

**Avaliação de Desempenho como Processo Negocial: um estudo de caso da  
implantação da Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social do  
Instituto Nacional do Seguro Social - Gerência Executiva Chapecó/SC**

Fabrine Paula Bagatini\*

**RESUMO**

Este artigo tem como propósito analisar a sistemática de um processo de Avaliação de Desempenho (AD), com ênfase na negociação coletiva, junto a uma Autarquia Federal. Diante da amplitude deste tema, optou-se por desenvolver um estudo de caso na Gerência Executiva do INSS de Chapecó/SC com o intuito de ajuizar, entender e diagnosticar a inserção da Gratificação de Desempenho de Atividade (GDASS) nesta unidade. Os procedimentos metodológicos adotados caracterizam a pesquisa como exploratória, qualitativa e bibliográfica. A pesquisa procurou evidenciar a importância da negociação coletiva na esfera pública como uma das melhores soluções para os conflitos e não mais a deflagração da greve. Com a análise dos dados coletados, foi possível constatar que a implantação da GDASS não foi bem recebida por grande parte dos servidores avaliados e que ela não estimulou o processo negocial entre avaliados e avaliadores nem melhorou a comunicação entre ambos.

**Palavras-chave:** Negociação Coletiva. Avaliação de Desempenho. Gratificação de Desempenho de Atividade.

---

\* Técnico do Seguro Social – INSS  
Bacharel em Ciências Contábeis  
Especialista em Finanças  
E-mail: fabrine.bagatini@previdencia.gov.br

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, a relação entre empregado e empregador sofreu grandes mudanças e o trabalho, antes visto tão somente como uma forma de remuneração e sustento familiar, hoje é incrementado pelos impactos da tecnologia, globalização, relações mais estruturadas e complexas.

As organizações, sejam privadas ou públicas, passam a exigir mais de seus colaboradores e estes por sua vez sentem a necessidade de serem reconhecidos.

Surge então a necessidade de se avaliar o desempenho das pessoas e a avaliação insere-se nesse contexto como uma ferramenta gerencial para a tomada de decisão e negocial para o atingimento dos objetivos propostos.

Os órgãos públicos, influenciados por práticas da iniciativa privada, aderem a novos modelos de gestão visando a melhoria da sua imagem perante a sociedade, e, como consequência disso, implementam mudanças visando a eficiência dos serviços prestados, além da profissionalização de seus servidores.

Nesta nova fase do serviço público, muitas carreiras passam a ser reestruturadas e os vencimentos, as vantagens e a transposição de classes passam a ser fixados por lei.

Em 11 de julho de 2007, após dois anos de muita negociação entre governo e sindicato, é editada a Lei nº 11.501 que instituiu a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS) aos integrantes da Carreira do Seguro Social em função do desempenho institucional e individual.

A referida gratificação foi regulamentada através do Decreto nº 6.493, de 30 de junho de 2008 e, juntamente com a Instrução Normativa (IN) nº 38, de 22 de abril de 2009, estabeleceu que as metas referentes à avaliação de desempenho institucional serão fixadas pelo Ministro de Estado da Previdência Social e serão utilizados indicadores com o objetivo de aferir a qualidade dos serviços relacionados à atividade fim do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Por sua vez, a avaliação individual realizada pelas chefias imediatas visa avaliar 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.

Percebe-se que, de acordo com a instrução normativa, um dos principais objetivos com a instituição da GDASS é otimizar a comunicação entre chefias e colaboradores; proporcionar confiança, motivação e qualidade de vida aos servidores; e, fortalecer e estimular o comprometimento destes para atingir as metas.

Porém, esses objetivos estão sendo alcançados? A GDASS está realmente possibilitando o crescimento pessoal e institucional?

Diante disso, considera-se relevante o desenvolvimento de um estudo de caso com o objetivo central de analisar a implantação da GDASS na Gerência Executiva do INSS de Chapecó e o seu desdobramento como processo negocial. Para tanto, esta pesquisa comporta os seguintes objetivos específicos:

- a) conhecer os critérios da gratificação de desempenho;
- b) averiguar a receptividade da GDASS pelos atores envolvidos; e,
- c) elaborar sugestões de melhorias do processo, via análise dos resultados da pesquisa.

## **2 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO**

A relação homem *versus* trabalho tem sido predominante desde a época da Revolução Industrial, que com seu sistema de produção em massa concentrou um grande contingente de trabalhadores. Já com a evolução do trabalho e a sua estruturação sob forma de instituições, companhias, fábricas, cooperativas, entre outras, passa a existir a necessidade de melhorar a produtividade dessa força de trabalho, tornando-a mais eficaz na obtenção dos resultados.

É neste contexto que Avaliação de Desempenho (AD) surge como fator impulsionador das transformações do desempenho humano, uma vez que é uma ferramenta gerencial que auxilia o gestor a mensurar a atuação individual e coletiva dos seus colaboradores frente aos resultados almejados.

Além desta função, a AD também tem por objetivo diagnosticar, analisar e medir o nível de CHA (Conhecimentos, Habilidades e Atitudes) dos empregados,

possibilitando à empresa identificar os treinamentos necessários, descobrir novos talentos através da criação e da inovação, entre outras.

Nesse sentido, verifica-se que os resultados têm relação direta com o sucesso ou com o fracasso da organização, no entanto, observa-se que, em muitas delas, o desempenho e a produtividade da equipe não são valorizados. Segundo Gil (2001), é necessário que a organização mantenha um sistema de Avaliação de Desempenho tecnicamente elaborado, sendo esta uma maneira de evitar que a avaliação seja feita de forma superficial e unilateral do chefe em relação ao supervisionado.

