite os danos à dignidade, criatividade e individualidade que resultam de abordagens mecanicistas e voltadas para resultados, onde a pessoa é “considerada como uma peça inerte ao processo produtivo, tendo sua subjetividade sequestrada pela empresa e vendo essas ações serem legitimadas por uma racionalidade discutível” (SIQUEIRA e MENDES, 2009, p. 244). É preciso, portanto, manter e proporcionar sentido ao trabalho realizado.

4.3 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INDIVIDUAL: UMA ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES DO SISGDASS

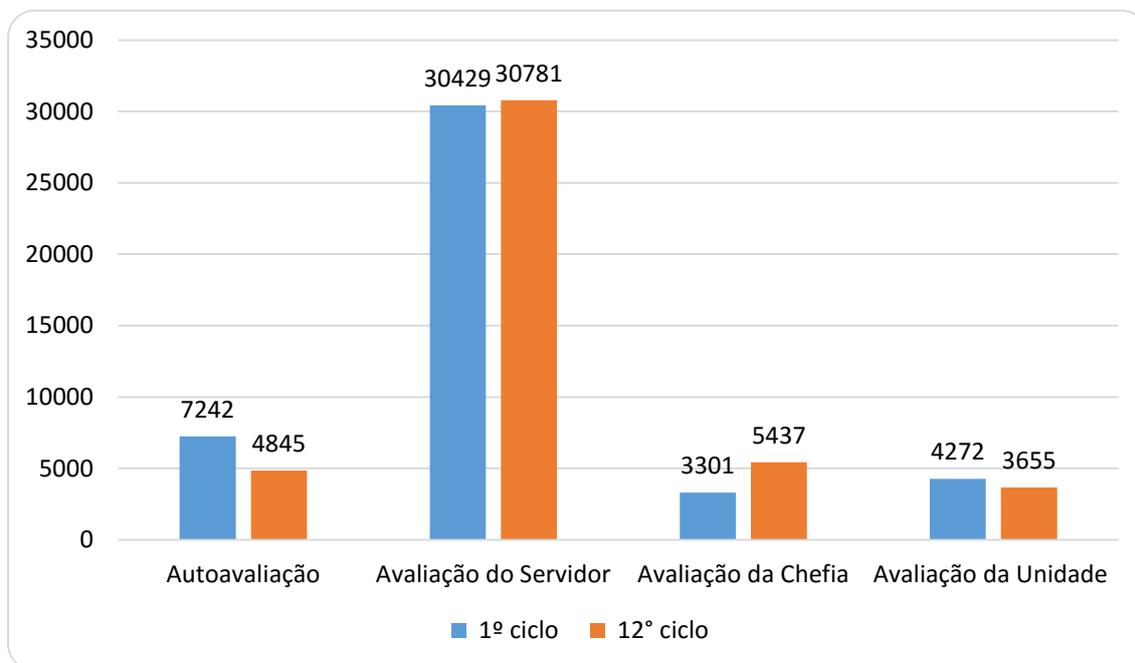
O sistema que operacionaliza a AD no INSS denomina-se SISGDASS, nele é possível o servidor realizar sua autoavaliação, avaliar a chefia imediata, avaliar a sua unidade de trabalho e ser avaliado pela sua chefia, portanto, há quatro tipos de avaliação realizadas pelo sistema, sendo que as três primeiras são de preenchimento facultativo.

O Gráfico 3 mostra a quantidade de avaliações realizadas no primeiro ciclo (2009) e no último ciclo concluído (2015), ressaltando que em virtude do movimento grevista em 2015 a avaliação de desempenho foi interrompida, desta maneira, o último ciclo completo foi o de número 12, encerrado em maio de 2015.

Por ser de preenchimento facultativo, a autoavaliação é pouco realizada, tendo inclusive decrescido seu preenchimento entre os ciclos avaliados. Apenas 15,74% dos servidores se autoavaliaram em 2015 (12º ciclo). A literatura consultada aponta que a

autoavaliação é uma ferramenta muito relevante e pouco utilizada. A vantagem de seu uso é tornar o sujeito responsável ou corresponsável pelo seu desenvolvimento, assumindo um papel relevante no processo, não apenas sendo alvo de um julgamento.

Gráfico 3 - Quantidade de Avaliações por tipo realizadas no 1º e 12º ciclos



Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

Para Armstrong (2009) a autoavaliação tem a vantagem de reduzir posicionamentos defensivos, gerando uma discussão mais construtiva e positiva, focando na solução dos problemas e não em acusações, balanceando a avaliação com a visão de avaliado e avaliador. É um elemento importante do processo evolutivo da gestão do desempenho, antes unilateral, que tem sido pouco aproveitado na organização em estudo.

Em relação à avaliação das chefias, possivelmente há um desestímulo ao seu preenchimento, tendo em vista que esta avaliação não tem reflexos reais na avaliação dos gestores, tendo caráter apenas subsidiário. Enquanto a autoavaliação apresentou tendência decrescente entre os ciclos, a avaliação da chefia apresentou tendência crescente, preenchida por 17,66% dos servidores no último ciclo, este também é um recurso subutilizado na organização, o que também ocorre com a avaliação da unidade de trabalho.

Além da quantidade de avaliações, foi extraído o número de avaliações igual e inferior a 18 pontos, que é quando passa a existir um impacto financeiro na remuneração

do servidor, pois as avaliações com 18 e 19 pontos são consideradas como 20 pontos, o que corresponde a avaliação máxima possível. O resultado pode ser visto no Quadro 9.

Quadro 9 - Distribuição das Avaliações Individuais por Pontuação – 12º ciclo

Pontos obtidos	20-19	18	16	14	12	10	8	5	Total
Quantidade	30.610	99	35	17	8	5	4	3	30.781
Percentual	99,44%	0,32%	0,11%	0,05%	0,02%	0,016%	0,012%	0,009%	100%

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

Apenas 0,2% das avaliações situam-se na faixa inferior a 18 pontos, o equivalente a 72 avaliações em um universo de 30.781, sendo que somente uma Gerência foi responsável por 8 pesquisas nessa faixa.

Neste mesmo ano, conforme dados disponíveis na intranet do órgão, provenientes da Corregedoria e outros meios, 263 servidores sofreram penalidades, dos quais 121 foram demitidos⁷. Além disso, de 348 processos administrativos disciplinares foram instaurados; no entanto, pode-se afirmar que os servidores sob disciplina, quase em sua totalidade, foram avaliados em patamar de excelência conforme a AD do órgão revela, um verdadeiro paradoxo.

O estudo de caso realizado em uma Gerência Executiva do INSS por Biulchi e Pauli (2012) revela dados semelhantes: 99,32% das avaliações tiveram resultado máximo. Os autores concluíram que a não utilização adequada do instrumento de avaliação pode distorcer a sua finalidade, deixando de ser um instrumento de feedback efetivo.

Rocha (2013, p.51) também identificou no estudo realizado em uma APS em Minas Gerais que os resultados eram afetados pela benevolência dos avaliadores, ao ser atribuído a todos os servidores uma pontuação alta. O autor observa que em um cenário onde todos possuem notas elevadas há ineficácia do instrumento utilizado e consequências desfavoráveis ao colocar os avaliados num estado de comodidade.

Esse fenômeno pode ser explicado pelas variáveis intrínsecas ao sistema do INSS, e também, por variáveis que permeiam o serviço público brasileiro. Na discussão sobre a meritocracia no serviço público, Barbosa (1996, p. 88) conclui que “No Brasil ou todos

⁷Conforme relatório da Controladoria-Geral da União (CGU), o INSS é o órgão que mais apresenta penas expulsivas, desde 2003, 1.618 servidores foram expulsos do MTPS. Disponível em: <http://goo.gl/gmhx0j>. Acesso em: 16 abr. 2016.

são avaliados positivamente, ou ninguém é avaliado”. Isto é o que está ocorrendo no INSS. Para a autora, no país o desempenho não se avalia, se justifica, há um desejo por um estabelecimento de padrão igualitário, onde o que é concedido a um, deve ser estendido a todos, sendo nítido o sentimento de injustiça quando um avaliado não recebe uma boa avaliação por parte do superior.

Além dos aspectos culturais, existem outras barreiras proeminentes nestes processos. Em geral há dificuldades relacionadas ao próprio sistema utilizado, em termos estruturais, de confiabilidade quanto a adoção efetiva das medidas de desenvolvimento por ele apontadas, ou falhas quanto à assimilação/comunicação, aspectos que serão avaliados adiante.

Quem realiza a avaliação no INSS é também um servidor, ocupante de um cargo de confiança, no caso de Gerente das Agências da Previdência Social ou Chefe dos setores internos da Gerência Executiva. A ocupação do cargo não é permanente, o avaliador pode ser leniente com o objetivo de evitar conflitos ou retaliações futuras (WOORTMANN, 2011).

Bergue (2014) assevera que as chefias não querem se incomodar, pois temem implicações pessoais e repercussões políticas de suas ações. Para o autor, é sobre o avaliador que assenta as reais especificidades da avaliação no serviço público em termos de resistência, não sobre o avaliado, pois no setor privado há como recurso de coerção último a demissão, o gestor público não possui este recurso, o que exige competências de maior complexidade para agir como avaliador.

O fator intrínseco mais relevante que contribui para esta ineficácia e invalidação do instrumento de AD no INSS é a adoção da remuneração por desempenho, ou seja, a utilização dos resultados da avaliação de desempenho para recompensar financeiramente o servidor, e o fato de esta gratificação representar uma parcela de remuneração variável correspondente a cerca de 70% da remuneração total, o que é incoerente, pois pode gerar insegurança financeira. “A gratificação de desempenho continua a ser uma estratégia adotada para recompor salários e não para recompensar o alcance ou superação de desempenhos esperados” (ODELIUS, 2010, p. 168).

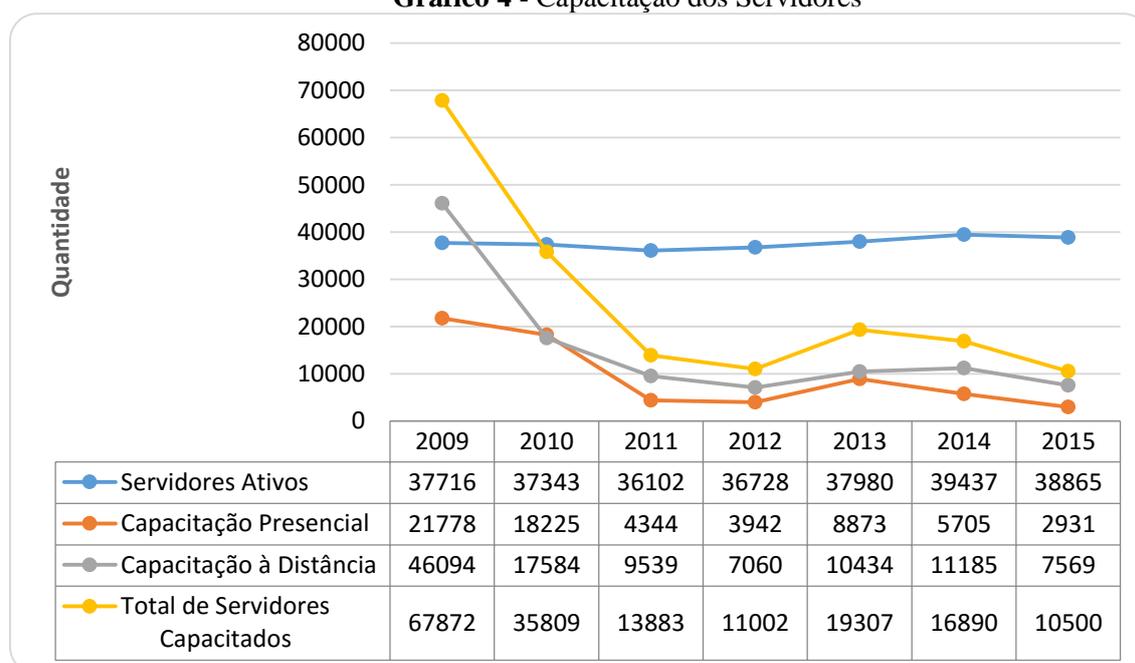
Biulchi e Pauli (2012, p.136) explicam esta insegurança com a seguinte hipótese: no caso da Gerência Executiva de lotação do servidor não atingir o índice de 45 dias do IMA-GDASS, automaticamente o valor recebido da gratificação passa para 30 pontos, e mesmo que o servidor alcance índices satisfatórios de avaliação individual, sua remuneração corresponderá a 66% do valor total.

Quando o propósito da avaliação é para fins compensatórios ou outros fins administrativos, seus resultados são mais brandos que quando utilizados para fins de desenvolvimento (KRUMM, 2013), isto em contextos culturais diversos, podendo-se concluir que estes fins são incompatíveis: se o objetivo da avaliação de desempenho é preencher lacunas de competências e promover o desenvolvimento do servidor, não deve servir, simultaneamente, para subsidiar a remuneração por desempenho. Para tratar da temática de capacitação e sua relação com a Avaliação de Desempenho no INSS, a seção seguinte aborda a temática com dados colhidos de variadas fontes: boletim interno do INSS, relatório de auditoria interna e informações extraídas e sistematizadas do SISGDASS.

4.3.1 Capacitação dos Servidores do INSS e o uso das Informações do SISGDASS

Um dos fundamentais propósitos da Avaliação de Desempenho é gerar informações úteis para o diagnóstico das necessidades de capacitação, esta seção expõe retrata como a capacitação vem sendo conduzida no INSS, em termos de estratégia da instituição, dos resultados atingidos e propicia uma análise de sua relação com as informações geradas pela AD. O Gráfico 4 demonstra o número de capacitações realizadas desde 2009, ano em que se implantou o novo modelo de gestão do INSS.

