

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

Fernando Kenji Inada

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: UMA FERRAMENTA PARA A
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO INSS?**

Porto Alegre

2010

Fernando Kenji Inada

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: UMA FERRAMENTA PARA A
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO INSS?**

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

Orientador: Prof. Dr. Ivan Antônio Pinheiro

Porto Alegre

2010

Fernando Kenji Inada

**AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: UMA FERRAMENTA PARA A
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO INSS?**

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

Aprovado em 1º de dezembro de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Maria Ceci Misoczky

Prof. Clézio Saldanha dos Santos

**Dedico este trabalho a todos os negociadores públicos brasileiros: aos que foram,
aos que são e aos que serão...**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela vida

À minha família, pela base e formação

À Luciane, pelo amor e companheirismo

À UFRGS e ao MPOG pela oportunidade

À Rosária e demais tutores, pela orientação e acompanhamento

À Lúcia e à Mônica, pelo apoio na aplicação da pesquisa

Aos amigos e colegas servidores do INSS, pelo incentivo e participação.

Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina.
Cora Coralina

RESUMO

No setor público, os temas da Avaliação de Desempenho e Negociação Coletiva são práticas importantíssimas para a manutenção sadia das relações de trabalho com o intuito de oferecer serviços de qualidade à sociedade. A primeira encontra-se em fase de amadurecimento; já a segunda ainda caminha para se tornar realidade. O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo verificar se a avaliação de desempenho constitui uma ferramenta para a institucionalização da negociação coletiva no Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. São retratadas as dificuldades, como a falta de regulamentação legal e a influência política da negociação coletiva no setor público, bem como suas otimistas perspectivas. A Avaliação de Desempenho, apesar de já ser uma realidade na Administração Pública, enfrenta problemas em sua operacionalização, muitas vezes se tornando ineficiente e não produzindo os efeitos que seriam esperados. Tratando mais especificamente do processo de avaliação de desempenho no INSS, vinculado ao pagamento de gratificação, este é analisado na teoria e também na prática, com a visão dos servidores. A estratégia de pesquisa adotada foi estudo de caso, com abordagem qualitativa e com foco exploratório. A pesquisa de campo junto a servidores do órgão apontou deficiências do método avaliativo, porém sem deixar de evidenciar seu potencial evolutivo. São sugeridas ainda, melhorias ao processo de avaliação de desempenho em si, a fim de melhor adequar seu funcionamento. Os resultados apresentados demonstram que a Avaliação de Desempenho pode ser melhorada e, com isso, ser utilizada como ferramenta de negociação coletiva, contribuindo para sua institucionalização.

Palavras-chave: negociação coletiva, avaliação de desempenho, institucionalização, setor público.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Conversão da nota da AD Individual em pontos da GDASS.....	45
---	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO	14
2.1	O QUE É NEGOCIAÇÃO?	14
2.2	O QUE É NEGOCIAÇÃO COLETIVA?	15
2.2.1	Princípios da negociação coletiva de trabalho	17
2.2.2	Para que serve a negociação coletiva de trabalho?	18
2.2.3	A negociação coletiva de trabalho no Fórum Nacional do Trabalho – FNT	19
2.3	COMO É A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO?	20
2.3.1	Associação sindical	21
2.3.2	Direito de greve	22
2.3.3	Não reconhecimento de acordos e convenções coletivas	24
2.3.4	A influência política nas negociações coletivas do setor público	25
2.3.5	A Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP	27
2.3.6	A Convenção n° 151 da OIT	29
3	A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (AD) NO SETOR PÚBLICO	33
3.1	BASE LEGAL	33
3.2	CONCEITO	33
3.3	FINALIDADES	34
3.4	ALGUMAS IMPLICAÇÕES DA AD PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS	35
3.5	IMPLANTAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO	36
4	AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO INSS	39
4.1	BREVE VISÃO HISTÓRICA	39
4.2	A PREVIDÊNCIA SOCIAL	40
4.2.1	Missão da Previdência Social	40
4.2.2	Visão da Previdência Social	41
4.2.3	Legislação referente à Previdência Social	42
4.3	O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS	42
4.4	GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE DO SEGURO SOCIAL	43
4.4.1	Avaliação de Desempenho Individual	44
4.4.2	Avaliação de Desempenho Institucional	46