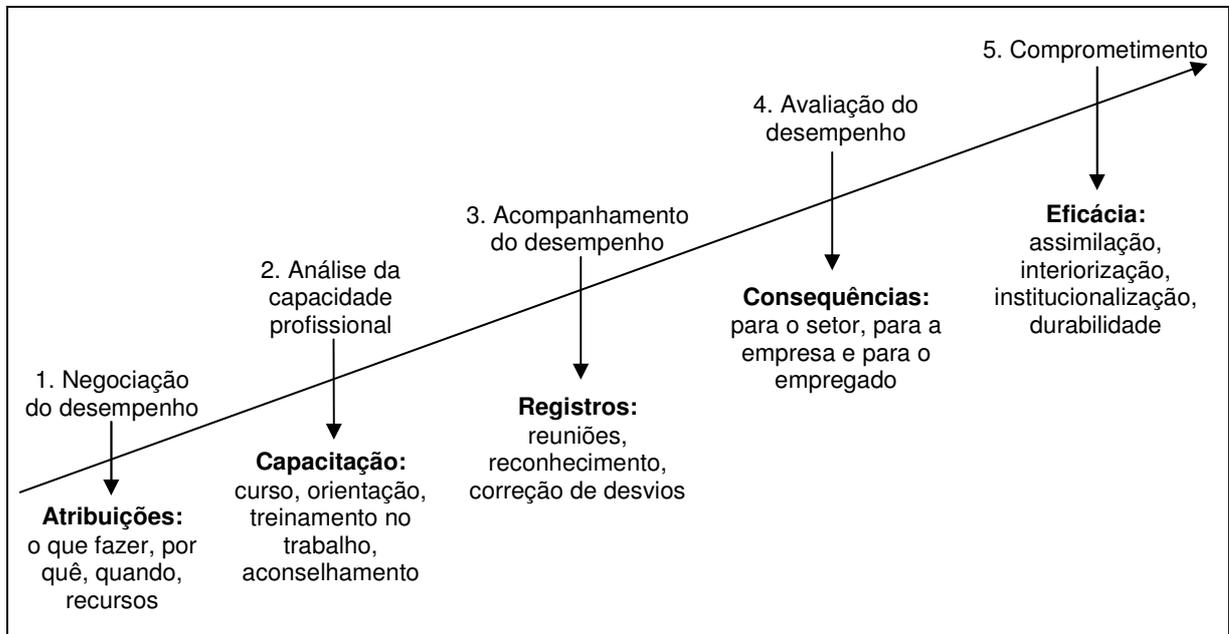
Entretanto, na visão de Scott (1998), a Avaliação de Desempenho deveria preocupar-se com o nível habitual de desempenho no trabalho, em um determinado período, a contar desde a última avaliação, ou seja, a avaliação deveria ser de acordo com o trabalho realizado, levando em conta suas características, aptidões e qualidades.

Entre outros motivos para se implantar a AD a literatura do tema aponta que ela torna as ações da organização mais transparentes, ampara as decisões dos gestores, é capaz de influenciar na remuneração, no remanejamento e até nas demissões, enfim, ela facilita a continuidade e/ou a elaboração de novas estratégias que visem o crescimento da empresa e de seus colaboradores.

Mas o que de fato deve ser avaliado, segundo Lucena (1992, p. 19), são os “resultados alcançados, tendo como parâmetros os Padrões de Desempenho definidos antecipadamente, tais como: Qualidade, Prazo, Quantidade, Custo e Contribuições à Evolução da Empresa.” Todavia, não basta somente avaliar, a empresa deverá acompanhar sistematicamente o desempenho de seus empregados durante o tempo em que permanecerem na organização, utilizando-se periodicamente do *feedback* para promover os ajustes necessários.

A Avaliação de Desempenho deverá ser contínua, não se limitando apenas a alguns dias do ano em que os gestores preenchem formulários, pelo contrário, ela deverá reforçar o compromisso assumido e os critérios estabelecidos. Contudo, o método da avaliação poderá ser revisto a qualquer tempo e por ambas as partes, já que ele deverá se adaptar às peculiaridades de cada organização e às especificidades de seus colaboradores.

Lucena (1992) propõe um método de avaliação estruturado em cinco fases, conforme pode ser observado na Figura 1:



**Figura 1: Fases do processo de avaliação de desempenho**  
 Fonte: Adaptado de Lucena (1992, p. 27-8).

Verifica-se, ao analisar a Figura 1, que o processo inicia com a avaliação do desempenho, quando avaliadores e avaliados irão negociar, analisar e definir o desempenho esperado. Em consonância com a fase 1, a análise da capacitação profissional é uma condição básica para o cumprimento das metas estipuladas e é nesta fase que são discutidos os treinamentos, as necessidades de atualização, as reciclagens e o desenvolvimento de novas habilidades. A continuidade do processo é assegurada pela fase 3, portanto é nela que se estabelece o diálogo através de reuniões periódicas e *feedbacks*, além da adoção de medidas corretivas. A conclusão parcial do processo ocorre na fase 4, momento em que efetivamente ocorre a avaliação do desempenho baseando-se nas fases anteriores. O fechamento do ciclo ocorre na fase 5 com o resultado do processo de avaliação, que, provavelmente, será aceito se as fases iniciais forem implementadas.

A literatura aponta que normalmente o resultado final da AD é apresentado sob dois aspectos, sendo: quantitativo, expresso por fator numérico explícito na meta e no resultado; e qualitativo, estabelecido por padrões de comportamento verificados através de fatos observáveis.

O processo de avaliação poderá ser vulnerável e questionável se apresentar algum vício de julgamento que, normalmente, se refere ao avaliador e não ao método. Isso ocorre quando a avaliação é realizada premeditando um resultado tendencioso, seja ele visando ajudar ou prejudicar o avaliado.

Percebe-se que a Avaliação de Desempenho, se bem aplicada, poderá ser capaz de promover mudanças e benefícios ao ambiente organizacional, entretanto muitos estudiosos a criticam. Dentre as principais críticas atribuídas a AD pode-se citar: definição inadequada dos objetivos, não comprometimento da alta administração, despreparo para administrar pessoas e conflitos, baixo nível de envolvimento, entre outras.

A Avaliação de Desempenho, na maioria das organizações, é inserida por iniciativa dos Recursos Humanos, porém, de acordo com Gil (2001), a ação poderá partir de qualquer área. Todavia, antes da sua implantação faz-se necessário oficializar e divulgar as normas, procedimentos, métodos, princípios, objetivos e conceitos, enfim, todas as regulamentações previamente discutidas e definidas para o processo.

Segundo Marras (2009) e Bonan (2009), existem vários sistemas ou métodos de Avaliação de Desempenho. Dentre eles pode-se citar os mais tradicionais: escalas gráficas de classificação, incidentes críticos, comparação de pares, auto-avaliação, relatório de performance, padrões de desempenho e avaliação por resultados e por objetivos. Com a introdução do conceito de competência e a transformação do avaliado de ser passivo para ser agente, a partir da década de 80, surgem novos métodos, entre eles: avaliação de competências, resultados e potencial, avaliação 360 graus e *Balanced Scorecard*.

Observa-se que as antigas estruturas funcionais e departamentalizadas estão sendo substituídas, em virtude da descentralização do poder e de uma maior participação dos colaboradores, pela organização por processos ou por equipes, sendo que a avaliação de desempenho, como recurso para subsidiar as decisões dos administradores, vem se tornando um dilema na gestão de recursos humanos devido a sua importância e a grande dificuldade encontrada em cumprir com os objetivos propostos.