Gráfico 4 - Capacitação dos Servidores



Fonte: Elaborado pela Autora, 2016, com base no informativo disponibilizado na Intranet – INSS em Números.

Em relação à educação continuada, no Plano de Ação 2016 há o indicador do percentual de unidades com pelo menos 30% de servidores capacitados. Apenas no ano de 2009, o número de capacitação excedeu o número de servidores (aproximadamente 1,8 capacitações por servidor), de forma que demonstra parte dos servidores recebeu mais de uma capacitação durante o ano. Nos anos seguintes, os números têm sido decrescentes, com os piores registros em 2012 (atingindo 29% dos servidores ativos) e em 2015 (27%), ano em que houve severa restrição orçamentária e greve dos técnicos, analistas e peritos médicos.

Tanto o Plano de Ação, que cria metas para todas as agências do INSS, quanto o IMA-GDASS, já visto anteriormente, foram implantados em 2009, percebe-se uma queda acentuada do número de capacitações após estes eventos. O foco das ações e das atividades dos servidores passam a voltarem-se para o alcance dos indicadores estabelecidos, muito embora a capacitação, possa ser compreendida como uma variável crítica para o alcance dos resultados desejados, o comportamento da organização não se voltou para esta relação causal: “de fato, não se acredita que a capacitação vá ajudar no desempenho das tarefas” (INSS, 2013, p. 77).

Este é um trecho da percepção dos servidores sobre a educação corporativa elaborado por uma auditoria interna realizada no ano de 2013, que apontou uma ampla percepção da pressão sobre os servidores e gestores para o alcance das metas, com um reflexo negativo no interesse pelas ofertas em educação. As evidências testemunhais coletadas na referida auditoria demonstram uma realidade complexa. Na visão dos gestores “Não existe na casa uma visão de futuro. O pensamento é no presente: só é priorizado o atendimento. A prioridade é para os índices, planos emergenciais, sem que se pense que no futuro não haverá pessoas qualificadas para resolução dos processos” (INSS, 2013, p. 76).

Com o atendimento agendado, forma-se um paradoxo: a liberação do servidor do atendimento para capacitação gera um problema de difícil solução para APS, pois quem irá atender seus agendamentos? Então o servidor que é indicado para capacitação nem sempre é o que mais necessita, mas o mais disponível. Os gestores concluem que:

A melhor forma de capacitar uma pessoa é por treinamento em serviço. Capacitações à distância não agradam porque são superficiais ou com conteúdo inferior ao que o servidor já sabe, sendo pouco objetivas. Não retratam a realidade das APS, gerando comentários jocosos entre os servidores por sua superficialidade” (INSS, 2013, p. 76).

A instituição dispõe de um Portal de Competências, mas há uma descrença que ele realmente seja utilizado como um banco de talentos para seleção interna de servidores, bem como há críticas à sua operacionalização.

Diante do exposto até o momento, percebe-se nitidamente que após 2009 o INSS incorporou um modelo gerencial, expresso em uma gestão por resultados, que configuram o que a Casa denomina de NMG. Os servidores certamente estão habituados às expressões relacionadas ao desempenho institucional, mas os dados da auditoria demonstram que há uma interpretação conflitante entre a exigência por atingir números melhores e o papel das pessoas nesse processo, pois as pessoas que operam os processos percebem lacunas de competências.

Pode-se também questionar o quanto as pessoas estão motivadas, comprometidas e conscientes de que além dos números há pessoas que buscam um atendimento digno na Previdência Social. Então, este modelo de gestão tem conectado claramente as pessoas à missão institucional? Pela problemática brevemente relatada que a Auditoria do INSS identificou em 2013, há um distanciamento entre o que é previsto em termos de modelos gerenciais e o que é concretizado e percebido na prática pelos servidores, particularmente quanto à gestão do conhecimento e de competências.

O SISGDASS permite aos servidores apontarem necessidades de capacitação, o Quadro 10 demonstra um resumo das capacitações solicitadas no 12º ciclo, que abrange alguns meses dos anos de 2014 e 2015.

Quadro 10 - Necessidades de Capacitação apontadas no SISGDASS no 12º Ciclo

Ação educacional solicitada	Média (solicitações por unidade)	Total	%
Excelência no Atendimento	7,57	1038	5,90%
CNIS	5,56	940	5,35%
COMPREV	4,97	891	5,07%
Revisão	4,9	878	4,99%
Aposentadorias (INSS)	4,87	853	4,85%
Recurso	5,31	850	4,83%
Pensões (INSS)	4,97	706	4,02%
Prisma	4,74	688	3,91%
Benefícios por Incapacidade	5,16	682	3,88%
Manutenção e Atualização de Benefícios	4,82	594	3,38%
Sala de Monitoramento	5,68	512	2,91%
Monitoramento Operacional de Benefícios	3,67	408	2,32%
SIBE	4,32	394	2,24%
Ética e Serviço Público	6,06	382	2,17%
Gestão Estratégica	1,76	366	2,08%

Ação educacional solicitada	Média (solicitações por unidade)	Total	%
SUIBE	4,27	366	2,08%
Gestão de Equipes	5,32	362	2,06%
e-Recursos	4,57	352	2,00%
Hipnet	1,64	332	1,89%
Gestão de Pessoas em Organizações Públicas	6,34	317	1,80%
SABI	5,28	291	1,66%
SIPPS	3,98	291	1,66%
Navegador - Internet	3,58	290	1,65%
SARCI	3,38	288	1,64%
Open Office	4,78	287	1,63%
Justificação Administrativa	3,29	283	1,61%
SISAGE	5,24	278	1,58%
Acordo Internacional	4,29	245	1,39%
Gestão Documental	5,4	200	1,14%
Gestão de Processos	4,46	192	1,09%
Segurança da Informação e Comunicação	5,34	187	1,06%
Lei 8.112/90	3,32	183	1,04%
Processo Administrativo Previdenciário	4,62	171	0,97%
SQVT	4,5	171	0,97%
SISTEMA ÚNICO DE BENEFÍCIOS - SUB	3,38	166	0,94%
Formação de Gestores	3,37	162	0,92%
Responsabilidade Sócioambiental	5,75	161	0,92%
Libras	4,27	141	0,80%
Gerenciamento de Projetos	3,75	139	0,79%
Gestão de Material	4,09	131	0,75%
Reabilitação Profissional	2,18	94	0,53%
Licitações e Contratos	2,93	91	0,52%
SISGDASS	3,42	89	0,51%
CADPF	2,61	81	0,46%
Lei de Acesso à Informação	3,94	75	0,43%
SGA	2,68	67	0,38%
Gestão de Manutenção Predial e Instalações	3,61	65	0,37%
Microsoft Office	3,82	65	0,37%
AP-WEB	2,66	64	0,36%
Gestão de Patrimônio Imobiliário	2,18	59	0,34%
Responsabilidade Fiscal	2,5	55	0,31%
Administração Financeira e Orçamentária	1,96	51	0,29%
SAE	3,18	51	0,29%
Processo Administrativo Disciplinar	3,85	41	0,23%
SIAPE	2,23	38	0,22%
ADMPER/WEB	3,77	34	0,19%
Aposentadorias (Servidor - Lei 8.112/90)	1,36	34	0,19%

Ação educacional solicitada	Média (solicitações por unidade)	Total	%
SIAFI	2,42	34	0,19%
Tomada de Contas Especial	2,61	34	0,19%
SCDP	2,2	33	0,19%
Contabilidade Pública	1,77	32	0,18%
Controle Financeiro	2,58	31	0,18%
Previdência Complementar	1,76	30	0,17%
CMV/WEB	2,9	29	0,16%
SISTEMA DE GESTÃO DE PROCESSOS DISCIPLINARES - CGU	1,81	29	0,16%
Pensões (Servidores - Lei 8.112/90)	1,15	23	0,13%
COMPRASNET	2,1	21	0,12%
Lei Complementar 123/2006	1,38	18	0,10%
CONSIAFI	1,44	13	0,07%
AutoCad	2	10	0,06%
Desenho Educacional	1,4	10	0,06%
Linguagem para Educação a Distância	1,28	9	0,05%
Análise e Melhoria de Processos	1,5	3	0,02%
Total		17.580	100,00%

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

Visando atender a um dos objetivos específicos do trabalho, que é investigar se os resultados da avaliação de desempenho individual são utilizados para promover capacitações, buscou-se comparar as ações em destaque (negrito), que ocupam as dez primeiras posições na lista, com as ações educacionais realizadas pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS (CFAI), a fim de verificar se há alguma compatibilidade entre a demanda apontada pelos servidores e as ações concretizadas.

Registre-se que diversos fatores podem influenciar no tema da capacitação, por exemplo, uma mudança de legislação ou de sistemas corporativos pode impulsionar a elaboração imediata de uma capacitação, não restringindo-se, portanto, os critérios de priorização a quantidade de solicitações ou fatores semelhantes.

Além disso, como as ações educacionais são denominadas de maneira livre, não havendo semelhança com os nomes e grupos de capacitação do SISGDASS, optou-se por identificar os termos chaves para proceder a análise comparativa, o que traz perfeita eficácia para os sistemas corporativos, mas não apresenta a mesma eficácia para a demanda “Excelência no Atendimento”, pois este tema pode ser trabalhado por diversas

abordagens temáticas. Considerou-se toda as ações: formação de tutores, multiplicadores e as modalidades presencial e à distância.

O Quadro 11 demonstra o resultado da comparação realizada:

Quadro 11 - Comparação entre a demanda de capacitação no SISGDASS e as ações realizadas pelo CFAI

Ação educacional demandada no SISGDASS	Quantidade de Solicitações	Percentual	Quantidade de Ações concretizadas pelo CFAI sobre o tema (2014/2015)	Quantidade de Servidores Capacitados	Percentual de atendimento da Demanda
Excelência no Atendimento	1038	5,90%	7	103	10%
CNIS	940	5,35%	23	7179	764%
COMPREV	891	5,07%	9	173	19%
Revisão	878	4,99%	3	88	10%
Aposentadorias (RGPS - INSS)	853	4,85%	34	3484	408%
Recurso	850	4,83%	4	90	11%
Pensões (INSS - RGPS)	706	4,02%	1	25	4%
Prisma	688	3,91%	1	6	1%
Benefícios por Incapacidade	682	3,88%	0	0	0%
Manutenção e Atualização de Benefícios	594	3,38%	4	171	29%
Total	8.120	46,19%	86	11.319	139%

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

Observa-se que, das demandas selecionadas, apenas duas foram atendidas com percentuais satisfatórios pelo INSS, ou seja, não há um alinhamento entre as necessidades apontadas no SISGDASS. Pode-se deduzir que o Sistema de Avaliação de Desempenho do INSS não está sendo útil na geração de informações relevantes para apontar as necessidades de capacitação do órgão.

4.4 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES DE PESSOAS: ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA COM SURVEY

O público-alvo da pesquisa de campo foram Gestores de Pessoas das Gerências Executivas. Dos respondentes, 72,09% é do sexo feminino e 27,91% do sexo masculino.

A faixa etária de 50 a 59 anos concentra 41,86% deles. Não há gestores com 60 anos ou mais e 6,98% tem até 29 anos.

O nível de escolaridade dos respondentes é razoável, pois 46,51% possuem especialização e apenas 4,65% mestrado. Cinco respondentes detalharam a sua especialização, sendo uma na área de comunicação estratégica e as demais em gestão de pessoas. Quanto ao tempo de serviço no INSS, observa-se que 48,84% dos gestores tem mais de 15 anos de serviço, e evidentemente, os gestores mais jovens apresentam menos tempo de serviço, de 1 a 5 anos (11,63%).

O tempo de exercício da função de gestor é bastante disperso: a maioria (37,21%) concentra-se na faixa de 1 a 5 anos, por outro lado, existem gestores que exercem este cargo entre 11 a 15 anos (6,98%) e há mais de 15 anos (9,30%). Há também um percentual considerável de novos gestores, que estão há menos de um ano ocupando a função (20,93%).

O questionário aplicado junto aos Gestores de SOGP, constante no Apêndice, visou em sua primeira parte identificar qual a percepção dos gestores sobre o processo de AD no INSS, contemplando os aspectos de assimilação, cultura e meritocracia, disfunções do sistema, efetividade e a relação entre remuneração e desempenho.

4.4.1 Análise do Processo de Avaliação de Desempenho do INSS na percepção dos Gestores de Pessoas

4.4.1.1 Assimilação

A assimilação do processo foi avaliada em quatro itens: 1, 2, 5 e 9, que serão analisados em conjunto, visando uma maior congruência. Os resultados relativos ao primeiro item são exibidos na Tabela 1:

Tabela 1 – Disseminação e Incorporação da Avaliação de Desempenho

O processo de avaliação de desempenho do servidor no INSS foi suficientemente disseminado e incorporado na cultura da organização.						
Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
1	17	5	19	1	43	3,05
2,33%	39,53%	11,63%	44,19%	2,33%	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

O resultado mostra uma dispersão na resposta, pois tanto o percentual de concordância, quanto de discordância, é elevado. Ao se apreciar a intensidade da assimilação da tecnologia de gestão em comento, parte-se da evidência que existe um imperativo legal e um modelo de gestão que impulsiona a avaliação de desempenho na Administração Pública, e que para concretizá-la, a organização necessitou desenvolver um modelo, um instrumento de avaliação, adequado à sua realidade. Se as pessoas e avaliadores não aceitarem e se apropriarem da tecnologia, por melhor que ela seja, será de pouco significado para a organização.

