

GESTÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: O CASO DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

MARIA DE FÁTIMA NÓBREGA BARBOSA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (UFCG)
mfbarbosa@hotmail.com

KATIANA DINIZ DE ALMEIDA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (UFCG)
katianadiniz@gmail.com

ERIVALDO MOREIRA BARBOSA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (UFCG)
erifat@terra.com.br

GESTÃO DO DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: O CASO DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

INTRODUÇÃO

A discussão da importância da avaliação de desempenho no Brasil não é algo novo apesar de sempre ser tratado como se o 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 esta problemática se centra não apenas nos instrumentos, mas sobretudo, na falta de legitimidade de uma ideologia meritocrática no Brasil (BERGUE, 2014; BARBOSA, 1996).

Mesmo diante da evidência de que o conceito de desempenho não integra a matriz cultural brasileira, 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. É imprescindível não apenas investigar o instrumento de avaliação, pois as dificuldades existentes neste 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).

PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

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 de 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).

Esta pesquisa 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).

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: em que medida o sistema de avaliação de desempenho do INSS tem favorecido o desempenho institucional? Para tanto, este estudo teve como objetivo verificar em que medida o sistema de avaliação de desempenho do INSS tem favorecido o desempenho institucional, percebendo o quanto ele envolve e se direciona para as pessoas e para a realização da missão institucional, alterando o foco estritamente gerencialista.

GESTÃO DE DESEMPENHO: CONCEITOS E PRÁTICAS

A gestão do desempenho corresponde a um conjunto de atividades que visam elevar o nível do desempenho de um indivíduo e, em última análise, da organização, de forma que a mensuração do desempenho deve servir para alinhar o comportamento individual à estratégia da organização (SIQUEIRA e MENDES, 2009; ODELIUS, 2010). É, prioritariamente, uma relação, na qual interação 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, a gestão por desempenho é considerada um conceito alternativo às técnicas tradicionais de avaliação de desempenho (BRANDÃO e GUIMARÃES, 2001; BERGUE, 2014).

Os objetivos das avaliações de desempenho, segundo Armstrong (2009) são: 1) motivar: providenciar um feedback positivo, reconhecimento, prêmios, 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.

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 lhe é dada, pode implicar na potencialidade de seu uso e na minimização de suas disfunções.

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. Krumm (2013) ressalta que uma avaliação de desempenho bem feita 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 seu desempenho.

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA APLICAÇÃO NO INSS

A Constituição Federal de 1988 estabelece o conceito e as modalidades de avaliação do servidor. Em 1998, numa ótica de ajuste fiscal, lhe foi introduzida a Emenda de número 20, a qual prevê que o servidor público estável poderá perder o cargo por ineficiência mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, ainda não publicada (Inciso III, parágrafo 1º, Art. 41 da Constituição Federal do Brasil, 1988).

Woortmann (2012) desenvolveu um estudo comparativo das potenciais disfunções em sistemas de gestão de desempenho da Nova Zelândia e no Brasil e 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 o 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 em virtude da falta de avaliações de desempenho eficazes.

Apesar de existir um aparato formal e jurídico que organize um sistema meritocrático para a sociedade brasileira de modo geral e particularmente no serviço público, existe uma resistência no país, à meritocracia, reforçada por traços de personalismo (dimensões afetivas) e clientelismo (BARBOSA, 1996; BERGUE, 2014; ODELIUS, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Além deste cenário, Siqueira e Mendes (2009) criticam a orientação gerencialista dos sistemas de avaliação de desempenho existentes, o estímulo a competitividade e ao individualismo, incompatíveis com o setor público, além do foco para as “tarefas” e não para as “pessoas”, resultando em uma obsessão por produtividade, em pressão e não em diálogo, não gerando “sentido” ao trabalho realizado.

Este sentido deveria ser revestido da função social exercida pelo servidor, ou seja, a capacidade de suas ações promoverem o bem comum, um “produto social” do trabalho. Frey et al. (2013) defendem que, em virtude da essência do serviço público, há maior aderência 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.

O Sistema de Avaliação de Desempenho (AD) 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 contempla os Técnicos e Analistas do Seguro Social, tendo o seu primeiro ciclo sido executado no ano de 2009.

A Avaliação de Desempenho Individual é, por definição, composta por fatores de desempenho que reflitam os conhecimentos, as habilidades e as atitudes necessárias ao desempenho adequado das tarefas e atividades funcionais ou gerenciais que contribuam para o alcance das metas do INSS (Art. 21 da IN/INSS/PRES nº 58/2012).