Deste modo, a avaliação e a gestão do desempenho têm-se apresentado como uma tarefa árdua para as organizações, principalmente para os RHs,

entretanto deve-se lembrar que elas permitem a construção de ciclos virtuosos de comprometimento, na medida em que articulam os interesses da empresa, da área e do indivíduo.

### **3 A NEGOCIAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO**

A negociação coletiva é uma das modalidades de solução pacífica de conflitos, no entanto sua autonomia está intrinsecamente ligada à autonomia sindical, indispensável para o processo de negociação.

De acordo com Misoczky (2009, p. 07), ela caracteriza-se por ser “um processo de troca de informações entre as partes, com o objetivo de produzir acordos coletivos ou convenções coletivas que, por sua vez, criam as regras jurídicas que irão normatizar situações futuras”.

No serviço público, sua inserção se deu com a promulgação da CF/88, que implicou em avanços para os servidores público por reconhecer o direito à livre associação sindical e de greve.

#### **3.1 Serviço Público Brasileiro**

O Estado brasileiro, na sua vastidão territorial, é formado constitucionalmente pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.

A forma de governo escolhida é a República Federativa; seu sistema, o presidencialismo e o poder do Estado, é atribuído a três órgãos distintos, independentes e harmônicos entre si. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) assim dispõe acerca da organização dos poderes:

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.  
[...]

Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

[...]

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A o Conselho Nacional de Justiça;

II - o Superior Tribunal de Justiça;

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

§ 1º O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal.

§ 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional.

Além desses, a CF/88 acrescentou um novo poder denominado de Funções Essenciais à Justiça, que engloba as instituições que atuam em defesa da sociedade e da lei, desempenhando funções essenciais à justiça.

Ainda segundo a CF/88, compete ao Poder Público, em geral, a prestação de serviços que atendam à necessidade da nação e que promovam o bem estar de todos.

O conceito de serviço público que se conhece teve origem na Europa, a partir da Revolução Francesa, onde a sociedade insatisfeita com a mínima e precária prestação de serviço pelo Estado passa a se organizar com o intuito de satisfazer as suas necessidades.

No Brasil, a expressão surgiu pela primeira vez, de acordo com Grotti (2003), com a promulgação da Constituição Federal de 1934 que, através da introdução de alguns direitos e garantias ao cidadão, acabou por evoluir significativamente o conceito inicial.

Destaca-se, atualmente, o conceito de serviço público apresentado por Meirelles (2001, p. 311):

[...] é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado. Fora dessa generalidade não se pode indicar as atividades que constituem serviço público, porque variam de acordo com a exigência de cada povo e de cada época. Nem se pode dizer que são as atividades coletivas vitais que caracterizam os serviços públicos, porque ao lado destas existem outras, sabidamente dispensáveis pela comunidade, que são realizadas pelo Estado como serviço público.

Neste contexto, entende-se que serviço público é todo aquele prestado diretamente à comunidade pela administração ou transferidos a terceiros mediante concessão e permissão, prevalecendo sempre o interesse coletivo em detrimento do individual.

Diante disso, a figura do servidor público torna-se imprescindível, pois é o elo entre o Estado e a sociedade, responsável pela aplicação e cumprimento das leis através de um serviço de qualidade e eficiente.

### **3.2 Negociação Coletiva**

As relações de trabalho no Brasil têm origem na mão-de-obra escrava e no autoritarismo de uma sociedade abastada. Entretanto, com a promulgação da Lei do Ventre Livre em 1871 e abolição da escravatura em 1888, o trabalho, até então escravo, passa a ser substituído pelo assalariado dos imigrantes europeus.

No período compreendido entre 1880-1930 começam a surgir as pequenas manufaturas e a sociedade brasileira, considerada como rural e escravocrata<sup>2</sup>, transforma-se lentamente em uma sociedade urbana e industrial.

Os avanços tecnológicos trazidos pela Revolução Industrial provocam profundas mudanças na vida do trabalhador braçal, agora substituídos pelas máquinas.

A nova classe trabalhadora, submetida a precárias condições de trabalho e a jornadas desumanas, começa, aos poucos, a se organizar em pequenas associações na intenção de lutar por seus direitos.

Com o fim da política do café com leite<sup>3</sup>, essas agregações (mais tarde chamadas de sindicatos) ganham força e marcam as primeiras décadas do século XX com intensas ondas de lutas da jovem classe operária.

---

<sup>2</sup> Até 1930, de acordo com o IBGE, a sociedade brasileira ainda era considerada como rural.

<sup>3</sup> A política do café-com-leite foi uma política de revezamento do poder nacional realizada pelos estados de São Paulo e Minas Gerais, durante o período da República Velha entre 1898 e 1930.

O movimento sindical atinge seu auge após a Revolução de 1930<sup>4</sup> e o presidente Vargas, em busca de prestígio junto a classe trabalhadora, cria a Justiça do Trabalho (1934).

Um dos mais importantes avanços pelo reconhecimento do direito individual veio com a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, que, entre outros direitos, assegurou o repouso semanal, a jornada de trabalho, o salário mínimo, a liberdade sindical e a convenção coletiva trabalhista.

A liberdade sindical é ratificada pela Constituição Federal de 1988.

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:  
 [...]
   
 III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;  
 [...]
   
 VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho; (BRASIL, 1988)

Desta forma, o sindicato<sup>5</sup> é a instituição legalmente indicada para representar a vontade coletiva de uma classe e/ou categoria e tem a função de buscar o entendimento entre as partes, sem a intervenção inicial de terceiros.

Nesse sentido, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) assim define o termo negociação coletiva:

[...] compreende todas as negociações que tenham lugar entre, de uma parte, um empregador, um grupo de empregadores ou uma organização ou várias organizações de empregadores, e, de outra parte, uma ou várias organizações de trabalhadores, com o fim de: fixar as condições de trabalho e emprego; ou regular as relações entre empregadores e trabalhadores; ou regular as relações entre os empregadores ou suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores, ou alcançar todos estes objetivos de uma só vez. (art. 2º da Convenção nº 154).

Já para Teixeira (2007, p. 37):

A negociação coletiva desempenha papel importantíssimo na solução dos conflitos coletivos de trabalho. É uma forma direta flexível, espontânea e rápida de levar o conflito a uma solução definitiva, em clima de entendimento e conversação entre as partes.