Conforme Bergue (2014), a transferência de tecnologia para a cultura da organização, demanda um processo de assimilação, que pode configurar-se com níveis de eficácia maiores ou menores, a depender da qualidade da comunicação, da consideração da não-linearidade destes processos, e do quanto os membros da própria organização foram envolvidos na formulação conceitual do modelo de gestão e em sua implementação.

Acselrad (2011, p.7) ao tratar da experiência do INMETRO, define que “A abertura para uma ampla participação na elaboração dos princípios e das regras a serem adotadas é outra questão da maior relevância, sem a qual não há como garantir a credibilidade necessária à mecânica de desenvolvimento e utilização da ferramenta”.

No ano de 2009, o INSS utilizou ferramentas de comunicação como cartazes, divulgou notícias na Intraprev e promoveu uma capacitação, em caráter de sensibilização e informação.

O segundo item aborda a questão da assimilação da AD pelos próprios gestores participantes da pesquisa. Os seus resultados estão na Tabela 2:

Tabela 2 – Participação do Gestor de Pessoas no processo de avaliação

Como Gestor de Pessoas participo ativamente deste processo, treinando e orientando os demais gestores, e também opinando sobre oportunidades de melhoria do sistema, pois sei de sua importância para a instituição.						
Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
4	11	9	17	2	43	3,05
9,30%	25,58%	20,93%	39,53%	4,65%	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

Nas atribuições designadas pela IN/INSS/PRES nº58/2012, o ocupante do função de gestor de pessoas tem uma atribuição relevante no processo, competindo-lhe dar condições à implantação e acompanhamento da AD no órgão, orientar, acompanhar e controlar a aplicação das normas, emitir relatórios das avaliações, mantendo registros e guarda do acervo das AD, e de suma importância, providenciar ações de capacitação e desenvolvimento, ou análise de adequação funcional, na forma proposta pelos avaliadores.

Como visto na revisão bibliográfica, muitas disfunções que neutralizam ou invalidam a AD estão no domínio do avaliador, no entanto, na configuração do INSS, o gestor de pessoas também tem um papel determinante, pois como exposto acima, é incumbido de monitorar o devido cumprimento das normas pertinentes à AD, bem como tomar as providências em relação à capacitação, desenvolvimento e adequação funcional, apontadas pelos avaliadores. Em uma autoavaliação, apenas de 44% dos gestores de SOGP reconheceram ter uma participação ativa no processo de avaliação, o que pode representar uma importante lacuna para o êxito desta tecnologia de gestão.

O item seguinte, investigou a percepção dos gestores quanto à apropriação dos papéis das instâncias representativas da AD, cujos resultados serão exibidos na Tabela 3:

Tabela 3 – Acompanhamento do processo por instâncias locais

Considero que as instâncias locais representativas do sistema de avaliação de desempenho (subcomitês e comissões) **não** tem acompanhado o processo de maneira satisfatória, de modo a contribuir para o seu aperfeiçoamento contínuo.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
1	7	5	21	9	43	3,70
2,33%	16,28%	11,63%	48,84%	20,93%	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

Observa-se que a sentença acima é de conteúdo negativo, isto foi utilizado como recurso para evitar o efeito halo, conforme recomenda Nogueira (2002), intercalou-se sentenças negativas junto as demais.

Com um resultado mais concentrado no grau de concordância (69,7%), depreende-se que os gestores não percebem um envolvimento satisfatório dos membros das instâncias representativas locais, que tem composição mista entre representantes da Administração e dos servidores. A Comissão de Avaliação de Recursos (CAR) em nível

de Gerência Executiva, é presidida pelo titular da área de Gestão de Pessoas, no caso, o respondente. Enquanto o Subcomitê de Avaliação de Desempenho – SAD, é presidido pelo Gerente-Executivo.

Este é um resultado crítico, pois a melhoria do processo de AD no INSS depende substancialmente do funcionamento dessas instâncias, sobretudo o SAD, que tem a atribuição de apontar pontos falhos percebidos, propor alterações nos instrumentos utilizados e fornecer relatórios para os comitês superiores. Se estas instâncias não exercem seu papel plenamente, o processo tende a não apresentar melhorias à realidade da organização e perder o seu valor como ferramenta de gestão.

O último item desta categoria trata do treinamento dos avaliadores, quanto ao seu preparo para exercer esta função, conforme resultados apresentados na Tabela 4:

Tabela 4 – Preparo dos Avaliadores

Considero que os gestores do INSS foram suficientemente preparados para exercerem o papel de avaliador.						
Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
9	24	2	7	1	43	2,23
20,93%	55,81%	4,65%	16,28%	2,33%	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

Apresentando a menor média ponderada entre os itens avaliados, observa-se que o grau de discordância desse item foi predominante: 76,74%. O preparo para exercer o papel de avaliador no serviço público é mais complexo que no setor privado, conforme define Bergue (2014). Apesar disso, a literatura aponta que a falta de preparo dos avaliadores é um problema evidente (ODELIUS, 2000), e que somado ao subjetivismo inerente a alguns instrumentos, resulta em uma insegurança por parte do avaliador, em medo de gerar sentimentos de injustiça e desmotivação (UCHOA, et. al., 2011), optando por uma postura mais leniente e sem rigor.

McGregor (1972) agrega um outro olhar ao refletir que não se trata apenas de questão de treinamento, mas da posição desconfortável do avaliador na posição de juiz. Portanto, abordagens objetivas, relacionadas às metas individuais, podem trazer uma posição mais adequada ao avaliador, estimulando os subordinados a desenvolverem suas próprias potencialidades.

Ao ser implantado no INSS o SISGDASS, houve uma capacitação em duas modalidades: à distância, para todos os servidores, com prioridade de oferta aos gestores; presencial, para todos os gestores avaliadores, nas GEX. Este foi o único evento direcionado ao assunto, no entanto, existe a rotatividade entre os cargos de gestão, os gestores que assumiram cargos desde então não foram mais capacitados? O curso disponível à distância é suficiente?

A coleta de dados realizada demonstrou que nos anos de 2014 e 2015 não houve nenhuma ação educacional especificamente sobre este tema. Uchoa, et al. (2011) percebeu em uma organização pública a necessidade de aprofundar os treinamentos e a formação em gestão para os avaliadores, visando tornar a avaliação mais objetiva e eficaz.

Interessante observar que a Resolução do INSS nº 115/2010 define as competências necessárias à gestão das APS. Dentre os papéis-chave está a “Gestão de Equipe”, que por sua vez se subdivide em oito competências e em seus respectivos desempenhos competentes, importa destacar duas competências relacionadas ao objeto de estudo.

Além de mencionar explicitamente a competência de avaliação, a Resolução trata do desenvolvimento das pessoas, com a identificação das causas de insuficiência de desempenho e proposição de ações corretivas, além do reconhecimento do mérito, tanto na competência avaliação quanto na competência desenvolvimento, há menção ao reconhecimento, importante ferramenta motivacional e de potencial uso para estimular à motivação intrínseca. Lindemberg (2001) estaria relacionada a atuação de forma adequada e a promoção do bem-estar da comunidade como a preferência e alvo do indivíduo.

Quadro 12 - Competências dos Gestores de APS relacionadas à Gestão do Desempenho

Competência	Desempenhos competentes
Promover o Desenvolvimento Pessoal e Profissional da Equipe	Orientar a equipe a buscar capacitação e autodesenvolvimento
	Favorecer o compartilhamento de conhecimentos e experiências.
	Criar oportunidades de aprendizagem.
	Reconhecer e valorizando o trabalho realizado
	Identificar causas de insuficiência de desempenho
	Propor ações para correção de insuficiência de desempenho
Avaliar o Desempenho da Equipe	Analisar os resultados
	Reconhecer e valorizando o trabalho realizado
	Propor ações de melhoria

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016, baseado na Resolução INSS/PRES nº 115/2010.

Como o desenvolvimento de competências ainda é um processo em andamento no INSS, há uma expectativa de maior envolvimento no processo avaliativo e no preparo dos avaliadores, bem amparado conceitualmente na Resolução citada.

4.4.1.2 Cultura e Meritocracia

A cultura e meritocracia foi abordada nos itens 3 e 6 do questionário. A Tabela 5 apresenta os resultados do primeiro deles:

Tabela 5 – Transparência e acompanhamento do processo avaliativo

O processo avaliativo é realizado de forma transparente e realista, refletindo um acompanhamento sistemático das competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) de cada servidor.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
12	17	6	8	0	43	2,23
27,91%	39,53%	13,95%	18,60%	0,00%	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

O resultado apresenta um elevado grau de discordância, representando exatamente 67,44% dos respondentes. Além disso nenhum gestor concordou totalmente com a sentença. A realidade e concretude dos resultados da AD no INSS já foram amplamente discutidas ao serem confrontados os dados do SISGDASS, quando mais de 99% dos servidores obtêm a pontuação máxima, entre 19 e 20 pontos, isso justifica, parcialmente, a discordância dos respondentes quanto à transparência e compatibilidade com a realidade das avaliações.

Por outro lado, a sentença aborda um aspecto de extrema relevância: o acompanhamento sistemático. Além da importância de todos os outros fatores, a habitualidade da avaliação é apontada como o fator de elevada criticidade para sustentabilidade e aproveitamento desta ferramenta de gestão.

A revisão da literatura demonstra que o *feedback* contínuo sobre o comportamento do empregado é uma das formas de eliminar as inadequações dos sistemas de avaliação em vários sentidos, ampliando sua objetividade, evitando erros de recenticidade e posturas defensivas por parte do avaliado e possibilitando um melhor reconhecimento do

mérito e da atuação do gestor como *coaching* (MEYER, KAY e FRENCH JUNIOR, 1965; LEVINSON, 1976; KRUMM, 2013; ODELIUS, 2000).

Em relação à remuneração por desempenho, como abordado na seção anterior, o peso das gratificações na Carreira do Seguro Social implica em cerca de 70% da remuneração, podendo ser até mais elevado, isto tem uma relação direta com a benevolência percebida pelos gestores, somada, evidentemente, a dificuldade da sociedade brasileira exercer a meritocracia, em todos os âmbitos sociais, além de relações com laços paternalistas (BARBOSA, 1996; BERGUE, 2014).

Há uma recorrência histórica da dimensão paternalista nas organizações brasileiras, a dominação é exercida de forma semelhante a de um pai na realidade familiar (ALCADIPANI e CRUBELLATI, 2013, p. 70). O resultado do tem 6, que trata deste tema, é apresentado a seguir:

Tabela 6 - Relação entre compensação financeira e benevolência das chefias

Por implicar em compensação financeira individual, considero que o processo estimula uma avaliação mais benevolente por parte das chefias.						
Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
0	2	2	25	14	43	4,19
0,00%	4,65%	4,65%	58,14%	32,65%	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

A média de 4,19 revela o alto índice de concordância em relação a sentença em análise: 90,79%. Odelius (2000) concluiu que a vinculação da AD individual com a remuneração representa um resultado negativo e um uso limitado. Krumm (2013) amparada em pesquisas empíricas, relata que quando os fins da AD são relacionados ao desenvolvimento das pessoas tendem a ser menos brandas, do que quando repercutem em vantagens financeiras ou de outra natureza.

A relação da remuneração e desempenho é controversa e seu efeito no serviço público considerado pouco conhecido. Matias-Pereira (2012) considera que o fundamento deste modelo possui uma visão reducionista do ser humano, que o vê como egoísta e maximizador de utilidades. Além disso, Frey et al. (2013) defendem que em virtude da essência do serviço público, há uma aderência maior aos incentivos intrínsecos”, que satisfazem necessidades diretamente, ou de forma não instrumental, quando, por

exemplo, se executa uma atividade ou se consegue um resultado que tem valor em si mesmo, pelo seu propósito.

4.4.1.3 Disfunção

O Item 4 avaliou uma possível disfunção em relação ao fato da avaliação estar centralizada em uma única pessoa, os resultados são apresentados na Tabela 7:

Tabela 7 – Disfunção da avaliação centralizada na chefia

Por estar centralizada apenas na chefia imediata, a avaliação pode ser injusta ou utilizada como instrumento de perseguição ao servidor.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
2	15	3	21	2	43	3,14
4,65%	34,88%	6,98%	48,84%	4,65%	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

Mais da metade dos gestores concordam com a sentença (53,49%), entendimento que pode ser corroborado com a literatura estudada e o caso do INMETRO. Krumm (2013) defende que uma maneira de melhorar as avaliações de desempenho é utilizar mais de uma fonte para avaliação de desempenho, um arranjo que pode ser definido como “feedback de 360 graus”, as fontes para coleta de informações sobre o desempenho do empregado podem advir dos: supervisores, colegas, subordinados, pessoas de outras empresas, clientes e fornecedores.

O INMETRO, conforme apresentado anteriormente, apresentou um modelo exitoso ao criar um Comitê de Avaliação de Desempenho – CAD, que deve ser composto em sua maioria por membros externos, o que visa romper com a prática limitada da avaliação somente pelas chefias imediatas, o corporativismo e disfunções diversas, como o “efeito halo”.