Cada fator é avaliado pela chefia imediata do servidor, de acordo com os conceitos: insuficiente; raramente; às vezes e frequentemente; que recebem o valor de 1 a 4 pontos, respectivamente. Todos os processos são realizados em ambiente virtual, no SISGDASS. É facultado, ao servidor, realizar sua autoavaliação e a avaliação do seu chefe imediato, além da unidade de trabalho. Essas avaliações têm apenas caráter subsidiário.

Quanto à Avaliação Institucional, a unidade de avaliação é a Gerência Executiva. O parâmetro utilizado para aferir a qualidade dos serviços 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. Sua base de cálculo é a média de benefícios em análise – aguardando conclusão - nas Agências da Previdência Social (APS) vinculadas a determinada Gerência Executiva na data da aferição. Ao final do ciclo de avaliação, que é semestral, 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.

METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma estratégia de estudo de caso, de natureza aplicada, por investigar empiricamente um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto real (Yin, 2005), cuja unidade selecionada foi o INSS; adotou-se uma abordagem mista de pesquisa (quantitativa e qualitativa), pelas finalidades tanto descritivas quanto exploratórias do estudo.

Os dados secundários foram colhidos por meio da pesquisa documental, os quais forneceram informações relativas ao histórico do INSS, a estratégia, planos e metas atinentes à gestão de pessoas, além das leis e normas relacionadas 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.

O INSS possui 104 Gerências Executivas (GEX) em todo o território nacional; cada uma é responsável pelas agências de sua abrangência e possui uma Seção Operacional de Gestão de Pessoas (SOGP). Portanto, este foi o universo pretendido, sendo utilizada a amostragem por acessibilidade, o que não permite a generalização dos resultados: da coleta de dados realizada em abril de 2016, restaram 43 questionários respondidos pelos gestores de pessoas.

O instrumento de coleta de dados foi elaborado com base nas categorias analíticas consideradas relevantes para o estudo e definidas conceitualmente na bibliografia, tornando-se necessário operacionalizar os conceitos a ponto de torná-los passíveis de observação ou mensuração (GIL, 2010).

O Quadro 1 expõe a definição operacional das categorias, visando atribuir significado a cada constructo ou variável pesquisada, bem como justificar a validade do conteúdo:

Quadro 1 - 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 as realizar é válido. (VAN DOORE, 2008; MOYNIHAN e PANDEY, 2010 apud ODELIUS 2010).	15-18

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

A consistência interna foi obtida mediante a técnica Alfa de Cronbach ($\alpha=0,706$). O valor encontrado para o modelo está dentro da margem de aceitabilidade (HAIR et al., 2009)

A análise dos dados se deu através do exame, categorização, classificação ou mesmo na recombinação das evidências, conforme proposições iniciais do estudo (YIN, 2001). Para a análise documental e de conteúdo, quanto às informações que não foram passíveis de mensuração quantitativa, foi necessário descrever, interpretar e analisar as informações utilizando-se a análise de conteúdo (BARDIN, 2011).

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Diagnóstico Organizacional

Desde 2005 o INSS traçou sua estratégia organizacional, alicerçada na metodologia do *Balanced Scorecard* – BSC, e, 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 (INSS, 2016).

Quanto à Avaliação de Desempenho Institucional, observa-se intensa redução de 60% do estoque de processos entre os anos de 2008 e 2009, quando há implementação do primeiro Plano de Ação do INSS com metas descentralizadas por APS e também o primeiro ciclo do IMA-GDASS.

No primeiro ciclo (2009) e no último ciclo concluído (2015) foram avaliados mais de 30 mil servidores, 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.

Apenas 15,74% dos servidores se autoavaliaram em 2015 (12º ciclo). 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, que tem sido pouco aproveitado na organização em estudo.

Além da quantidade de avaliações, foi extraído o número de avaliações inferior a 18 pontos, que é quando passa a existir um impacto financeiro na remuneração do servidor, visto que as avaliações com 18 e 19 pontos são consideradas como 20 pontos, o que corresponde à avaliação máxima possível. O quadro 2 apresenta os resultados.