<sup>4</sup> Revolução de 1930 foi um movimento armado que alterou a composição de forças até então vigente no cenário político brasileiro.

<sup>5</sup> Neste caso poderá ser tanto o sindicato de trabalhadores, como os patronais e os das empresas.

Cabe ressaltar, que a negociação é apenas um dos mecanismos existentes para a solução dos conflitos, reconhecido desde 1934, contudo, estimulado a partir de 1988<sup>6</sup>.

No que concerne ao serviço público, a Carta de 1988 estendeu aos trabalhadores deste setor inúmeros direitos e garantias fundamentais até então assegurados apenas aos trabalhadores do setor privado. Dentre eles pode-se citar o direito à livre associação sindical e à greve, mesmo que esta última ainda dependa de regulamentação em lei específica.

Entretanto, o legislador foi omissivo sobre a possibilidade de negociação coletiva entre sindicato de servidores e Administração Pública, o que acarretou grande prejuízo às relações de trabalho, principalmente à harmonia do ordenamento jurídico que reconheceu o direito à greve, no entanto negou a possibilidade de solução pela via negocial.

Muitos estudiosos afirmam que a negociação coletiva está intimamente ligada ao direito de sindicalização e junto ao direito de greve fazem parte de um importante tripé. Contudo o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou-se contrário quanto à sua aplicabilidade na administração pública federal por ferir, no entendimento desta corte, o princípio da indisponibilidade, predominando assim um modelo jurídico rígido e unilateral em um Estado considerado constitucionalmente como Democrático de Direito.

Para que ocorra uma mudança nas relações de trabalho na esfera pública faz-se necessário a regulamentação e a institucionalização de um processo permanente de negociação, devendo este ser o primeiro recurso a ser utilizado por ambas as partes na busca da solução dos conflitos e não mais a adoção de medidas extremas (deflagração da greve) para posterior diálogo.

---

<sup>6</sup> A estimulação da negociação se deu com a CF/88, considerada como o divisor de águas entre a Ditadura e a Democracia.

## 4 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SERVIÇO PÚBLICO

A avaliação de desempenho foi introduzida no âmbito do serviço público através da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, que alterou o artigo 41 da CF/88.

Apesar de ser considerado um assunto novo dentro da esfera pública, existem indícios da sua existência na idade média, com a Companhia de Jesuítas, e no pós Segunda Guerra Mundial.

A aplicação dos seus métodos na área pública é frequentemente questionada pelos sindicatos, pois sua introdução nem sempre leva em consideração as finalidades do ente público e as especificidades dos seus órgãos.

Contudo, sua importância é reconhecida pela administração pública, principalmente pelo INSS, que, desde o ano de 2004 passou a reconhecê-la dentro da sua carreira e a medir o desempenho de seus servidores a partir do ano de 2009, reconhecendo seus efeitos financeiros.

### 4.1 Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS

A GDASS foi instituída pela Lei nº 10.855, de 01/04/2004, que criou a Carreira do Seguro Social, passando, a partir deste momento, a fazer parte do contracheque dos servidores do INSS.

Art. 6º Até 31 de maio de 2009, a remuneração dos servidores integrantes da Carreira do Seguro Social será composta das seguintes parcelas: (Redação dada pela Lei nº 11.907, de 2009)

I - Vencimento Básico; (Redação dada pela Lei nº 11.907, de 2009)

II - Gratificação de Atividade Executiva, de que trata a Lei Delegada nº13, de 27 de agosto de 1992;

**III - Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS; (grifo nosso)**

[...]

Desde então, todos os servidores ativos integrantes da Carreira do Seguro Social passaram a recebê-la na ordem de 80 pontos convertidos de acordo com a

classe e o padrão. Esta situação se modificou a partir de 30 de junho de 2008, em virtude da sua regulamentação, por meio do Decreto nº 6.493, de 30/06/2008 que, em seu artigo 6º, assim a definiu:

Art. 6º Para fins do disposto neste Decreto, avaliação de desempenho consiste no acompanhamento sistemático e contínuo da atuação individual e institucional do servidor, tendo como finalidade o alcance das metas, considerando a missão e os objetivos do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

De acordo com a legislação, a GDASS é a parcela variável que compõe a remuneração dos servidores integrantes à Carreira do Seguro Social em função do desempenho institucional e individual. Sua percepção máxima é de 100 pontos, com a garantia mínima de 30, assim distribuída: até 80 pontos parcela institucional e até 20 pontos, individual.

Nessa concepção, a avaliação institucional visa medir a qualidade dos serviços prestados e o alcance das metas estabelecidas, enquanto que a individual tende a aferir o desempenho dos servidores no exercício do seu cargo e função.

Ao tempo que as metas institucionais são estabelecidas pelo Ministro de Estado da Previdência Social e divulgadas no início de cada ciclo, a avaliação individual apresenta-se pré-formatada em dois níveis, o funcional e o gerencial, e é realizada pela chefia imediata do servidor.

Na AD em nível funcional os servidores são avaliados segundo os seguintes critérios: flexibilidade às mudanças; trabalho em equipe; conhecimento e autodesenvolvimento; relacionamento interpessoal; e, comprometimento com o trabalho. Entretanto, em nível gerencial os critérios a serem observados são: liderança; planejamento; comprometimento com o trabalho; gestão das condições de trabalho e desenvolvimento de pessoa; e, relacionamento interpessoal.

A periodicidade da avaliação é semestral com efeito financeiro futuro durante a igual período. Seu processo é informatizado e disponível a todos os servidores. Além dessa funcionalidade, o Sistema de Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (SISGDASS) também disponibiliza outras informações relevantes ao acompanhamento do processo de AD, tais como: autoavaliação, avaliação da chefia imediata, da unidade de lotação e necessidades de capacitação.

Após o processamento das AD, o servidor deverá tomar conhecimento do seu resultado e caso não concorde lhe é disponibilizado as opções de pedido de reconsideração e recurso.

O pedido de reconsideração é analisado pelo avaliador, que poderá manter sua decisão ou alterá-la. Caso persista a discordância por parte do avaliado e seja interposto pedido de recurso, este será avaliado pela Comissão de Avaliação de Recursos (CAR) formada por cinco membros, sendo três representantes da administração e dois representantes dos servidores identificados por meio de eleição.

Os servidores aposentados, segundo a lei da carreira, têm direito à percepção de 50 pontos convertidos de acordo com a classe/padrão. Já para as futuras aposentadorias esse valor será calculado pela média das contribuições.