4.4.1.4 Efetividade e Remuneração por Desempenho

Os itens 7 e 8, avaliam a perspectiva da gestão do desempenho, em termos de “efetividade”. Adotou-se neste estudo o termo definido por Bergue (2014), para o autor a gestão do desempenho (pessoas e organização) pode ter duas perspectivas: a do desempenho – que se projeta internamente à organização e relaciona-se à eficiência e eficácia; e a do resultado, que se projeta para fora da organização, e relaciona-se à efetividade, ou seja, ao impacto ou reflexos gerados pela ação individual/organizacional/governamental. Os resultados do Item 7 são expostos na Tabela 8:

Tabela 8 – Relação entre o IMA-GDASS e a efetividade no atendimento ao cidadão

Como uma parcela da gratificação pelo desempenho depende do atingimento de metas (IMA-GDASS), os servidores priorizam os números em detrimento da efetividade do atendimento aos cidadãos.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
0	4	6	19	14	43	4,00
0,00%	9,30%	13,95%	44,19%	32,56%	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

A meta estabelecida por Gerência Executiva determina uma postura célere dos servidores que atuam no atendimento, e nas seções de apoio da Gerência, para conclusão no prazo de até 45 dias. Outras metas também são impostas às Agências, através do Plano de Ação, que estão relacionadas ao IMA. Por exemplo: o Tempo Médio de Decisão (TMD) e o Índice de Resolutividade (IRES), este último considera o número de processos concluídos no mesmo dia do atendimento ao cidadão.

A sentença visa ampliar a perspectiva para além da eficiência e eficácia, e pensar na efetividade das ações, tendo obtido mais de 76% de concordância. Pois a pressão pela conclusão do processo poderá relacionar-se com concessões indevidas ou indeferimentos indevidos. Desta forma, outros indicadores analisados qualitativamente, como índices de indeferimento ou reversão das decisões administrativas nas vias recursais e judiciais, poderão responder sobre a efetividade deste processo.

Quando uma organização define o pagamento por desempenho, há uma tendência que as pessoas cumpram apenas o que está sendo medido, deixando de cumprir outras tarefas ou adotar comportamentos mais efetivos, mas que são difíceis de ser mensurados.

Rynes, Gerhart e Parker (2005 apud ODELIUS, 2010, p. 165), aponta que o uso de medidas baseadas em comportamentos pode ter como vantagem a aplicação a qualquer tipo de cargo e o fato de haver um menor risco de os empregados se concentrarem apenas em tarefas explicitamente medidas ou em resultados em detrimento de comportamentos mais pró-sociais, como os comportamentos de cidadania organizacional, ou desempenho contextual.

A sentença 8 é analisada na Tabela 9:

Tabela 9 – Condução do processo de avaliação à missão organizacional

Considero que o processo da avaliação de desempenho, de forma global (institucional e individual), conduz ao cumprimento da missão organizacional, não representando apenas os interesses individuais do servidor, cuja compensação (remuneração diferenciada) é percebida como uma consequência da performance atingida.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
2	15	3	21	2	43	3,14
4,65%	34,88%	6,98%	48,84%	4,65%	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

Um percentual significativo dos respondentes (39,5%) discordou da sentença, ou seja, percebem que a centralidade da avaliação de desempenho é o interesse individual, e não, o cumprimento da missão institucional. Embora nos normativos, os propósitos da AD estejam definidos nestes termos, é possível que a distorção da compensação monetária via gratificação de desempenho já analisada anteriormente contribua para esta percepção.

Odelius (2010, p.171) defende que é preciso superar a prática arraigada de utilizar a política fundamentalmente para justificar o pagamento de gratificação. Segundo Bergue (2014), a compensação financeira deve ser entendida como o estágio final do processo, não como seu fim. O seu fim não deve jamais ser individual, mas deve se voltar, em última análise, a sociedade, ao usuário do serviço público. Desta maneira, ao melhorar a relação entre a chefia e subordinado, preencher lacunas de competências, a compensação representa uma consequência do processo, cujo resultado proporciona a melhoria do desempenho individual e institucional.

Conclui-se, portanto, que a percepção dos Gestores da SOGP participantes da pesquisa quanto ao processo de Avaliação de Desempenho revela aspectos críticos em relação a todas as categorias analisadas.

4.4.2 Análise do Método de Avaliação de Desempenho do INSS na Percepção dos Gestores de Pessoas

Para melhor subsidiar a análise do método, o Anexo I demonstra uma das fichas utilizadas, no caso, para avaliação dos servidores que não ocupam funções gerenciais. O INSS utiliza o método da escala gráfica, que faz parte do gênero de padrões absolutos. Nesse método, o avaliador decide quanto de uma característica ou de um comportamento o empregado exhibe, no caso, em uma escala de quatro pontos que varia de Insuficiente a Frequentemente. A pressuposição que embasa este método é que os traços que estão sendo avaliados tem relação direta com o desempenho no trabalho, esta correlação porém tem sido questionada (BRUMBACK, 1972 apud KRUMM, 2013, p. 215).

Como se pode perceber no modelo apresentado, há um conjunto de sentenças que descrevem as características relacionadas ao fator julgado. Embora não sejam afirmações, há uma semelhança com as escalas de avaliação de comportamento, que compõe-se de afirmativas que representam comportamentos reais, possibilitando ao avaliador indicar em uma escala numérica qual ponto descreve melhor o empregado naquela dimensão específica, no entanto, como o avaliador do INSS não tem esta oportunidade, julga a característica (fator) e não afirmativas, conclui-se que o método utilizado não é misto, trata-se unicamente da escala gráfica.

Conforme Biulchi e Pauli (2012), em 2007 foi constituído um grupo de trabalho específico para fins de discutir os critérios de avaliação no INSS, e posteriormente foi implantado um projeto piloto da avaliação de desempenho em 80 Agências da Previdência Social e, somente depois, expandido para toda estrutura. Quanto à percepção dos gestores quanto ao método, verifica-se na Tabela 10 o resultado do Item 10.

Tabela 10 – Percepção sobre os fatores que compõe a Avaliação de Desempenho

Os cinco fatores disponíveis para avaliação do desempenho (flexibilidade às mudanças; relacionamento interpessoal; trabalho em equipe; comprometimento com o trabalho; conhecimento e autodesenvolvimento), contemplam as competências mais importantes para avaliação do servidor.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
2	13	4	24	0	43	3,16
4,65%	30,23%	9,30%	55,81%	-	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

O resultado demonstra que o grau de concordância quanto à sentença foi elevado (55,81%), embora não haja nenhuma concordância total. No entanto, com a Resolução INSS nº 511/2015, verifica-se que os critérios necessitam ser atualizados a fim de contemplar as competências técnicas fundamentais determinadas para todos os servidores do INSS.

O Item 11 avaliou as escalas utilizadas, seu resultado é apresentado na Tabela 11:

Tabela 11 – Percepção sobre as escalas e pontuações utilizadas na Avaliação de Desempenho

As escalas – conceitos (de insuficiente a frequentemente) e pontuações (1 a 4) são ideais, de forma que não proporcionam nenhuma incoerência.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
5	20	9	8	1	43	2,53
11,63%	46,51%	20,93%	18,60%	2,33%	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

Diferente dos fatores de avaliação, esta sentença obteve uma maior discordância - 58,14%, em contraste com a concordância, de apenas 20,93%. As escalas estão relacionadas ao método gráfico, há uma recomendação de haja flexibilidade para o avaliador marcar uma faixa na escala, e não um ponto exato, pois esta precisão não existe na realidade (KRUMM, 2013).

Biulchi e Pauli (2012, p. 136), observaram que os fatores de avaliação foram bem definidos, mas que a escala de avaliação propicia avaliações distorcidas, pois o critério que computa nota máxima a cada fator de desempenho é o: “frequentemente” (de frequência), que ocorre quando a descrição do fator ocorrer habitualmente, isto é: um servidor que habitualmente (nem sempre) é educado com o segurado recebe pontuação máxima, assim como o servidor que habitualmente (sempre) é educado recebe também pontuação máxima.

Além disso, Odelius (2000) relaciona como um problema da AD medidas como “satisfatório” e “insatisfatório” definidas de maneira intuitiva. O método utilizado e as escalas proporcionam falhas, subjetividade e disfunções, como a recenticidade. O que também alimenta a subjetividade é a avaliação pontual, realizada naquele momento específico e não de forma contínua.

As evidências apontam que as avaliações anuais de desempenho, isoladamente, não produzem resultados significativos: os elogios não têm efeitos positivos, pois são

interpretados como amortecedores das críticas, que por sua vez provocam posturas defensivas e negações da responsabilidade pelo baixo desempenho. A conclusão é a fixação de metas, e não as críticas colecionadas para o momento da avaliação anual são capazes de melhorar o desempenho (MEYER, KAY e FRENCH JUNIOR, 1965).

Este tema é avaliado no Item 12 e Tabela 12:

Tabela 12 – Funcionalidade do SISGDASS

O sistema (SISGDASS) proporciona o acompanhamento da trajetória do servidor e seu progresso, auxiliando na aprendizagem organizacional.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
7	17	11	8	0	43	2,47
16,28%	39,53%	25,58%	18,60%	-	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

Apenas 18,6% dos gestores concordam com a afirmação, de forma, que se infere a não habitualidade da avaliação, especialmente proporcionada pelo SISGDASS. A norma consultada refere-se que o processo avaliativo tem caráter contínuo, mas se esta dinâmica não se opera na realidade da organização, tem-se um notável prejuízo ao propósito da avaliação em seu sentido mais amplo.

A Tabela 13 apresenta os resultados relativos a continuidade do processo avaliativo, que de constituir uma relação entre avaliador e subordinado. Este é o aspecto determinante para um nível elevado das AD: a construção de uma relação profícua, de desenvolvimento. “Gestão de Desempenho é eminentemente uma relação de conversação” (BERGUE, 2014, p. 245).

Tabela 13 – Acompanhamento contínuo e autoavaliação

O método utilizado (acompanhamento contínuo e autoavaliação) tem proporcionado um diálogo constante entre chefia e subordinado, havendo um nítido compromisso mútuo pela busca da melhoria constante.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
9	25	4	5	0	43	2,12
20,93%	58,14%	9,30%	11,63%	-	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

O grau de discordância foi predominante, atingindo 79,07%. Como visto anteriormente, a autoavaliação não tem sido um recurso fortemente utilizado pela organização, e o resultado desta pesquisa demonstra que o acompanhamento contínuo também não é aproveitado, de forma que ambos fatores comprometem substancialmente a qualidade e a finalidade das avaliações.

A última sentença sobre o método é exposta no Tabela 14:

Tabela 14 – Reconhecimento e mérito

Existem ferramentas que possibilitam o reconhecimento dos sucessos alcançados pelo servidor e o seu mérito, assegurando a diferenciação dos diversos níveis de desempenho.						
Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
10	21	4	8	0	43	2,23
23,26%	48,84%	9,30%	18,60%	-	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

A discordância quanto a esta afirmação atinge 72,1%. O problema do não reconhecimento do mérito no INSS é perceptível pelos resultados da avaliação de desempenho, ou seja, há uma massificação da excelência de desempenho em termos de avaliação, que os gestores respondentes certamente não identificam na prática.

Como o serviço público sofre limitações para recompensar o mérito de forma material, tendo em vista as questões orçamentárias e legais atinentes, há possibilidade de explorar o universo simbólico (SIQUEIRA e MENDES, 2009), usualmente aproveitado pela comunicação social. McClelland (1985 apud ODELIUS, 2010, p. 162), esclarece que incentivos não precisam ser necessariamente monetários, pois há estudos que mostram que as pessoas atribuem grande valor a benefícios não monetários, como orientação de carreira, por exemplo. O relatório de auditoria interna do INSS demonstra que na visão dos servidores há ferramentas para se fazer gestão por competências na Casa, mas prevalece a cultura contrária à meritocracia (INSS, 2013).

Portanto, quanto ao método, apenas os fatores constantes na AD obtiveram avaliação positiva, as demais categorias apresentam elevada discordância, apontando para a necessidade de revisão do método utilizado no INSS.

4.4.3 Análise da Utilidade das Informações geradas pela Avaliação De Desempenho do INSS na percepção dos Gestores de Pessoas

Conforme visto na revisão bibliográfica, os resultados da AD podem servir a diferentes propósitos (KRUMM, 2013), dentre os quais avaliar os sistemas de pessoal, identificar necessidades de desenvolvimento organizacional e determinar necessidades de treinamento. A Tabela 15 apresenta os resultados do Item 15:

Tabela 15 – Identificação de necessidades de capacitação pela SOGP

O sistema de avaliação de desempenho auxilia no desenvolvimento dos servidores, pois é um dos meios que utilizo para identificar necessidades de capacitação.						
Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
5	14	6	18	0	43	2,86
11,63%	32,56%	13,95%	41,86%	-	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

A resposta apresenta elevado grau de concordância e discordância, dificultando uma conclusão. Porém, com o respaldo dos dados secundários, verificou-se que somente no último ciclo da GDASS, foram feitas mais de 17 mil solicitações de capacitação pelos servidores, o que aponta certa coerência com as respostas afirmativas. Por outro lado, o planejamento das ações educacionais não tem considerado estas informações, o que pode refletir no também elevado grau de discordância.

Vale salientar que o SISGDASS gera relatórios por Gerência Executiva e unidades subordinadas, mas se, por exemplo, a Superintendência Nordeste desejar utilizar estas informações para construir um planejamento educacional, terá que analisar unidade a unidade (GEX), pois o sistema não gera relatórios por SR ou nacional.

Na pesquisa documental, verificou-se que nas orientações gerais para planejamento educacional não consta referência à AD como instrumento para levantamento da necessidade educacional. A auditoria interna realizada em 2013, apontou que o levantamento de necessidade de capacitação é feito durante as reuniões bimestrais e durante as avaliações de desempenho do servidor, mas que as necessidades de capacitações levantadas pelo sistema de avaliação não são atendidas. Não há feedback do CFAI sobre as capacitações não atendidas (INSS, 2013), o que põe em descrédito o recurso e desmotiva seu uso.