Quadro 2 - 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: Dados da Pesquisa (2016)

Apenas 0,2% das avaliações se situam 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 nesta faixa. No mesmo ano e conforme dados disponíveis na intranet do órgão, provenientes da Corregedoria e outros meios, 263 servidores sofreram penalidades, dentre os quais 121 foram demitidos. Além disso, 348 processos administrativos disciplinares foram instaurados. Pode-se afirmar que estes servidores sob disciplina, quase em sua totalidade, foram avaliados em patamar de excelência conforme os dados apresentados, constituindo 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 sua finalidade, deixando de ser um instrumento de feedback efetivo.

Este fenômeno pode ser explicado pelas variáveis intrínsecas ao sistema do INSS e também por variáveis que permeiam o serviço público brasileiro. 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 e o fato desta 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 a superação de desempenhos esperados” (ODELIUS, 2010, p. 168).

Um dos propósitos fundamentais da Avaliação de Desempenho é gerar informações úteis para o diagnóstico das necessidades de capacitação. O SISGDASS permite aos servidores apontar necessidades de capacitação.

Visando investigar se os resultados da avaliação de desempenho individual são utilizados para promover capacitações, buscou-se comparar as ações que ocupam as dez primeiras posições na lista de demandas do SISGDASS, com as ações educacionais realizadas pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento do INSS (CFAI), a fim de verificar se existe

alguma compatibilidade entre ambas. Consideraram-se todas as ações: formação de tutores, multiplicadores e as modalidades presencial e à distância.

Observou-se que, das dez demandas destacadas, apenas duas foram atendidas com percentuais satisfatórios pelo INSS, logo, pode-se deduzir que não há um alinhamento entre as necessidades apontadas no SISGDASS e 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.

Em relação à pesquisa de campo com os Gestores de Pessoas das Gerências Executivas, cujo resultado será apresentado na seção seguinte, identificou-se que 72,09% são do sexo feminino e 27,91% do sexo masculino. A faixa etária de 50 a 59 anos concentra 41,86% deles. O tempo de exercício da função de gestor é bastante disperso. Há um percentual considerável de novos gestores, que estão há menos de um ano ocupando a função (20,93%).

Análise do Processo de Avaliação de Desempenho (AD) do INSS na Percepção dos Gestores de Pessoas

O questionário aplicado junto aos Gestores de SOGP visou, em sua primeira parte, identificar a percepção dos gestores sobre o processo de AD no INSS, como se vê na Tabela 1:

Tabela 1- Análise do Processo na Percepção dos Gestores

Categoria Analítica	Sentença	Média Ponderada
Assimilação	1 - O processo de avaliação de desempenho do servidor no INSS foi suficientemente disseminado e incorporado à cultura da organização.	3,05
	2 - Como Gestor de Pessoas participo ativamente deste processo, treinando e orientando os demais gestores e opinando sobre oportunidades de melhoria do sistema, pois sei de sua importância para a instituição.	3,05
	5 - Considero que as instâncias locais representativas do sistema de avaliação de desempenho (subcomitês e comissões) <u>não</u> têm acompanhado o processo de maneira satisfatória de modo a contribuir para o seu aperfeiçoamento contínuo.	3,70
	9 - Considero que os gestores do INSS foram suficientemente preparados para exercer o papel de avaliador.	2,23
Cultura e Meritocracia	3 - O processo avaliativo é realizado de forma transparente e realista, refletindo um acompanhamento sistemático das competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) de cada servidor.	2,23
	6 - Por implicar em compensação financeira individual, considero que o processo estimula uma avaliação mais benevolente por parte das chefias.	4,19
Disfunção	4 - Por estar centralizada apenas na chefia imediata, a avaliação pode ser injusta ou utilizada como instrumento de perseguição ao servidor.	3,14
Efetividade e Remuneração por Desempenho	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.	4,00
	8 - Considero que o processo da avaliação de desempenho, de forma global (institucional e individual), conduz ao cumprimento da missão	3,14

	organizacional não representando apenas os interesses individuais do servidor, cuja compensação (remuneração diferenciada) é percebida como consequência da performance atingida.	
--	---	--

Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

A assimilação do processo foi avaliada em quatro itens, dos quais se destaca o último, com ampla discordância. Em uma autoavaliação (Item 2), apenas 44% dos gestores de SOGP reconheceram ter uma participação ativa no processo de avaliação, o que pode representar uma lacuna significativa para o êxito dessa tecnologia de gestão.

O grau de discordância em relação ao preparo dos avaliadores foi predominante, ou seja, 76,74%. Este preparo no serviço público é mais complexo que no setor privado conforme Bergue (2014), pois no setor privado há, como recurso de coerção último, a demissão, o gestor público não possui este recurso, o que exige competência de maior complexidade para agir como avaliador.