## **5 HISTÓRICO DO INSS E DA GERÊNCIA EXECUTIVA DE CHAPECÓ/SC**

As primeiras institucionalizações normativas de previdência social surgiram na Alemanha, na primeira metade do século XIX, com a criação de um seguro aos operários contra os acidentes do trabalho e a criação de caixas de socorro em casos de moléstias. Seguidos por este exemplo, a França em 1898 editava sua primeira Lei de Acidentes de Trabalho e a Inglaterra em 1907 instituía o seu sistema de assistência à velhice e acidentes de trabalho.

No Brasil, o primeiro registro de cunho previdenciário é datado da época do Império, mais precisamente 26 de março de 1888, quando foi aprovado o Decreto nº 9.912-A que regulamentava o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios.

Entretanto, a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682 de 24/01/1923) é considerada o marco jurídico do sistema previdenciário brasileiro, pois determinou a criação de um sistema nacional de caixas em cada uma das empresas de estrada de ferro existentes no país.

As garantias e os benefícios contidos no artigo 9º do Decreto nº 4.682 representaram também uma das conquistas mais importantes do movimento sindical organizado no início do século.

Art. 9º Os empregados ferro-viarios, a que se refere o art. 2º desta lei, que tenham contribuído para os fundos da caixa com os descontos referidos no art. 3º, letra a, terão direito:

- 1º, a socorros medicos em casos de doença em sua pessoa ou pessoa de sua família, que habite sob o mesmo tecto e sob a mesma economia;
- 2º, a medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração;
- 3º, aposentadoria;
- 4º, a pensão para seus herdeiros em caso de morte.

A Lei Eloy Chaves, por ser restritiva, assegurava esses benefícios apenas aos ferroviários, excluindo os demais. Assim, os trabalhadores rurais da época, que correspondiam a maioria dos casos, foram prejudicados pela privação do direito à seguridade.

Com a Revolução de 1930, o sistema previdenciário (estruturado por empresas) é assumido pelo Estado e sua organização passa a ser por categorias profissionais, surgindo então os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

Por meio do Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões existentes na época<sup>7</sup> foram unidos e desta fusão surge o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS.

Com o advento da Lei nº 8.029, de 12/04/1990, e do Decreto nº 99.350, de 27/06/1990, foi criado o INSS, autarquia vinculada ao antigo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), resultante da união do INPS com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS).

Cabe ao INSS à operacionalização do reconhecimento dos direitos previdenciários dos segurados inscritos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), regime este de caráter contributivo e de filiação obrigatória.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:  
 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)  
 I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;  
 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)  
 II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)  
 III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;  
 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)  
 IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

<sup>7</sup> Institutos existentes na época: IAPM, IAPC, IAPB, IAPI, IAPETEL e IAPTEC

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (BRASIL, 1988)

Deste modo, o INSS se caracteriza por ser uma organização pública de prestação de serviços previdenciários para a sociedade brasileira. Para isso conta com uma estrutura de mais de 39 mil servidores organizados por Superintendências Regionais, Gerências-Executivas, Agências da Previdência Social, Auditorias e Corregedorias Regionais, Procuradorias Regionais e Seccionais, bem como as Agências de Benefícios por Incapacidade e de Atendimento de Demandas Judiciais.

A Gerência-Executiva do INSS de Chapecó/SC (objeto deste estudo) foi fundada em Novembro de 1999 e seu quadro funcional é composto por 258 servidores ativos, sendo: 169 Técnicos do Seguro Social, 30 Analistas do Seguro Social, 09 Agentes de Serviços Gerais, 04 Motoristas, 03 Datilógrafos, 01 Técnico Contábil, 01 Enfermeira, 01 Administrador, 01 Assistente Social e 39 Peritos Médicos Previdenciários. Além disso, possui 81 estagiários e administra a folha de 133 servidores aposentados e 25 beneficiários de pensão.

Sua abrangência vai do extremo oeste até o meio oeste catarinense, atendendo cerca de 130 municípios através das suas 14 Agências e 6 PREVCidades, totalizando mais de 250.000 benefícios mantidos.

## **6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O método utilizado para o desenvolvimento desta pesquisa enquadra-se como exploratório, com estudo de caso e abordagem qualitativa.

No que se refere à tipologia da pesquisa, Beuren (2003, p. 80) afirma que:

A caracterização do estudo como pesquisa exploratória normalmente ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada. Por meio do estudo exploratório, busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa.

Neste sentido, este artigo trata sobre estudo exploratório porque possui o objetivo de esclarecer o tema e os problemas propostos através de um estudo de caso e de pesquisa bibliográfica a partir de materiais já publicados em livros, periódicos, legislação, instruções normativas, entre outros.

O estudo também se configura como qualitativo porque é do tipo de investigação empírica, realizada no local onde ocorre o fato. Segundo Godoy (1995, p. 58) as principais características desta tipologia são:

[...] considera o ambiente como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave; possui caráter descritivo; o processo é o foco principal de abordagem e não o resultado ou o produto; a análise dos dados foi realizada de forma intuitiva e indutivamente pelo pesquisador; não requereu o uso de técnicas e métodos estatísticos; e, por fim, teve como preocupação maior a interpretação de fenômenos e a atribuição de resultados.

A pesquisa foi realizada na Gerência Executiva do INSS em Chapecó/SC e os sujeitos sociais do estudo foram os servidores lotados nesta unidade. Para a coleta dos dados e informações, foram elaborados dois tipos de questionários estruturados com respostas abertas e fechadas, sendo um modelo dirigido ao grande grupo de servidores e outro àqueles com cargos de chefia na instituição.

Os questionários foram aplicados no período de 12 a 18 de agosto e a população alvo foram 24 gestores (avaliadores), sendo 06 lotados na Gerência e 18 nas Agências, e 109 servidores sem função gerencial (avaliados), sendo 18 lotados na Gerência e 91 nas Agências.