A visão dos servidores sobre educação corporativa exposta no referido documento expressa uma importante síntese:

A área de RH parece desconhecer o que o servidor faz. A cultura da casa não privilegia o servidor que quer estudar; não dá tempo trabalhar e ser treinado ao mesmo tempo. Isto provoca desinteresse nas capacitações. De fato, não se acredita que a capacitação vá ajudar no desempenho das tarefas. A Casa não te dá suporte para desenvolver o trabalho, mas a cobrança é severa; o servidor é sempre penalizado, embora desenvolva seu trabalho de boa-fé. Por outro lado, treinamento significa acúmulo de trabalho; quando se retorna está tudo acumulado para ser resolvido. As oportunidades de treinamentos presenciais caíram por causa das metas (INSS, 2013, p.77).

Cobrança severa e despreparo podem gerar em resultados pouco efetivos, além de afetar a qualidade de vida e bem estar do servidor, com todas as consequências de adoecimento e afastamentos por motivos de saúde.

O Item 16 visou analisar o potencial uso das informações da autoavaliação, pois conforme a literatura aponta, é um instrumento valioso para empoderar o funcionário e tornar o processo mais construtivo (ARMSTRONG, 2009; GUIMARÃES e BRANDÃO, 2000). Além disso, a sentença avalia a existência de intervenção dos gestores de pessoas para casos de desempenho crítico, o que é previsto na norma que regulamenta a AD no órgão. Os resultados expostos no Tabela 16 demonstram que mais da metade dos gestores concordam com a assertiva.

Tabela 16 – Percepção de áreas críticas

Utilizo as informações apontadas pelo servidor na autoavaliação para perceber as áreas críticas, que necessitam de intervenção.						
Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
4	6	11	20	2	43	3,23
9,30%	13,95%	25,28%	46,51%	4,65%	100%	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

Há um elevado grau de concordância (51,16%), o que não é corroborado com os documentos secundários consultados, nem com a referida auditoria interna. Ademais, a própria auto avaliação é pouco utilizada no órgão. Um trecho da auditoria apresenta a informação que o INSS não administra essa questão de maneira satisfatória: “É difícil

trabalhar a deficiência do servidor, pois isso não é preocupação do INSS. Não há preocupação se a pessoa está apta ou não para a função que ocupa ou para a tarefa que realiza. É preciso um programa para trabalhar as deficiências dos servidores (INSS, 2013, p.68)

Um dos respondentes da pesquisa elaborou um diagnóstico preciso acerca da dificuldade de acompanhamento proporcionada pelo atual sistema:

Não há acompanhamento de avaliação. Não há local para que ela seja avaliada mês a mês, estipulando metas e melhorias. O sistema é falho porque o servidor somente é avaliado durante uma semana e não existe no sistema local para você estabelecer uma trilha de desenvolvimento e melhoria para que mês a mês verifique a evolução e possa no final do ciclo efetuar a nota de acordo com o progresso (PESQUISA DE CAMPO, 2016).

A Tabela 17 apresenta uma sentença que foi fundamentada na norma, quando define que se o servidor obtiver avaliação de desempenho inferior a cinquenta por cento da pontuação máxima prevista, deverá ser submetido a processo de capacitação ou de análise de adequação funcional, conforme o caso (Art. 44 da IN/INSS/PRES nº 58/2012).

Tabela 17 – Necessidade de Adequação Funcional

Com o resultado da avaliação e o acompanhamento do histórico do servidor, usualmente identifico se há necessidade de mudança de atividade ou realocação para outro setor/área que possa melhor aproveitar seu potencial.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
4	8	11	17	3	43	3,16
9,30%	18,60%	25,58%	39,53%	6,98%	100	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

Há uma considerável concordância – 46,51%. De fato, uma das possibilidades de aproveitamento das informações da AD é gerenciar de forma mais efetiva a aplicação das pessoas de acordo com as suas habilidades e competências.

A Auditoria não confirma que a SOGP está atuando nessa aplicação do pessoal (considere-se que a margem de discordância e neutralidade apresentada na sentença), mas que o gestor tem realizado esse trabalho:

Conhecendo as habilidades necessárias ao desempenho da função é possível direcionar a pessoa certa para o atendimento certo, para o serviço que está mais apto, embora a Instituição tenha uma atividade

muito específica e não há como distribuir as pessoas atendendo a necessidades individuais. Existe um número reduzido de servidores com habilidades para desenvolver atividades mais complexas. A adequação do perfil à atividade está sendo feita pelo gestor, algo que deveria vir de outra instância. Falta visão estratégica de gestão de pessoas no que concerne à perfis e habilidades do servidor do INSS (INSS, 2013, p.88).

A última sentença afere o uso das informações da AD pelas chefias imediatas dos servidores, na condição de avaliadores, para comunicar as necessidades de capacitação à SOGP, conforme demonstra a Tabela 18:

Tabela 18 – Necessidade de Capacitação apontadas pelas chefias imediatas

As chefias imediatas raramente se reportam aos resultados da avaliação do desempenho, quando expõe a necessidade de capacitação dos servidores.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente	Total	Média Ponderada
0	8	7	19	9	43	3,67
-	18,6%	16,28%	44,19%	20,93%	100	-

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

O grau de concordância é alto, cerca de 65%, o que reforça a baixa utilização da ferramenta, embora exista a solicitação por parte do servidor no processo avaliativo, esta informação é pouco qualificada e utilizada nos demais subsistemas de gestão de pessoas.

Esta dimensão, que avalia a utilidade gerada pelas informações da AD, apresentou divergências em relação aos dados secundários e a pesquisa documental realizada, de forma que uma investigação mais profunda, com o uso de outros instrumentos como entrevista, se faria necessário para melhor compreender os aspectos abordados.

Conclui-se, portanto, que a AD no INSS tem sido utilizada, precipuamente, para fins remuneratórios, ou seja, de remuneração por desempenho. Não havendo, substancialmente, o seu uso reconhecido para outros fins gerenciais. Esta conclusão é compartilhada por Rocha (2013), que desenvolveu um estudo de caso em uma APS, para o autor, o desdobramento mais palpável da avaliação de desempenho do INSS tem sido a repercussão financeira.

4.4.4 Análise dos Comentários dos Gestores de Pessoas

Dos gestores que participaram da pesquisa com *survey*, 15 (quinze) registraram comentários, pois era opcional. Os comentários foram significativos e úteis para elucidar diversos pontos da pesquisa.

Quanto à sua direção, o conteúdo foi predominantemente negativo, sendo apenas um comentário de conteúdo neutro, além disso, expressam forte intensidade, sendo apontada a necessidade de uma reformulação urgente e total, pois o sistema é visto como falho e os critérios insuficientes. Em relação à AD especificamente, os gestores registraram sentimentos e ocorrências de discórdia, acusação de assédio, desgaste, desinteresse, críticas e arbitrariedade; o descontentamento e frustração foram relacionadas diretamente ao INSS.

As palavras com maior frequência foram “melhoria” (relacionada ao desempenho do servidor), “impacto financeiro”, “metas” e “capacitação”. A palavra “credibilidade”, é mencionada duas vezes no sentido negativo, pela sua inexistência no contexto analisado. A meritocracia só foi apontada uma vez, no sentido também de inexistência, e relacionada à posse dos cargos de função por cunho político, o que desencadearia diversos problemas na visão do gestor.

Em relação ao instrumento de AD Institucional, é sugerido a inclusão de “outros índices para mensurar a qualidade do atendimento”, o que já foi apontado no diagnóstico como sendo necessário para mensurar a efetividade do processo, assim como foram propostas “metas para área meio”, visto que a estrutura administrativa do INSS na Gerência Executiva não possui indicadores específicos, enquanto as agências são avaliadas quanto ao IMA. Há uma referência pela melhoria nos critérios da avaliação individual, no sentido de haver mais objetividade e mais aprofundamento quantitativo e qualitativo.

O conteúdo dos comentários foi agrupado por temas correlatos, conforme as unidades de registro temáticas, de forma a agregar e classificar as informações em categorias temáticas. O Quadro 13, sintetiza as informações qualitativas colhidas com os gestores.

Quadro 13 – Análise de Conteúdo dos Comentários dos Gestores de Pessoas

Categorias Finais	Categorias intermediárias	Síntese do Relato dos Servidores
Visão Geral do Sistema	Diagnóstico e Prognóstico do Sistema:	A avaliação de desempenho é muito criticada tanto pela chefia imediata, como pelo servidor avaliado. A forma como as avaliações são feitas, tanto institucional, como individual, vem perdendo credibilidade. O sistema gera polêmicas, discórdia e falta de credibilidade. O atual sistema de avaliação deveria ser totalmente reformulado, pois perdeu o sentido na nossa instituição. É extremamente falho e precisa ser revisto urgentemente.
	Avaliação Inferior a 18 pontos:	Se você avalia o servidor com nota inferior, o desgaste é ainda maior porque o sindicato e outros entes te acusam de assédio moral e perseguição. Quando chega a fase recursal, a comissão sempre é acusada de favoritismo.
	Impacto financeiro	O instrumento de avaliação de desempenho não vem sendo utilizado da forma inicialmente proposta, uma vez que representa em perda financeira para o servidor. Antes de ser gestor, o gestor é servidor. Portanto, em regra, nunca atribuirá uma nota inferior a 18 pontos ao servidor, pois sabe que haverá um alto impacto financeiro.
Método	Escala e critérios de avaliação:	Os atuais indicadores de avaliação precisam ser mais detalhados, pois são insuficientes e não atendem às nossas necessidades. Por serem muito subjetivos, geram grandes ruídos nas interpretações e avaliações. Deve haver mais quesitos e serem melhor explicados. Quanto às escalas de avaliação, são muito vagas, não permitem uma real ponderação.
	Avaliação Institucional:	É o grande motivo para a "maquiagem dos índices". Deve-se usar outros índices para mensurar a qualidade do atendimento. Não existem metas para a área meio.
	Acompanhamento	Não há acompanhamento de avaliação. O sistema é falho porque o servidor somente é avaliado durante uma semana e não existe no sistema local para você estabelecer uma trilha de desenvolvimento e melhoria para que mês a mês verifique a evolução e possa no final do ciclo efetuar a nota de acordo com o progresso.
Uso das Informações	Movimentação de Pessoal e Capacitação	O sistema GDASS é utilizado de forma automática, não como um instrumento para possíveis mudanças, adequações e capacitações, quando necessárias ao servidor. Trabalhar em um setor estratégico, como a SOGP, e desempenhar aquilo que é a nossa função que é estar capacitando o servidor e fomentando ações de Qualidade de Vida no Trabalho é um constate exercício de "remar contra maré". Mesmo porque, a falta e capacitação de muitos servidores é em

		detrimento de seu grau de descontentamento e frustração com o órgão que não valoriza seus servidores nem repõe força humana de trabalho.
--	--	--

Fonte: Elaboração Própria (2016)

Apesar de alguns registros extrapolarem a dinâmica da Gestão do Desempenho, foram registrados por expressarem o sentimento do Gestor em relação ao INSS e traços da cultura organizacional vigente. Os aspectos viáveis de serem observados, em conjunto com todo o diagnóstico elaborado, foram contemplados para construção da Proposta, disposta no capítulo seguinte.

5 PROPOSIÇÃO

Após seis anos da implantação do SISGDASS e das demais ferramentas de acompanhamento de avaliação do desempenho institucional, considera-se que o propósito de introduzir uma cultura voltada aos resultados foi atingido. Particularmente em relação à avaliação individual, conforme recomenda Acselrad (2011, p.7), nos primeiros anos de sua implementação o sistema deve ser simples e com o mínimo de sofisticação, o que já foi praticado no INSS.

No entanto, os resultados e demandas identificados na pesquisa, em sua completude, sugerem a necessidade de uma mudança estrutural em todo o processo. Com a implementação da Gestão por Competências, reconhece-se uma oportunidade da instituição identificar as falhas e problemas das práticas adotadas e reformular o método de Avaliação de Desempenho, adotando a Gestão de Desempenho por Competências.

É preciso ter como princípio e disseminar que o propósito da gestão de desempenho “[...] não é punir, é valorizar. Não é processo de correção, é processo de aprendizagem. Não é remunerar, é desenvolver. Não é unilateral, é uma relação. Não é linear, é cíclico e virtuoso. Não é simples, é complexo” (BERGUE, 2014, p. 244). A Gestão de Desempenho por Competências inclui o processo de avaliação, em sua etapa final, e todo o processo de avaliação de desempenho deve ter como propósito: motivar, desenvolver e comunicar (ARMSTRONG, 2009).

Antes de reformular o sistema utilizado, recomenda-se um diagnóstico da cultura organizacional, visando obter maior legitimidade ao processo (BERGUE, 2014, p. 231; ODELIUS, 2010, p. 171). É preciso dissociar a gestão do desempenho do pagamento de gratificação⁸; buscar soluções endógenas, que reflitam as especificidades do órgão e assegurar que as informações geradas sejam confiáveis, precisas e úteis para gestão.

A proposta construída incorpora as recomendações expostas pela ENAP (2000) como os fatores de sucesso de um Sistema de Avaliação de Desempenho, além das recomendações de Armstrong (2009); Odelius (2010); Bergue (2014); a experiência do INMETRO e alguns aspectos utilizados no sistema da Nova Zelândia, apresentadas na revisão bibliográfica, e, sobretudo, contempla as reflexões produzidas no diagnóstico.

⁸Uma proposta para alteração da composição remuneratória foi apresentada à Presidência do INSS através da Nota Técnica nº 003/2014/DDC/CGGP/DGP/INSS.