4.4.3	IMA-GDASS (Idade Média do Acervo da GDASS)	46
4.4.4	Comitês e Comissões	47
4.4.5	SISGDASS	47
5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	49
5.1	PERFIL DA POPULAÇÃO AMOSTRAL	50
6	ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO	52
6.1	COMENTÁRIOS PRELIMINARES	52
6.2	GDASS NA VISÃO DOS SERVIDORES	53
6.2.1	Os critérios de AD para aferição da GDASS	54
6.2.2	Nota final da GDASS	57
6.3	A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA VISÃO DOS SERVIDORES	58
6.4	AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO COMO FERRAMENTA DE NEGOCIAÇÃO	59
6.4.1	AD e negociação: o que pesa contra?	60
6.4.2	AD e negociação: tudo a ver!	60
6.5	REFLEXOS DA AD PARA A SOCIEDADE	62
6.5.1	Reflexos positivos	62
6.5.2	Reflexos negativos	63
6.6	CONCLUSÕES DA PESQUISA DE CAMPO	63
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68
	ANEXO A – Ficha de Avaliação da Unidade – FAU	76
	ANEXO B – Ficha de Avaliação de Desempenho – FAD (servidor pela chefia)	78
	ANEXO C – Ficha de Avaliação de Desempenho – FAD (chefia pelo servidor)	80
	ANEXO D – Ficha de Avaliação de Desempenho – FAD (autoavaliação)	82
	APÊNDICE A – Modelo de Questionário	84

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como cenário as relações de trabalho no setor público, com foco no processo de negociação coletiva entre os servidores e o Estado/Governo. O Brasil apresenta, ainda nos dias de hoje, certo atraso na maneira como são conduzidas tais relações. Nesse contexto, será discutida, mais especificamente, a ferramenta de Avaliação de Desempenho como processo negocial. Na prática, esta auxilia ou prejudica na institucionalização da negociação coletiva no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS?

Trata-se de questão atual, visto que os temas *Avaliação de Desempenho* e *Negociação Coletiva* são relativamente recentes no setor público, sendo que esta última carece ainda de regulamentação e de institucionalização, o que pode finalmente começar a virar realidade com a ratificação de adesão, do Brasil, à Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT¹).

A negociação se faz necessária frente às mudanças e avanços na sociedade, na economia, na cultura e na política que ocorreram e ocorrem em todo o mundo, sem excluir o Brasil. O planeta caminha em ritmo alucinante. As sociedades deixaram de ser apenas observadoras para se tornarem cada vez mais conscientes e adotarem uma postura cada vez mais ativa. A política ganhou, em maior ou menor grau, flexibilidade e dinamismo. E as relações de trabalho, acompanhando o ritmo de mudanças, se tornaram cada vez mais complexas.

O setor privado entendeu e começou a agir mais rápido. Os empregadores aprenderam que valorizar seus funcionários não era mais questão de “bondade”, mas de sobrevivência. O diálogo entre empregado e empregador foi definitivamente instaurado, e com ele vieram as negociações (sejam individuais ou coletivas), hoje práticas já incorporadas em tais relações de trabalho.

Já o setor público, em razão de suas peculiaridades, infelizmente ainda não possui a negociação coletiva institucionalizada. Falta sua regulamentação, sua previsão legal, para que

¹ Convenção nº 151 da OIT Relativa à Proteção do Direito de Organização e aos Processos de Fixação das Condições de Trabalho da Função Pública.

seja efetivamente operacionalizada. Diversos fatores podem ser apontados para esse atraso: questões políticas, princípios (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) que regem a Administração Pública, etc. Mas a população está cada vez mais consciente dos seus deveres e direitos (principalmente); tem maior conhecimento sobre seus governantes e sobre seus servidores públicos. O desempenho do Estado passa a ser não apenas observado, mas questionado, avaliado e exigido.

Diante deste cenário, o autor vislumbrou a oportunidade de se explorar o instrumento de Avaliação de Desempenho, no sentido de utilizá-la como uma maneira (uma ferramenta), como um elo de comunicação para que os servidores possam negociar com o Governo. O sucesso na iniciativa privada e, principalmente, a crença do pesquisador de que o caminho da negociação coletiva é o que traz os melhores, mais equilibrados e duradouros (sustentáveis) resultados/benefícios, tanto para os Servidores Públicos, como para o Estado/Governo e também para a Sociedade, foram os motivadores do presente estudo.

Observa-se um desafio, por seu caráter inovador, na implantação da Avaliação de Desempenho. Tanto em relação a “como” (métodos, critérios, periodicidade, etc) fazê-la, bem quanto à sua receptividade e seus impactos junto ao avaliado (servidor público).

Não se pode esquecer ainda, os efeitos na produtividade e na *eficiência*² e *eficácia*³ que podem refletir numa melhora da qualidade dos serviços públicos prestados à população, influenciando a imagem do Governo/Estado perante a mesma.