A cultura e a meritocracia foram abordadas nos itens 3 e 6 do questionário. Em relação à primeira delas, sobre transparência o resultado apresenta elevado grau de discordância representando 67,44% dos respondentes. Além disto, nenhum gestor concordou totalmente com a sentença. A média de 4,19 no item 6 sobre a benevolência dos avaliadores revela um alto índice de concordância - 90,79%. Krumm (2013) relata, amparada em pesquisas empíricas, 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.

O Item 4 avaliou uma provável disfunção quanto ao fato da avaliação estar centralizada em uma única pessoa. Mais da metade dos gestores concorda com a sentença (53,49%), entendimento que pode ser corroborado com a literatura estudada e o caso do INMETRO, que 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” (ACSELRAD, 2011).

Os itens 7 e 8 avaliam a perspectiva da gestão do desempenho, em termos de “efetividade”. Adotou-se neste estudo a definição de 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 se relaciona à eficiência e eficácia e a do resultado, que se projeta para fora da organização e se relaciona à efetividade, ou seja, ao impacto ou reflexos gerados pela ação individual/organizacional/governamental. Observa-se que a sentença “7” visa ampliar a perspectiva para além da eficiência e eficácia, e pensar na efetividade das ações, tendo obtido mais de 76% de concordância.

A última sentença obteve 39,5% de discordância. Segundo Bergue (2014), a compensação financeira deve ser entendida como o estágio final do processo não como seu fim. Seu fim não deve, jamais, ser individual, mas se voltar, em última análise, à sociedade, ao usuário do serviço público. Conclui-se, portanto, que a percepção dos Gestores da SOGP participantes da pesquisa quanto ao processo de Avaliação de Desempenho revela aspectos críticos, sobretudo na categoria de assimilação, cultura, meritocracia e remuneração por desempenho.

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

O INSS utiliza o método da escala gráfica, que faz parte do gênero de padrões absolutos. Neste método o avaliador decide quanto de uma característica ou de um comportamento o empregado exibe (KRUMM, 2013), 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 têm relação direta com o desempenho no trabalho, porém esta correlação tem sido questionada (Krumm, 2013, p. 215). A Tabela 2 apresenta os resultados da pesquisa quanto à análise do método:

Tabela 2- Análise do Método na Percepção dos Gestores

Categoria Analítica	Sentença	Média Ponderada
Método de Avaliação de Desempenho	10 - Os cinco fatores disponíveis para avaliação do desempenho contemplam as competências mais importantes para avaliação do servidor.	3,16
	11 - As escalas – conceitos (de insuficiente a frequentemente) e pontuações (1 a 4) são ideais, de forma que não proporcionam nenhuma incoerência.	2,53
	12 - O sistema (SIGDASS) proporciona o acompanhamento da trajetória do servidor e seu progresso, auxiliando na aprendizagem organizacional.	2,47
	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.	2,12
	14 - Existem ferramentas que possibilitam o reconhecimento dos sucessos alcançados pelo servidor e seu mérito, assegurando a diferenciação dos diversos níveis de desempenho.	2,23

Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Quanto ao método, somente o item 10 obteve um grau de concordância relevante (55,81%), embora não haja nenhuma concordância total. Verifica-se, entretanto, com as mudanças trazidas pela Resolução INSS nº 511/2015, que os critérios necessitam ser

atualizados a fim de contemplar as competências técnicas fundamentais determinadas para todos os servidores do INSS.

As escalas foram avaliadas de forma negativa pelos gestores. Biulchi e Pauli (2012) observaram que os fatores de avaliação aplicados no INSS 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 disto, Odelius (2000) relaciona, como um problema da AD, medidas como “satisfatório” e “insatisfatório” serem 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. Apenas 18,6% dos gestores concordam que o SISGDASS proporciona esta avaliação contínua (item 12), retratando a não habitualidade da avaliação no INSS.

A continuidade do processo avaliativo visa 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 (BERGUE, 2014), a este respeito se observa que o grau de discordância da sentença 13 foi predominante, atingindo 79,07%. Como já visto, 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 maneira que ambos os fatores comprometem substancialmente a qualidade e a finalidade das avaliações.

A discordância em relação à sentença 14, que aborda a existência de ferramentas para o reconhecimento do mérito, atinge 72,1%. 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 melhor explorar o universo simbólico (SIQUEIRA e MENDES, 2009; MCCLELLAND, 1985 apud ODELIUS, 2010).