Quadro 14 - Proposta de Melhoria para o Sistema de Avaliação de Desempenho do INSS

Fase	Ações	Método
Planejamento do Desempenho e do Novo Método	Realizar pesquisa e diagnóstico da cultura institucional: investigar as crenças e valores que em sua subjetividade influenciam o comportamento e as redes de relações humanas na organização. Os resultados possibilitarão melhor definir as estratégias na mudança organizacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Práticas metodológicas em diagnóstico da cultura organizacional podem ser encontradas em⁹: Campos (2007); Russo (2010); Ferro (2010); Tomei e Russo (2013); Lima (2014).
	Avaliar a situação atual do servidor: identificar as lacunas de competências existentes para boa performance no cargo, com base nas competências estabelecidas pelas Resoluções INSS/PRES n°115/2010 e n° 511/2015 para os gestores e todos os servidores, respectivamente.	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto em andamento conforme o Plano de Ação de 2016.
	Definir novo método: a partir das competências acima referenciadas, criar declarações de desempenho específicas, baseado na escala de BARS, o que resolverá problema das afirmações indefinidas das escalas gráficas, tornando-se mais objetiva. Buscar ampliar a participação dos servidores nas fases de planejamento, visando uma ampla assimilação da técnica e aderência à realidade organizacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Behaviorally Anchored Rating Scale (BARS); • Monitoramento contínuo e diálogos regulares (entre chefia e subordinado e entre pares, com mediação do gestor) sobre o desempenho, registrados no sistema eletrônico; • Para fase de construção da ferramenta, aproveitar a técnica dos grupos focais para coleta e validação das ferramentas.
	Autoavaliação: considerando a importância da autoavaliação, esta deverá ser de uso obrigatório e realizada e previamente às reuniões com as	<ul style="list-style-type: none"> • Behaviorally Anchored Rating Scale (BARS).

⁹CAMPOS, Rose Lima de Moraes. **A cultura organizacional no contexto público**. 2007. (Tese) Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000408178>. RUSSO, Giuseppe Maria. **Diagnóstico da Cultura Organizacional**. São Paulo: Campus, 2010. FERRO, José Roberto. **Decifrando culturas organizacionais**. 2010. (Tese) Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/4530>. TOMEI, Patrícia Amélia. RUSSO, Giuseppe Maria. Práticas metodológicas em Administração: o caso da utilização da Metodologia-Q como ferramenta para pesquisa e diagnóstico da cultura organizacional. In: **Administração: ensino e pesquisa**. v.14, n.1, p.9-37, jan-mar, 2013. LIMA, Daniela Munhoz da Costa. A cultura organizacional do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia: uma abordagem baseada nas contribuições de autores do pensamento social brasileiro. 2014 (Tese) Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/11447>.

	<p>equipes e chefias, servindo de subsídio para estes eventos.</p>	
	<p>Avaliadores: deve-se usar um modelo híbrido para ampliar o escopo das fontes de informação, o que se justifica pela dificuldade da chefia imediata/supervisor acompanhar pontualmente o desempenho de cada servidor. Deverá abranger outros atores que contribuam para avaliação do comportamento e desempenho: pares e subordinados, de maneira obrigatória. A opinião dos segurados não deve ser considerada, pois no caso do INSS, há uma confusão entre a qualidade do atendimento e o êxito obtido no pleito (INSS, 2013).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Behaviorally Anchored Rating Scale (BARS) e considerar a possibilidade de utilizar técnicas da abordagem de Desenvolvimento Organizacional para avaliação/desenvolvimento de equipes.
	<p>Preparo e envolvimento de Avaliadores: Treinar os avaliadores em relação ao novo método e principalmente aprimorar competências de liderança e comunicação; habilidades para conduzir entrevistas e técnicas para: observação de comportamento; seleção de dados relevantes sobre o desempenho; reconhecimento dos obstáculos à execução de tarefas; oferecer e receber feedback; evitar distorções perceptivas; estratégias para estabelecer objetivos e metas; explicitar expectativas alinhadas à missão, visão e valores organizacionais; aconselhar e propiciar o desenvolvimento da carreira funcional do empregado.</p> <p>A capacitação nesta área deve ser um requisito para acesso às funções de gestão, e anualmente deve-se oferecer novas capacitações, a fim de contemplar os novos gestores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Na fase de preparo, promover Workshop local ou regional, com o trabalho intensivo em pequenos grupos e metodologias participativas; utilizar também ferramentas de ensino à distância, especialmente para os servidores que aspiram cargos gerenciais. • Explorar as recomendações de Odelius (2000, 2007 e 2010) e experiências de outras organizações públicas, especialmente INMETRO (Acselrad, 2011) e ESAF (Uchoa, et. a al, 2011).
	<p>Preparo e envolvimento dos Avaliados: expor o novo método, seus princípios e</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover Workshop local ou regional, com o trabalho intensivo

	<p>objetivos e retirar as dúvidas, buscando envolvimento, credibilidade e adesão à nova tecnologia; particularmente quanto ao efetivo uso das informações geradas pelo instrumento de avaliação. Desenvolver habilidades e atitudes relacionadas ao autoconhecimento, participação em entrevistas em dar e receber feedback.</p>	<p>em pequenos grupos e metodologias participativas.</p>
	<p>Experiência piloto: buscar através da percepção dos avaliadores e avaliados e análise do processo, identificar falhas no método e/ou oportunidades de melhoria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria e Análise de Processos (MASP).
<p>Negociação e Contratualização do Desempenho</p>	<p>Definir novos critérios de medida de desempenho individual: os critérios devem contemplar resultados (o quê) e comportamentos observáveis (como). A partir dos resultados da situação atual, em um processo aberto de negociação entre o servidor e sua chefia imediata, deve ser elaborado um Acordo de Performance e Desenvolvimento, que tem como foco uma relação de cooperação entre chefia e subordinado, e irá servir de referência para o desempenho do servidor durante o ciclo (de preferência anual), além de conter o registro dos recursos e condições que a organização deve prover para sua concretização. O plano deverá ser homologado pelo SAD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Metodologia aplicada no INMETRO, adaptada às competências definidas como necessárias aos servidores do INSS e valores do órgão e sua estratégia. • Os <u>Resultados Individuais</u> devem ser compostos de metas diretamente ligadas às atividades desenvolvidas pelo servidor, tendo como base o Planejamento Estratégico, visando auferir a “produtividade individual”, apontada como necessária pela pesquisa de campo; • O comportamento observável do servidor será mensurado pelas suas <u>Atitudes</u>, ao considerar seu esforço em alinhar o seu comportamento aos parâmetros pactuados e o seu compromisso com os valores institucionais. • As atitudes mensuráveis estão dispostas no Anexo II da Resolução nº 511/PRES/INSS de 2015 e deverão ser objeto de monitoramento contínuo, de acordo com as técnicas disseminadas com os avaliadores.
	<p>Definir novos critérios de medida de desempenho institucional: considerando o êxito obtido na redução dos estoques de processos, assume-se que esta medida foi necessária em uma primeira</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar um levantamento utilizando ferramentas avançadas da estatística, de forma a identificar a correlação entre o IMA, indicadores de decisão recursal e judicial e Monitoramento Operacional de

	<p>fase, mas no atual contexto apresenta um foco limitado, pois o atingimento de metas/resultados tem impedido a organização avançar em outros aspectos, comprometendo o investimento no desenvolvimento humano, na qualidade de vida e também a efetividade de suas ações e o futuro da organização.</p> <p>É preciso construir um ambiente de trabalho mais lúcido e que respeite as subjetividades humanas (Siqueira e Mendes, 2009). Além disso, quando existem tarefas explicitamente medidas, há uma tendência a sua priorização em detrimento de comportamentos mais pró-sociais, como os comportamentos de cidadania organizacional ou desempenho contextual (Rynes, Gerhart e Parker, 2005 apud Odellius, 2010, p. 165).</p>	<p>Benefícios, excluindo-se as variáveis que extrapolam o âmbito administrativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar por meio da abordagem mais adequada (quantitativa ou qualitativa) se há uma relação de dependência entre a busca excessiva pela agilidade processual e os indeferimentos revertidos ou concessões indevidas. • Agregar uma variável qualitativa, associada à correta instrução processual e ao resultado da pesquisa acima mencionada. Para avaliar a instrução processual e o correto andamento processual, deve-se cogitar o uso da ferramenta piloto – INTERAGE, que utiliza uma abordagem amostral dos processos de cada servidor, desenvolvida na GEX Campina Grande.
<p>Acompanhamento sistemático e Intervenção</p>	<p>Recursos: o acompanhamento sistemático visa garantir a credibilidade e legitimidade da gestão do desempenho no órgão, particularmente no que se refere às condições e recursos previstos nos acordos individuais de desempenho.</p> <p>Se tais condições não forem supridas satisfatoriamente pela Instituição, devem ser consideradas na avaliação formal e no acompanhamento sistemático realizado pelo gestor.</p> <p>Todas as demandas negociadas devem ter um feedback, quer seja positivo ou negativo.</p> <p>Devem ser diagnosticadas outras variáveis, não previstas inicialmente, que possam comprometer o desempenho individual e institucional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema eletrônico; • Reuniões informais e periódicas, com o aproveitamento dos incidentes críticos.
	<p>Comunicação e Reconhecimento: O feedback contínuo visa melhorar a comunicação entre os níveis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões informais e periódicas, com o aproveitamento dos incidentes críticos.

	<p>hierárquicos, pois a avaliação é sobretudo um processo de comunicação e negociação, além de visar motivar os servidores pelo reconhecimento dos avanços obtidos.</p> <p>É preciso reconhecer que o acesso à vivência no trabalho é mediatizado pela palavra, e o agir comunicacional que acontece nas sessões coletivas permite a visibilidade das razões e dos sentidos do trabalho e mostra o que é vivenciado pelos participantes no exercício de suas atividades laborais (SIQUEIRA E MENDES, 2009, p. 247)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Utilização dos meios de comunicação institucionais: boletins eletrônicos, quadros de aviso e ouvidoria do servidor para o reconhecimento do servidor. • Destacar nas reuniões em equipe os elogios recebidos pelo servidor formalmente (via ouvidoria) ou informalmente pelos usuários), a fim de elevar a motivação intrínseca dos servidores. • Identificar oportunidades de reconhecimento/premiação simbólicas; • O Banco de Talentos do INSS deve ser uma ferramenta dinâmica e de real aproveitamento para os gestores indicarem os servidores que se destacarem nas competências necessárias aos cargos de gestão.
	<p>Inovações: a fim de aprimorar a gestão do conhecimento no órgão, deve-se prover o compartilhamento de ideias inovadoras e a busca de soluções inteligentes, por meio de fóruns digitais, bancos dinâmicos de melhores práticas, de cunho social, participativo e descentralizado.</p> <p>É preciso romper com o paradigma dos comportamentos previamente delineados (adestramento).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ferramentas das novas Tecnologias da Informação e Comunicação.
	<p>Necessidades de capacitação e Desenvolvimento: deve-se estabelecer um novo paradigma em termos educacionais no INSS, tendo em vista que as demandas dos servidores têm sido coletadas de forma genérica e não têm sido atendidas. Deve-se contemplar aspectos técnicos e atitudinais.</p> <p>A relação entre a capacitação e resultado deve ser clara em todos os níveis organizacionais e priorizadas efetivamente, para evitar retrabalhos ou resultados indesejados nos demais processos.</p> <p>As necessidades de capacitação devem ser apontadas nos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Utilização das técnicas abordadas na preparação dos avaliadores para identificar necessidades de capacitação; • Acompanhamento sistemático mediado pelo sistema eletrônico.

	<p>acordos individuais de desempenho, e também levantadas nas reuniões grupais, as quais deverão ser validadas pelos gestores da unidade, SOGP e CFAI local.</p> <p>Devem ser priorizadas as ações descentralizadas, que tenderão a ser mais efetivas neste contexto.</p> <p>As ações educacionais de abrangência nacional - à distância - deverão ser acompanhadas quanto à participação, para evitar a exclusão das unidades mais desfavorecidas em termos de pessoal. Os cursos deverão ter seu conteúdo mais aprofundado, para evitar as críticas identificadas pelos servidores (INSS, 2013).</p>	
	<p>Gestão das baixas performances: as ocorrências de baixa performance devem ser monitoradas pela SOGP, para sugerir movimentação de pessoal se for o caso, aconselhamento, acompanhamento e capacitações específicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enfatizar o desenvolvimento do Servidor e intervenções para melhoria do desempenho; • Em caso de baixas performances ou má-conduta recorrente, deve-se proceder advertências formais e encaminhamento ao comitê de ética ou corregedoria do órgão, a depender do caso. • Legitimar e fundamentar os procedimentos, com direito à ampla defesa, de forma a serem consistentes para fundamentar um processo de demissão por insuficiência por desempenho, prevista constitucionalmente (ainda dependente de regulamentação).

Fonte: Elaborado pela Autora, 2016.

Após o teste piloto e as correções necessárias, a execução do processo consistirá apenas nas fases de Avaliação de Desempenho (autoavaliação e avaliação híbrida), Negociação e Contratualização do Desempenho, Acompanhamento Sistemático e Intervenção. Além disso, a capacitação à distância para os avaliadores deverá ser ofertada de maneira continuada, para que os novos gestores possam apropriar-se do conhecimento necessário para o exercício do papel de avaliador.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Gestão de Pessoas no serviço público revela-se complexa e desafiadora à medida que está relacionada aos arranjos culturais do país e aos traços arraigados da administração mecanicista, burocrática e patrimonialista. Contudo, a absorção de tecnologias gerenciais e os avanços em direção à ampliação da democracia, transparência e *accountability*, alimentam um processo de inovação gerencial e de novos compromissos institucionais com à sociedade.