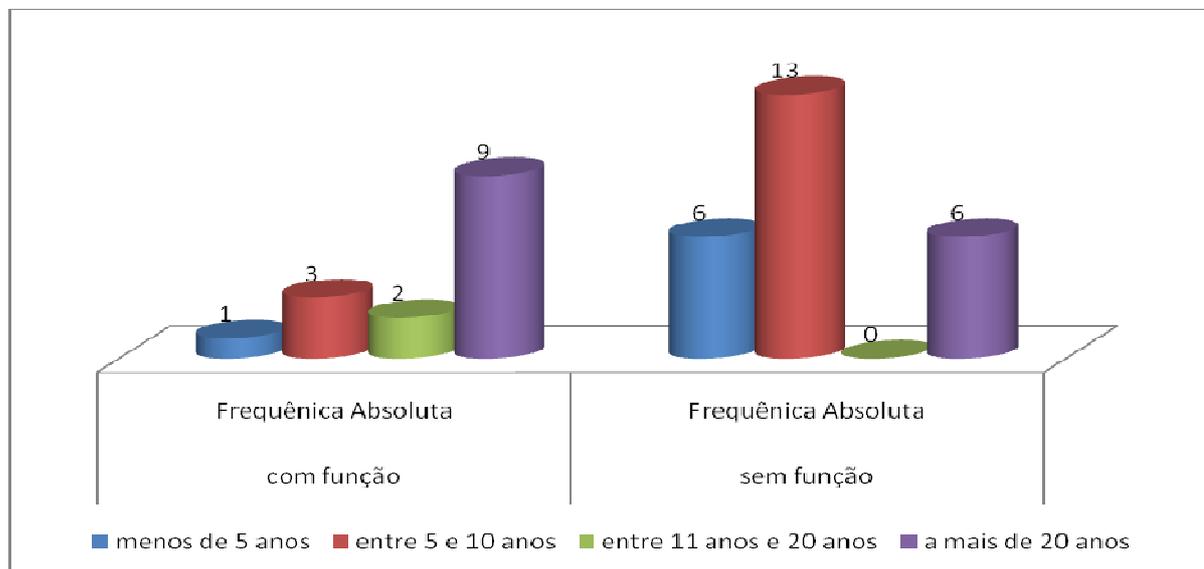
No total foram respondidos 25 questionários dirigidos aos servidores e 15 aos avaliadores.

Visando à espontaneidade das respostas, optou-se por preservar o anonimato dos respondentes.

## **7 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Neste item serão apresentados os resultados obtidos com a aplicação dos questionários e a análise dos dados coletados.

Inicialmente faz-se necessário traçar um perfil dos respondentes, conforme pode ser visualizado no Gráfico 1:

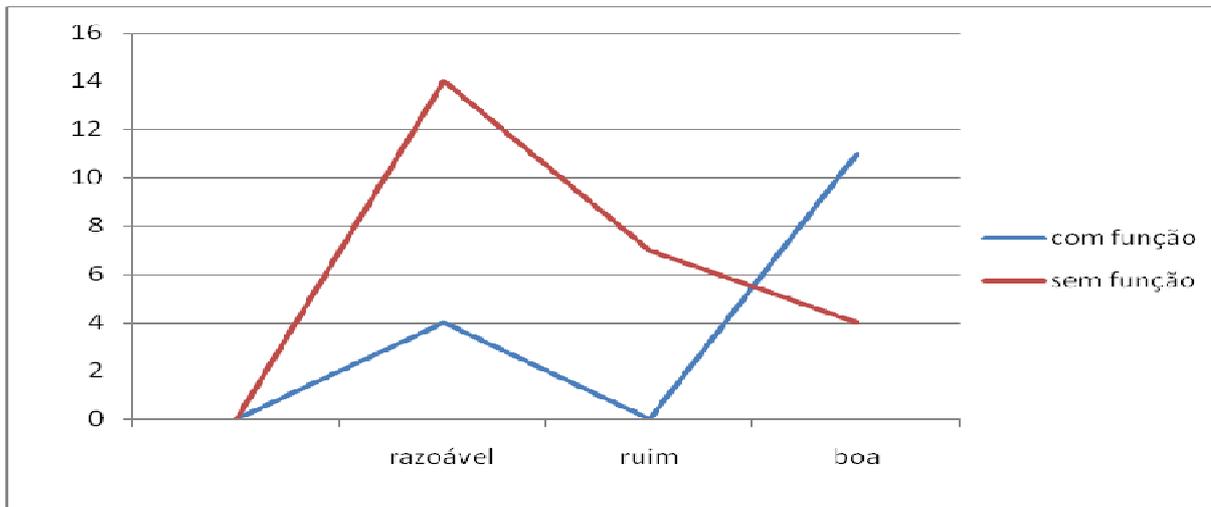


**Gráfico 1: Há quantos anos você pertence ao quadro efetivo do INSS?**

Observa-se que a maioria deles, com função gerencial, fazem parte do quadro efetivo do INSS a mais de 20 anos, enquanto que este número cai para seis entre os servidores sem função. Percebe-se ainda que a Gerência Executiva de Chapecó optou pela distribuição dos cargos de chefias entre os servidores mais antigos da casa.

Nota-se também que apenas dois servidores possuem entre 11 a 20 anos de serviço, sendo que praticamente metade dos respondentes possui menos de 10 anos de casa. Esses números refletem a predominância de servidores novos na instituição, em decorrência aos concursos abertos nos últimos anos.

Os entrevistados ao serem questionados sobre o processo de implantação da GDASS na Gerência de Chapecó demonstram opiniões diversas, sendo que 11 gestores avaliaram o processo sendo como bom, entretanto, sete servidores sem função gerencial (avaliados) consideraram ruim. O Gráfico 2 representa melhor esse cenário.



**Gráfico 2: Como você avalia o processo de implantação da GDASS na Gex Chapecó?**

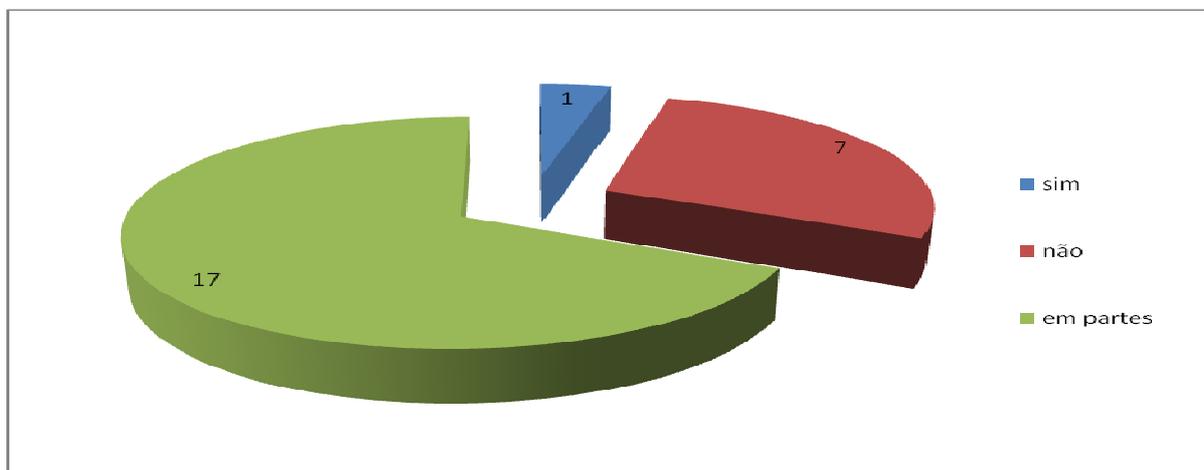
Além do processo não ter agradado a estes servidores, percebe-se ainda que os objetivos propostos pela instrução normativa não estão sendo alcançados, pois 17 dos entrevistados declararam que ela não contribuiu para o crescimento profissional e para 11 destes a AD não representou um fator de motivação. Todavia, para 13 dos gestores ouvidos, ela foi bem recebida por sua equipe de trabalho.