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

Análise da Utilidade das Informações Geradas pela Avaliação de Desempenho do INSS na Percepção dos Gestores de Pessoas

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 3 apresenta os resultados obtidos na pesquisa sobre os usos das informações geradas na AD, no INSS:

Tabela 3 - Análise da Utilidade das Informações na Percepção dos Gestores

Categoria Analítica	Sentença	Média Ponderada
Método de Avaliação de Desempenho	15. O sistema de avaliação de desempenho auxilia no desenvolvimento dos servidores, pois é um dos meios que utilizo para identificar necessidades de capacitação.	3,16
	16. Utilizo as informações apontadas pelo servidor na autoavaliação para perceber as áreas críticas, que necessitam de intervenção.	2,53
	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 aproveitar melhor seu potencial.	2,47
	18. As chefias imediatas raramente se reportam aos resultados da avaliação do desempenho, quando expõem a necessidade de capacitação dos servidores.	2,12

Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

Apesar do item 15 apresentar uma média considerável, na pesquisa documental, verificou-se que nas orientações gerais para planejamento educacional não consta referência à AD como instrumento para levantamento da necessidade educacional; além disto, os dados coletados não confirmaram uma relação entre as capacitações demandadas no SISGDASS e as capacitações realizadas no período avaliado. Por sua vez, uma auditoria interna apontou que as necessidades de capacitações levantadas pelo sistema de avaliação não são atendidas e nem recebem feedback (CARVALHO e LEITE, 2013), o que põe em descrédito o recurso e desmotiva seu uso.

O Item 16, que apresenta menor média, visou analisar o uso potencial das informações da autoavaliação pois, conforme a literatura aponta, trata-se de um instrumento valioso para empoderar o funcionário e tornar o processo mais construtivo (ARMSTRONG, 2009; GUIMARÃES e BRANDÃO, 2000). Além disto, a sentença avalia a existência de intervenção dos gestores de pessoas para casos de desempenho crítico, previsto na norma que regulamenta a AD no órgão.

A sentença 17 obteve uma concordância considerável – 46,51% e, de fato, uma das possibilidades de aproveitamento das informações da AD é gerenciar, de forma mais efetiva, a aplicação das pessoas de acordo com suas habilidades e competências, porém a Auditoria não confirma que a SOGP está atuando nessa aplicação do pessoal, mas que o gestor tem realizado este trabalho de forma empírica (CARVALHO e LEITE, 2013).

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. O grau de concordância é alto, pois 65% dos respondentes reforçam 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.

Conclui-se, portanto, que a AD no INSS tem sido utilizada, precipuamente, para fins remuneratórios, ou seja, de remuneração por desempenho não havendo uso substancialmente reconhecido para outros fins gerenciais.

CONCLUSÃO

Como demonstrado em números, o INSS estabeleceu um novo paradigma gerencial com a construção de uma estratégia e cultura voltada para os resultados. 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.

O estudo demonstrou que o processo, o método e o uso das informações da avaliação de desempenho no INSS apresentam aspectos críticos. A legitimidade do processo de avaliação é constituída pela efetiva assimilação da tecnologia, preparação e participação dos gestores e servidores e pela confiabilidade e credibilidade do método utilizado. Esses aspectos vitais apresentaram falhas no diagnóstico realizado, de forma que comprometem a legitimidade e o êxito desta tecnologia gerencial na organização.

Em virtude da composição remuneratória dos servidores do INSS ser substancialmente dependente das gratificações relacionadas ao desempenho individual e institucional, a Avaliação de Desempenho reflete excessiva benevolência, de forma que 99,44% dos servidores recebem a nota máxima possível.

É imprescindível afirmar que avaliações pontuais, isoladas em um momento a cada ciclo, se tornam 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 esses 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.

Com a recente definição das competências necessárias a todos os servidores do INSS, o instrumento de avaliação necessita ser atualizado para contemplá-las em sua totalidade; assim, será 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, de forma que os gestores possam exercer, de fato, o papel de líderes – e não de juízes, ao estimular os subordinados a desenvolverem suas próprias capacidades.

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.

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

HAIR, J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C.; BABIN, B.J.; **Análise Multivariada de Dados**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

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.

_____. **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.

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

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.

O DELIUS, 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.

O DELIUS, Catarina Cecília. In: PANTOJA, Maria Júlia (Org.). **Gestão de Pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010.

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.

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.

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.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.