O INSS ilustra bem essa realidade, pois como demonstrado em números, estabeleceu um novo paradigma gerencial com a construção de uma estratégia e cultura voltada para resultados. A programação do atendimento e a redução dos estoques de processos represados permitiu a organização gerir os problemas mais graves relacionados ao atendimento ao público, o que foi, sem dúvida, um marco na história da Previdência Social. Atualmente os desafios ainda são numerosos, mais subjetivos e qualitativos, exigindo atitudes vigorosas como aquelas tomadas para o fim das filas na madrugada, da corrupção e da nítida afronta aos direitos dos segurados.

A cultura voltada para resultados está enraizada no INSS. É preciso, agora, construir um ambiente de trabalho que considere as subjetividades humanas e estimule os comportamentos de cidadania organizacional e de efetividade no desempenho, não apenas comportamentos explícitos de eficiência e eficácia. Para superar as barreiras operacionais e culturais para gestão do desempenho no Brasil, é preciso uma ação planejada, com embasamento científico, e exploração das ferramentas de comunicação e diálogo entre servidores de todas as hierarquias existentes na instituição.

A organização precisa comprometer-se e investir no desenvolvimento humano e na efetividade de suas ações, para que tenha resultados sustentáveis, constância de propósitos e uma melhoria contínua, de forma a reter e desenvolver o seu capital intelectual, gerir o desempenho dos servidores, o conhecimento tácito e explícito da organização e o desenvolvimento de novas competências.

Esta pesquisa se propôs a analisar a relação entre a avaliação de desempenho individual no INSS e o desempenho institucional, uma vez que a avaliação de desempenho individual visa essencialmente elevar o nível do desempenho de um indivíduo, e em última análise, da organização.

O estudo demonstrou que o processo de avaliação de desempenho no INSS não tem garantido uma participação efetiva dos gestores de pessoas nem das comissões

representativas, e vem sendo utilizado “de forma automática” como percebe um dos Gestores participantes da pesquisa de campo. O processo avaliativo não tem sido realista e transparente, na percepção dos gestores, além de não ocorrer de maneira habitual e sistemática. A autoavaliação, que é um recurso importante, só foi realizada por 15% dos servidores no último ciclo.

Em virtude da composição remuneratória dos servidores do INSS, que é substancialmente dependente das gratificações relacionadas ao desempenho individual e institucional, a Avaliação de Desempenho reflete excessiva benevolência, pois 99,44% dos servidores recebem a nota máxima possível. Em relação ao indicador institucional utilizado (IMA), percebeu-se a necessidade de buscar referências de efetividade, tendo sido apontada pelos gestores a necessidade de mensuração da qualidade dos processos e do atendimento.

Os gestores expressaram insatisfação em relação ao método de AD Individual praticado e por isso sugerem que este deve ser “totalmente reformulado” e “revisto urgentemente”. De fato, o uso de escalas gráficas e particularmente a escala utilizada gera severas disfunções, dificultando o papel do avaliador. Além disso, os fatores avaliados contemplam apenas competências e não os resultados individuais, que são considerados vagos e insuficientes pelos gestores.

A legitimidade do processo de avaliação é constituída pela efetiva assimilação da tecnologia, preparação e participação dos gestores e servidores e a confiabilidade e credibilidade do método utilizado. Estes aspectos vitais apresentaram falhas no diagnóstico realizado, de forma que comprometem a legitimidade e o êxito desta tecnologia gerencial na organização.

Com a definição das competências necessárias a todos servidores do INSS, o instrumento necessita ser atualizado para contemplá-las em sua totalidade na Gestão de Desempenho. Esta gestão deve concretizar-se, invariavelmente, de maneira continuada, o que não tem ocorrido na percepção dos gestores, e o próprio sistema utilizado é apontado como insuficiente para o acompanhamento da trajetória de aprendizagem e desenvolvimento do servidor.

É imprescindível afirmar que avaliações pontuais, isoladas em um momento a cada ciclo, tornam-se meramente procedimentos burocráticos, com pouco ou nenhum proveito para a organização. A Gestão de Desempenho deve ser, sobretudo, uma relação de negociação e comunicação entre chefia e subordinado, e o método utilizado, em termos operacionais e de concepção, deve vincular estes fatores para que a Avaliação de

Desempenho cumpra seu papel de motivar os trabalhadores com o reconhecimento do mérito, de melhorar a comunicação entre as hierarquias e desenvolver as competências necessárias para a realização do trabalho.

Em relação ao aproveitamento das informações geradas para gestão de pessoas no órgão, verificou-se que as principais demandas apontadas não foram contempladas nas capacitações oferecidas, de forma que conclui-se que não há uma relação entre as demandas expostas pelos servidores durante a avaliação de desempenho e o planejamento educacional do Instituto.

Medidas relacionadas à aplicação e movimentação de pessoal ou gestão de baixas performances também não são subsidiadas pelas informações da avaliação de desempenho. A pesquisa documental realizada apontou um distanciamento da Gestão de Pessoas destes processos, que por sua vez são assumidos e executados pelos gestores das unidades de forma intuitiva.

No entanto, com o mapeamento das competências para todos os servidores do INSS e o planejamento em execução da mensuração das lacunas de competências, é possível transformar a Avaliação de Desempenho em um instrumento de gestão efetivamente útil ao integrá-la ao processo mais amplo de Gestão de Desempenho por Competências.

A proposta realizada enfatiza que a Avaliação de Desempenho deve encorajar diálogos profícuos entre chefia e subordinado, de forma a melhorar a comunicação organizacional inclusive entre as equipes de trabalho, além de possibilitar uma trajetória de desenvolvimento pessoal, de forma que os gestores possam exercer de fato o papel de líderes, ao estimular os subordinados a desenvolverem suas próprias potencialidades. Observa-se que as habilidades de identificar oportunidades de autodesenvolvimento, avaliar feedbacks e traçar planos de desenvolvimento pessoal, são previstas nas competências estabelecidas pelo INSS e estão em harmonia com o plano proposto.

Esta dinâmica favorece, invariavelmente, a motivação do servidor e o reconhecimento do seu mérito. O INSS pode explorar a potencialidade de sua missão social e o impacto positivo que exerce ao prover renda para milhões de famílias brasileiras no envolvimento dos servidores, de forma a elevar a motivação intrínseca, utilizando ferramentas e recursos que reconheçam os esforços individuais em direção à missão institucional e aos seus valores.

A motivação intrínseca está relacionada ao altruísmo, ou seja, a auto-recompensa percebida ao agir em benefício de outro, sendo circunscrita à própria atividade realizada, o que se harmoniza com a missão da organização em estudo.

Outras pesquisas necessitariam ser desenvolvidas a fim de construir as afirmativas da escala BARS, o que exige tempo para se alcançar as afirmativas concretas, que representem os comportamentos reais - bons, médios e maus. Por outro lado, para o desenvolvimento desse novo sistema seria necessário o envolvimento dos servidores e gestores, o que ampliaria a satisfação, assimilação e pode produzir resultados mais positivos.

A proposta desenvolvida apresenta uma limitação ao não demonstrar as técnicas específicas para o desenvolvimento das competências dos avaliadores e avaliados, embora os caminhos estejam apontados. Estes subprocessos são de substancial importância para o êxito do processo de Gestão do Desempenho.

Além disso, alguns aspectos da pesquisa com os gestores apresentaram divergências, o que poderia ter sido reduzido com a ampliação da amostra ou com o uso de outras técnicas de coleta de dados, como a entrevista. A escolha da amostragem por acessibilidade não permite generalizações dos resultados obtidos. Ressalte-se que muitos gestores consultados para participar da pesquisa demonstraram interesse, mas estavam completamente impossibilitados diante das elevadas demandas e carências de pessoal em suas unidades de trabalho.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Oscar. Avaliação de Desempenho - Ferramenta para Modernização da Cultura e da Gestão no Inmetro. In: **IV CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**. Brasília - DF, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/DHsvAL>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

AAKER, David; KUMAR, V.; DAY, George S. **Pesquisa de Marketing**. São Paulo: Atlas, 2001.

ALCADIPANI, Rafael. CRUBELLATE, João Marcelo. Organizações e Cultura Organizacional: generalizações improváveis e conceituações imprecisas. **Revista de Administração de Empresas**, ERA, v. 43, n.2, abr/maio/jun/2003.

ARMSTRONG, Michael. **Performance Management: key strategies and practical guidelines**. London: Kogan Page, 2009.

BALDWIN, Timothy T. BOMMER, William H. RUBIN, Robert S. **Desenvolvimento de Habilidades Gerenciais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BARBOSA, Lívia. Meritocracia à brasileira: o que é o desempenho no Brasil? **Revista do Serviço Público**. Ano 47, v. 120, n. 3, set-dez 1996. p. 58-102.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARONI, Margaret. MONTAGNER, Paula. **Previdência Social Brasileira – nova concepção e gestão integrada de recursos resultaram no atendimento digno à população**, 2010. Disponível em: www.iadb.org/Document.cfm?id=35527706. Acesso em 14/04/2016.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. BERALDO, Deobel Garcia Ramos. **Avaliação de Desempenho Humano na Empresa**. 4.ed.São Paulo: Atlas, 1988.

BERGMANN, Melissa. **Análise da percepção ambiental da população ribeirinha do rio Santo Cristo e de estudantes e professores de duas escolas públicas, município de Giruá, RS**. Dissertação (Mestrado em Ecologia), Instituto de Biociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2014.

BIULCHI, Adão Felipe. PAULI, Jandir. Avaliação de desempenho no serviço público: a experiência do instituto nacional do seguro social na implantação da gratificação de avaliação de desempenho do seguro social – GDASS. **RAIMED - Revista de Administração IMED**, v. 2, n. 2, 2012. p. 129-137.

BRANDÃO, Hugo Pena. GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: Tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo

construto? **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v. 4, n.1, jan./mar., 2001. p. 8-15.

BRASIL. **Lei 5.645**, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm. Acesso em 01/10/2014.

_____. **Decreto 84.669**, de 29 de abril de 1980. Regulamenta o instituto da progressão funcional a que se referem a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e o Decreto-lei nº 1.445, de 13 de fevereiro de 1976, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D84669.htm. Acesso em 08/10/2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em 13/10/2014.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 22/10/2014

_____. **Lei nº 9.637**, de 15 de maio 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm. Acesso em 13/04/2016.

_____. **Decreto nº 5.707**, de 23 de fevereiro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em 08/11/2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**. Brasília: MP, 2009.

_____. **Decreto nº 7.133**, de 19 de março de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em 08/11/2015.

DE VRIES, Michiel. NEMEC, Juraj. Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. **International Journal of Public Sector Management**, v. 26. p. 4 - 16, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/09513551311293408>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

DUNLEAVY, Patrick. et al. **New Public Management Is Dead - Long Live Digital-Era Governance**. Oxford Internet Institute, Oxford University London School of

Economics and Political Science. doi:10.1093/jopart/mui057. Advance Access publication on September 8, 2005.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal**. Brasília: ENAP, 2000 96p. (Cadernos ENAP, 19).

_____. **Ações premiadas no 14º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2009**. Brasília: ENAP, 2009a.

_____. **Ações premiadas no 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal - 2008**. Brasília: ENAP, 2009b.

FREITAS, Wesley R. S. JABBOUR, Charbel J. C. Utilizando Estudos de Caso(s) como estratégia de Pesquisa Qualitativa: boas prática e sugestões. **ESTUDO & DEBATE**, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22, 2011.

FREY, Bruno S. HOMBERG, Fabian. OSTERLOH, Margit. Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service. **Organization Studies**, v. 34, n. 949, 2013 originally published online 23 May 2013. Disponível em: <<http://oss.sagepub.com/content/34/7/949>>. Acesso em: 12 jul. 2014.

GERHARDT, Tatiana Engel. SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIACOMINI FILHO, Gino. GOULART, E. Estevão. CAPRINO, Mônica P. Difusão de inovações: apreciação crítica dos estudos de Rogers. **Revista FAMECOS**. Porto Alegre, n. 33, ago/2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Resolução nº 115**, de 28 de outubro de 2010. Dispõe sobre as competências necessárias à gestão das Agências da Previdência Social – APS. Publicado no publicado no DOU de 01/11/2010 - seção 1 – p. 53.

_____. **Instrução Normativa nº 58**, de 25 de janeiro de 2012. Disciplina os critérios e procedimentos para a avaliação de desempenho individual e institucional, para fins de aferição da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS. Disponível na Intranet do INSS.

_____. **Auditoria Operacional Gestão do Conhecimento Institucional: Relatório Final / Suely Ferreira de Carvalho e Jane de Carvalho Miranda Leite**. Brasília: INSS, 2013.

_____. **Informe de Previdência Social**. vol. 27, n. 11, novembro/2015. Disponível em: <<http://goo.gl/nVf8sV>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

_____. **Resolução nº 511/PRES/INSS**, de 19 de novembro de 2015. Dispõe sobre as competências técnicas fundamentais e transversais para todos os servidores do INSS. Publicada no DOU nº 222, de 20/11/2015, Seção 1, p. 119.

_____. **Resolução nº 528/PRES/INSS**, de 31 de março de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração do Plano de Ação do INSS referente ao exercício de 2016. Publicada no DOU nº 62 de 1º/4/2016, Seção 1, p. 133.

KRUMM, Diane J. **Psicologia do trabalho: uma introdução à psicologia industrial/organizacional**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

LEVINSON, Harry. Avaliação de *Que* Desempenho? (1976) In: VROOM, Victor H. **Gestão de Pessoas, Não de Pessoal**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LINDENBERG, Siegwart. Intrinsic Motivation in a New Light. **KYKLOS**, v. 54, Fasc. 2/3, 2001. p. 317-342.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Gestão Estratégica da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010

MEYER, Herbert H. KAY, Emanuel. FRENCH JUNIOR., John R. P. Divisão de Papéis na Avaliação de Desempenho (1965). In: VROOM, Victor H. **Gestão de Pessoas, Não de Pessoal**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

McGREGOR, Douglas. Uma análise Apreensiva da Avaliação de Desempenho (1972). In: VROOM, Victor H. **Gestão de Pessoas, Não de Pessoal**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

NASSUNO, Marianne. **Demissão por Insuficiência de Desempenho na Reforma Gerencial: avanços e desafios**. Brasília: ENAP, 1998.