Quando questionados aos gestores se eles se sentiam seguros em avaliar seus subordinados, 10 deles responderam que sim. Este elevado índice talvez se deva ao fato de que 13, dos 15 gestores respondentes, foram capacitados pela instituição quando da implantação da avaliação individual. Contudo, 12 servidores sem função (de um total de 25) declararam que suas chefias não estão aptas a realizar a avaliação. Alguns destes explicaram que seu posicionamento negativo frente à aptidão de seus avaliadores foi devido ao fato de que eles (gestores) estão avaliando apenas os números produzidos (tais como: tempo médio de atendimento e número de atendimentos) e não a qualidade dos serviços prestados. Esses resultados são apresentados na Tabela 1.

Questões	Opções respostas	Frequência Absoluta	Frequência Relativa
Você se sente seguro (a) em avaliar seus subordinados?	Sim	10	67%
	Não	5	33%
Acredita que sua chefia imediata está apta a realizar a avaliação individual?	Sim	13	52%
	Não	12	48%

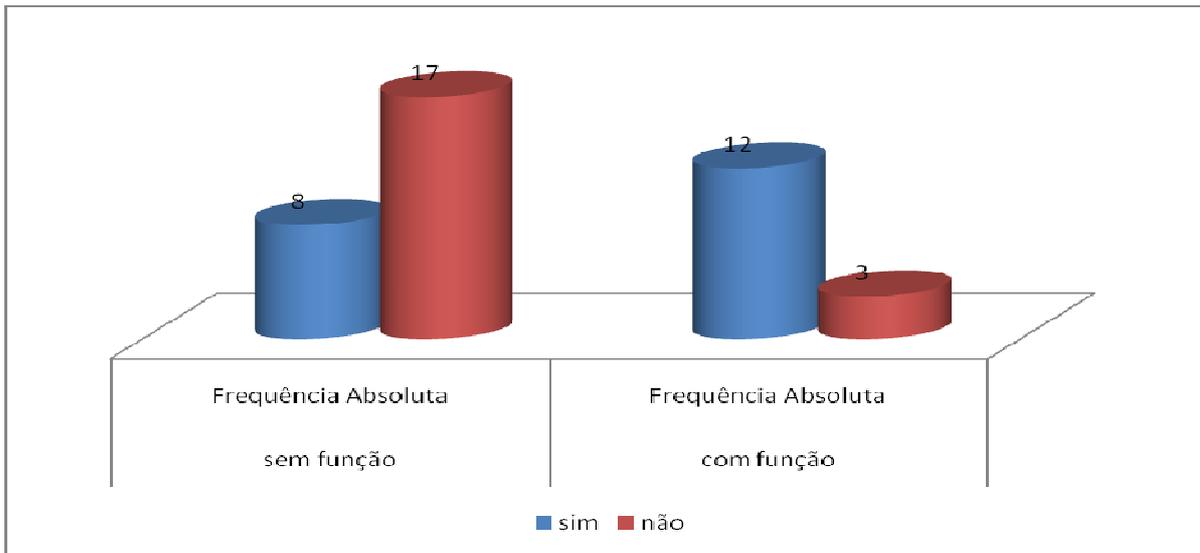
**Tabela 1: Opinião de avaliadores e avaliados no quesito aptidão / segurança**

Em relação à forma da avaliação de desempenho, apenas um servidor considerou justos os critérios definidos pela Instituição. Alguns entendem que a parcela institucional, que corresponde a 80 pontos, pode vir a prejudicar a avaliação dos servidores. Outros gostariam que essa proporção fosse igual, sendo 50 pontos institucional e 50 individual. Quase um terço dos respondentes, representado por sete respostas, não concorda com os critérios, entendem que antes de ter sido implantada a AD o instituto deveria ter claramente definido as atribuições dos cargos técnicos e analistas, uma vez que hoje todos desempenham o mesmo serviço, todavia o valor do ponto da GDASS é significativamente maior para os analistas.



**Gráfico 3: Acha justo os critérios definidos pela Instituição?**

Um quantitativo de 17 servidores afirmou que a avaliação em nada melhorou nem estimulou o processo negocial entre a chefia imediata e a sua equipe. Em contrapartida, nove gestores disseram que houve um aprimoramento na comunicação entre eles e seus subordinados.



**Gráfico 4: A avaliação de desempenho facilitou/estimulou o processo negocial entre a chefia imediata e a equipe de trabalho?**

Vários declaram que a pressão e a preocupação com o cumprimento das metas prejudicou e desgastou ainda mais relação entre ambos. Mesmo assim, nove gestores concordaram que a AD é uma ferramenta importante para o processo negocial e necessita ser praticada frequentemente.

Ao término desta pesquisa, nota-se que a maior insatisfação dos servidores, quanto a inserção da avaliação de desempenho na Gerência Executiva de Chapecó, não se refere ao método escolhido, mas sim aos critérios impostos e a solução deste conflito passa pela construção conjunta (instituição e servidores) de critérios mais justos de Avaliação de Desempenho, conforme preconiza Gil (2001).

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve o objetivo de analisar o processo de implantação da GDASS na Gerência Executiva do INSS de Chapecó/SC e o seu desdobramento como processo negocial.

Em se tratando de um tema relativamente novo na administração pública, optou-se por trabalhar com uma pesquisa exploratória, qualitativa e um estudo de caso.