OBERG, Winston. Torne a Avaliação de Desempenho Relevante (1972). In: VROOM, Victor H. **Gestão de Pessoas, Não de Pessoal**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

ODELIUS, Catarina Cecília. **Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal**. Cadernos ENAP. v. 19. Brasília: ENAP, 2000. 96p.

ODELIUS, Catarina Cecília. SANTOS, Paulo Ricardo Godoy dos. Avaliação de desempenho individual na administração pública federal: aspectos intervenientes no processo e nos resultados. In: **Revista Economia & Gestão**. v.7, n.15, 2007. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/7>. Acesso em 12/10/2014.

ODELIUS, Catarina Cecília. In: PANTOJA, Maria Júlia (Org.). **Gestão de Pessoas: Bases Teóricas e Experiências no Setor Público**. Brasília: ENAP, 2010.

PACHECO, Regina Silva. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do Serviço Público**. n. 4, out-dez, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/u63zMI>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ROCHA, Carlos Henrique Pereira da. **Análise do modelo de avaliação de desempenho utilizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)**: um estudo de caso na Agência da Previdência Social em Curvelo/MG. 2013. 102f. Monografia. (Graduação em Administração) - Faculdade Arquidiocesana de Curvelo: Curvelo, 2013.

SIQUEIRA, Marcus Vinícius. MENDES, Ana Magnólia. Gestão de Pessoas no Setor Público e a Reprodução do Discurso do Setor Privado. **Revista do Serviço Público**. v. 1, n. 3, jul / set 2009. p. 241-250.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: Uma Análise Panorâmica. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, v. 1, n. 1, mai. 1999.

SILVA JÚNIOR, Severino Domingos. COSTA, Francisco José. Mensuração e Escalas de Verificação: uma Análise Comparativa das Escalas de Likert e *Phrase Completion*. **PMKT – Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, São Paulo, Brasil, v. 15, p. 1-16, outubro, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/ieFvJ9>. Acesso em 19/02/2016.

UCHOA, Carlos Eduardo. MAUGER, Paulo. VIEIRA, Patrícia A. C. GIORGETTI, Valéria. Avaliação de Desempenho como ferramenta de gestão: a experiência da Escola de Administração Fazendária – ESAF/MF – Brasil. In: **IV CONGRESSO CONSAD de Gestão Pública**, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/767>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

WEIBEL, Antoinette. ROST, Katja. OSTERLOH, Margit. Pay for Performance in the Public Sector - Benefits and (Hidden) Costs. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Advance Access published May 27, 2009. Disponível em: <<http://jpart.oxfordjournals.org/content/20/2/387.full.pdf+html>>. Acesso em: 18 out. 2014.

WOORTMANN, Mario F. **Performance Management in the Central Governments of New Zealand and Brazil**: A Comparative Study. 2012. 160 f. Dissertação (Master of Business) - Auckland University of Technology, Auckland, 2012.

ANEXO

ANEXO I - Ficha de Avaliação de Desempenho – Dimensão Funcional

Nome do Servidor:	
Matrícula:	Classe/Padrão:

Unidade/Órgão de Exercício:
Unidade de Lotação:

Período de Avaliação:	12º CICLO - de 01/11/2014 a 30/04/2015
------------------------------	--

Conceitos:	
1 - INSUFICIENTE (I) - Quando ocorrer eventualmente ; 2 - RARAMENTE (R) - Quando ocorrer com pouca frequência ; 3 - ÀS VEZES (AV) - Quando ocorrer com mediana frequência ; 4 - FREQUENTEMENTE (F) - Quando ocorrer habitualmente .	
Critérios de Avaliação	Marque o com "X"
FATOR 1 - FLEXIBILIDADE ÀS MUDANÇAS: Habilidade para adaptar-se às mudanças, sendo capaz de rever sua postura frente às novas demandas e prioridades. Características: - Atitude de desprendimento e desapego; - Atitude positiva frente a imprevistos; - Disposição para rever pontos de vista; - Posicionamento a favor da equipe; - Compreende e responde às novas situações de trabalho.	1 INSUFICIENTE
	2 RARAMENTE
	3 ÀS VEZES
	4 FREQUENTEMENTE
FATOR 2 - RELACIONAMENTO INTERPESSOAL: Habilidade para interagir com os colegas de equipe, com os diversos níveis hierárquicos e com o público interno/externo, atuando com respeito e urbanidade. Características: - Ética no desenvolvimento de suas atividades; - Cordialidade e respeito no trato com as pessoas; - Recebe positivamente opiniões e críticas; - Sabe ouvir e se expressar de forma clara e objetiva; - Respeito às diferenças.	1 INSUFICIENTE
	2 RARAMENTE
	3 ÀS VEZES
	4 FREQUENTEMENTE
FATOR 3 - TRABALHO EM EQUIPE: Capacidade de assumir tarefas e de colaborar com os colegas visando a melhoria do desempenho em equipe. Características: - Responsabilidade na execução das tarefas; - Contribuição para a harmonia do ambiente de trabalho; - Prudência em situações de conflito; - Compartilhamento de conhecimentos e idéias; - Colaboração com a equipe em busca de resultados.	1 INSUFICIENTE
	2 RARAMENTE
	3 ÀS VEZES
	4 FREQUENTEMENTE

FATOR 4 - COMPROMETIMENTO COM O TRABALHO: Capacidade de desempenhar tarefas de forma responsável e com foco na melhoria dos serviços prestados. Características: - Visão global da Instituição e de sua importância para a sociedade; - Organização do trabalho; - Cumprimento de prazos; - Execução do trabalho alinhada aos objetivos da Instituição; - Empenho no exercício de suas atividades visando a melhoria dos serviços prestados.	1	INSUFICIENTE
	2	RARAMENTE
	3	ÀS VEZES
	4	FREQUENTEMENTE
FATOR 5 - CONHECIMENTO E AUTO-DESENVOLVIMENTO: Capacidade de desempenhar as atividades com eficiência e busca de aprimoramento dos conhecimentos necessários para melhoria contínua. Características: - Segurança nas informações prestadas; - Saber fazer; - Execução das tarefas com grau de qualidade satisfatório; - Atualização quanto à legislação e normas pertinentes à sua área de atuação; - Busca novos conhecimentos e habilidades na sua área de atuação.	1	INSUFICIENTE
	2	RARAMENTE
	3	ÀS VEZES
	4	FREQUENTEMENTE
RESULTADO DA AVALIAÇÃO		
NOTA (*):	PONTUAÇÃO (**):	

(*) Somatório dos pontos obtidos em cada fator;

(**) Aplicar a escala de notas (Conversão de Pontos para Parcela Individual) - Anexo I da IN INSS nº 38/2009.

DADOS DO AVALIADOR	
Nome:	
Órgão:	
Cargo/Função:	
Assinatura do Avaliador:	
Local e Data:	

CIÊNCIA DO SERVIDOR AVALIADO	
CONCORDO ()	NÃO CONCORDO ()

Nome:
Assinatura do Servidor:
Local e Data:

Fonte: INSS, 2012.

APÊNDICE



AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UM ESTUDO NO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

O Sr. (a) está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa “AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UM ESTUDO NO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS) ”.

Neste estudo pretendemos verificar em que medida o sistema de avaliação de desempenho do INSS tem favorecido o desempenho institucional. O motivo que nos leva a estudar este tema é a percepção que a gestão de pessoas tem um papel essencial para melhoria do serviço público brasileiro, e os resultados desta pesquisa poderão ser utilizados para este fim.

Para tanto, adotaremos os seguintes procedimentos: coleta de dados secundários relativos à Avaliação de Desempenho no órgão, indicadores de desempenho e coleta de dados junto aos chefes das Seções Operacionais de Gestão de Pessoas do INSS (SOGP), por meio deste questionário.

Para participar, você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será esclarecido (a) sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e em qualquer momento. Você estará livre para participar ou recusar-se a participar.

Os riscos desta pesquisa são considerados mínimos: eventuais desconfortos psicológicos ou sociais, com a instituição, chefia imediata ou demais servidores. Caso compreenda que sua participação pode gerar algum desconforto desta natureza, poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento, sem que isto acarrete em qualquer prejuízo.

Para minimizar estas ocorrências, sua identidade será tratada com padrões profissionais de sigilo, ou seja, não haverá sua identificação em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo; e os resultados estarão à sua disposição quando finalizada a pesquisa. Eventuais danos resultantes da sua participação na pesquisa serão passíveis de reparação pela pesquisadora e instituição responsável, mesmo se não previstos.

Uma via deste termo de consentimento será fornecida a você por correio eletrônico. Se estiver de acordo, aceite as condições abaixo:

1. Para prosseguir, por favor, assinale abaixo a opção desejada:

- Li e concordo com os termos da pesquisa.
- Não concordo.

QUANTO AO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO INSS, AVALIE OS
ITENS A SEGUIR:

2. Você está vinculado à Gerência Executiva:

3. O processo de avaliação de desempenho do servidor no INSS foi
suficientemente disseminado e incorporado na cultura da
organização.

Discordo totalmente	Discordo	Nem concordo, nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4. Como Gestor de Pessoas participo ativamente deste processo,
treinando e orientando os demais gestores, e também opinando
sobre oportunidades de melhoria do sistema, pois esta tem sido uma
ferramenta muito importante para a instituição.

Discordo totalmente	Discordo	Nem concordo, nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5. O processo avaliativo é realizado de forma transparente e realista,
refletindo um acompanhamento sistemático das competências
(conhecimentos, habilidades e atitudes) de cada servidor.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6. Por estar centralizada apenas na chefia imediata, a avaliação pode ser injusta ou utilizada como instrumento de perseguição ao servidor.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7. Considero que as instâncias locais representativas do sistema de avaliação de desempenho (subcomitês e comissões) **não** tem acompanhado o processo de maneira satisfatória, de modo a contribuir para o seu aperfeiçoamento contínuo.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8. Por implicar em compensação financeira individual, considero que o processo estimula uma avaliação mais benevolente por parte das chefias.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Como uma parcela da gratificação pelo desempenho depende do atingimento de metas (IMA-GDASS), os servidores priorizam os números em detrimento da efetividade do atendimento aos cidadãos.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10. Considero que o processo da avaliação de desempenho, de forma global (institucional e individual), conduz ao cumprimento da missão organizacional, não representando apenas os interesses individuais do servidor, cuja compensação (remuneração diferenciada) é percebida como uma consequência da performance atingida.

Discordo totalmente	Discordo	Nem concordo, nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11. Considero que os gestores do INSS foram suficientemente preparados para exercerem o papel de avaliador.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

QUANTO AO MÉTODO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO:

12. Os cinco fatores disponíveis para avaliação do desempenho (*flexibilidade às mudanças; relacionamento interpessoal; trabalho em equipe; comprometimento com o trabalho; conhecimento e autodesenvolvimento*), contemplam as competências mais importantes para avaliação do servidor.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. As escalas – *conceitos (de insuficiente a frequentemente) e pontuações (de 1 a 4)* - são ideais, de forma que não proporcionam nenhuma incoerência.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. O sistema (SISGDASS) proporciona o acompanhamento da trajetória do servidor e seu progresso, auxiliando na aprendizagem organizacional.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15. O método utilizado (acompanhamento contínuo e autoavaliação) tem proporcionado um diálogo constante entre chefia e subordinado, havendo um nítido compromisso mútuo pela busca da melhoria constante.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16. Existem ferramentas que possibilitam o reconhecimento dos sucessos alcançados pelo servidor e o seu mérito, assegurando a diferenciação dos diversos níveis de desempenho.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

QUANTO AOS USOS DAS INFORMAÇÕES DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO:

17. O sistema de avaliação de desempenho auxilia no desenvolvimento dos servidores, pois é um dos meios que utilizo para identificar necessidades de capacitação.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. Utilizo as informações apontadas pelo servidor na autoavaliação para perceber as áreas críticas, que necessitam de intervenção.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Com o resultado da avaliação e o acompanhamento do histórico do servidor, usualmente identifico se há necessidade de mudança de atividade ou realocação para outro setor/área que possa melhor aproveitar seu potencial.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

20. As chefias imediatas raramente se reportam aos resultados da avaliação do desempenho, quando expõe a necessidade de capacitação dos servidores.

Discordo totalmente	Discordo	Nem discordo, nem concordo	Concordo	Concordo totalmente
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

21. SE JULGAR NECESSÁRIO, UTILIZE O ESPAÇO ABAIXO PARA ACRESCENTAR COMENTÁRIOS ACERCA DOS ITENS ABORDADOS.

Perfil do(a) Gestor(a)

22. Sexo

- Feminino
 Masculino

23. Faixa etária:

- de 18 a 29
 de 30 a 39
 de 40 a 49
 de 50 a 59
 de 60 a 69

24. Escolaridade:

- Ensino médio
 Nível Superior
 Especialização
 Mestrado
 Doutorado

Observações:

25. Tempo de serviço no INSS

- até 1 ano
- de 1 a 5 anos
- de 6 a 10 anos
- de 11 a 15 anos
- mais de 15 anos

26. Tempo que exerce a função de Chefe da SOGP:

- até 1 ano
- de 1 a 5 anos
- de 6 a 10 anos
- de 11 a 15 anos
- mais de 15 anos