Com a análise dos dados coletados, o problema de pesquisa e os objetivos específicos foram respondidos em sua totalidade, conforme segue:

- Metade do total de respondentes afirmou que a implantação da avaliação em nada melhorou a comunicação existente entre servidores e chefias, ao contrário, várias ainda declararam que ela piorou, pois criou um ambiente mais hostil.
- Para apenas quatro dos servidores sem função, a AD representou um fator de motivação, em contrapartida 11 responderam que não.
- A inserção da avaliação de desempenho na Gerência Executiva de Chapecó foi avaliada como boa por 11 gestores, entretanto esse número cai para quatro entre os demais servidores.
- O comprometimento da equipe no atingimento das metas, de acordo com 14 gestores, melhorou após a implantação da avaliação individual.
- Neste primeiro ano, um número expressivo de servidores (17) avaliou que a GDASS não proporcionou o crescimento profissional nem pessoal, pelo contrário, aumentou a competição interna e gerou individualismo.

Atingido o primeiro objetivo específico (conhecer os critérios da GDASS), constata-se que os critérios da avaliação em momento algum foram negociados, mas sim impostos pelo instituto. Isso se confirma com a releitura do Decreto nº 6.493 e da IN nº 38, onde ambos estabelecem que as metas referente à avaliação de desempenho institucional **serão fixadas** pelo Ministro de Estado da Previdência Social. Essa imposição também pode ser observada quando se analisa a avaliação individual, já que ela apresenta-se pré-formatada (em dois níveis) e sem nenhuma possibilidade de alteração.

De acordo com método proposto por Lucena (Figura 1, p. 5) verificou-se que a inserção da GDASS, na Gerência de Chapecó/SC, suprimiu algumas fases consideradas essenciais para o sucesso do processo de implantação da avaliação.

Essa ausência de negociação, absolutamente necessária nas fases iniciais do processo, resultou na rejeição da introdução da GDASS por grande parte dos servidores sem função. Muitos fundamentam sua insatisfação ao fato de que não terem sido ouvidos pela Diretoria de Recursos Humanos (DRH), outros que os

critérios da avaliação individual são muito subjetivos. Críticas quanto ao peso da parcela institucional e individual também foram levantadas.

Nota-se que, para os servidores em geral, a avaliação de desempenho não é reconhecida como um instrumento de negociação, pois ela em nada melhorou nem estimulou as relações de trabalho nas suas unidades. No entanto, na visão dos gestores ela é considerada como uma ferramenta essencial que necessita ser exercitada.

É notória a discrepância de opinião entre gestores e servidores. Acredita-se que essas divergências sejam resquícios de um passado recente do serviço público, onde a cultura do corporativismo e a troca de favores regiam os contratos de trabalho.

Entretanto, a administração pública nestes últimos anos vem demonstrando uma preocupação em mudar esse cenário. A introdução de mesas de negociação, mesmo não existindo uma norma jurídica para isso, é considerada uma conquista, principalmente se for ponderado que o objetivo do Estado não é o lucro, ao contrário da iniciativa privada.

Para que a AD contribua para o processo negocial é preciso que princípios como o diálogo, igualdade e boa fé sejam fomentados entre os servidores, independentemente dos seus escalões ou esferas administrativas.

Acredita-se que o INSS esteja no caminho certo, contudo, para que os servidores aceitem a introdução dessa ferramenta (AD) e para que ela possa estimular o artifício da negociação, o Instituto deveria promover mudanças na regulamentação da GDASS, tais como: a participação dos servidores na construção das metas a serem alcançadas e a criação de indicadores para aferir a qualidade dos serviços prestados levando em consideração, entre outros, as capacitações fornecidas pelo instituto. Medidas visando a diminuição do peso da AD na composição da remuneração e a criação de um plano de cargos e salários deveriam também ser pensadas.

No entanto, é inegável que esta ferramenta reforça uma cultura de negociação, pois exige dos atores envolvidos um *feedback* constante. A GDASS, assim como a AD no âmbito do serviço público, ainda é algo novo e levará algum tempo para se ajustar a um modelo mais eficiente e legítimo, que satisfaça o interesse de todos.

## REFERÊNCIAS

BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

BONAN, Alexandre Marcos. **Gestão estratégica de pessoas**. Chapecó, 2009 (Apostila).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. **Consolidação das leis do trabalho**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.493 de 30 de junho de 2008. Regulamenta a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS, de que trata a Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6493.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6493.htm)>. Acesso em: 27 mai. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.912-A de 26 de março de 1888. Regulamenta o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=443>>. Acesso em: 25 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.350 de 27 de junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, define sua Estrutura Básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/23/1990/99350.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 72 de 21 de novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1923/4682.htm>>. Acesso em: 06 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 22, de 12 de maio de 1992. Aprova o texto da Convenção nº 154, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre o incentivo à negociação coletiva, adotado em Genebra, em 1981, durante a 67ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho. Disponível em: <<http://www.institutoamp.com.br/oit154.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/30/1998/19.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 38 de 22 de abril de 2009. Disciplina os critérios e procedimentos para a avaliação de desempenho individual e institucional, para fins de aferição da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS, devida aos integrantes da Carreira do Seguro Social. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/INSS-PRES/2009/38.htm>>. Acesso em: 27 mai. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.029 de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8029compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8029compilada.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.855 de 1º de abril de 2004. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001, instituindo a Carreira do Seguro Social, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2004/10855.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.501 de 11 de julho de 2007. Altera as Leis nºs 10.355, de 26 de dezembro de 2001, 10.855, de 1º de abril de 2004, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 11.457, de 16 de março de 2007, 10.910, de 15 de julho de 2004, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 11.171, de 2 de setembro de 2005, e 11.233, de 22 de

dezembro de 2005; revoga dispositivos das Leis nºs 11.302, de 10 de maio de 2006, 10.997, de 15 de dezembro de 2004, 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, 11.080, de 30 de dezembro de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11501.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11501.htm)>. Acesso em: 27 mai. 2010.

GIL, C. A. **Gestão de pessoas**, São Paulo: Editora Atlas S.A, 2001.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. In: Revista de Administração de Empresas. São Paulo: v.35, n.2, p. 57-63, abril 1995.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

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

MARRAS, Jean Pierre. **Administração de recursos humanos: do operacional ao estratégico**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

MISOCZKY, Maria Ceci. **NEG1-NEGCOL – Negociação 1**. Porto Alegre: [S.n.], 2010. (Apostila da disciplina Negociação 1), Curso de Especialização em Negociação Coletiva, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.eavirtual.ea.ufrgs.br/negcol>>. Acesso em: 20 out. 2010.

SCOTT, A.G **Administração construindo vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, 1998.

TEIXEIRA, Márcia Cunha. **Negociação coletiva de trabalho no setor público**. Dissertação (Mestrado). Departamento de Direito do Trabalho. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.