A avaliação de desempenho (AD) pode configurar um instrumento de negociação; um elo permanente, aberto e flexível de comunicação para a boa manutenção das relações de trabalho entre servidor público e Governo, proporcionando ajustes necessários ao longo do tempo e trazendo ganhos a ambas as partes e, conseqüentemente, para a sociedade.

Mas afinal, qual a utilidade da avaliação de desempenho, como instrumento de negociação nas relações de trabalho entre Governo e Servidor Público, bem como seus efeitos para a sociedade? A fim de responder a tal indagação, a pesquisa tem como objetivo geral, verificar se a avaliação de desempenho constitui uma ferramenta para a institucionalização da negociação coletiva no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Para atingir tal objetivo se

² Eficiência: diz respeito a “como fazer”, à melhor maneira de se empregar os recursos disponíveis em busca da maximização dos resultados.

³ Eficácia: refere-se aos “resultados”, ao atingimento de metas e objetivos.

tem como objetivos específicos:

1. Analisar o processo de avaliação de desempenho do Instituto Nacional do Seguro Social.
2. Sugerir melhorias em tal processo, visando sua contribuição para a institucionalização da negociação coletiva no órgão.

O autor do presente estudo, como servidor do INSS há quase 4 anos, teve oportunidade de vivenciar e participar (como avaliado) do processo de Avaliação de Desempenho desde o começo de sua aplicação prática⁴. Foi testemunha da receptividade (reações, críticas e opiniões) dos servidores (tanto avaliados como avaliadores), com destaque para a polêmica em torno da vinculação da AD ao pagamento de gratificação de desempenho, resultando em impacto direto na remuneração. A visão dos servidores em relação à AD sempre se mostrou de desconfiança, existindo até mesmo uma perspectiva negativa e descrente frente ao “novo, ao desconhecido (ou pouco conhecido)”. Contudo, à medida que os servidores se tornarem mais conscientes e interessados, talvez a AD possa ser usada como uma ferramenta de negociação e não ser encarada como um instrumento de controle por parte do Governo.

A metodologia utilizada na investigação é o estudo de caso, do tipo exploratório. Tendo em vista a contemporaneidade e relativa escassez de material relacionado acerca do tema escolhido, o trabalho poderá contribuir para estudos futuros, servindo como referencial. A coleta de dados abrangeu a observação e a aplicação de questionários junto a servidores do INSS, buscando-se, tanto quanto possível, quantidade e heterogeneidade (cargos, setores e tempo de serviço) a fim de se obter resultados com valor científico.

O trabalho como um todo está estruturado em 6 capítulos. Inicialmente será discutida a negociação coletiva no setor público e sua necessidade de regulamentação e institucionalização. Segue-se um breve relato sobre a avaliação de desempenho, de aplicação relativamente recente, porém crescente no funcionalismo público. No quadro teórico será apresentado um panorama do INSS, seguido de explicação acerca do recém implantado sistema de avaliação de desempenho do órgão. Dando continuidade, serão tratados os procedimentos metodológicos escolhidos para o estudo, e o porquê dessa escolha. Finalizando, haverá a exposição, organização e interpretação dos dados coletados na pesquisa

⁴ Início do 1º ciclo avaliativo em 01/05/2009.

de campo, que precederá a conclusão do presente estudo.

2 A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO SETOR PÚBLICO

Este capítulo apresenta um dos temas centrais deste estudo, que é a negociação coletiva no âmbito do setor público. Será fornecida uma visão conceitual, bem como explicada de que maneira a negociação pode contribuir para a manutenção das relações de trabalho. Também serão tratadas as dificuldades e perspectivas da negociação coletiva no setor público brasileiro.

2.1 O que é negociação?

A negociação é prática comum no dia a dia das pessoas. Faz parte do relacionamento. Conforme Michelin (2005), as pessoas “...enfrentam diferenças de ideias, sentimentos, medos, atitudes, princípio e necessidades”. A negociação é o caminho natural para se contornar essas diferenças. Ainda segundo a autora, “A negociação habitual muitas vezes é empírica, apenas intuitiva, portanto, sem técnica”. Já no âmbito das relações de trabalho, a competência para negociar pressupõe uma metodologia complexa, onde, por meio do diálogo, se estabelece o relacionamento e entendimento necessário para identificar e alinhar os interesses entre as partes.

Nesse contexto, Braga (1998, p.155) define negociação como “um processo em que as partes envolvidas se deslocam de suas posições originais, inicialmente divergentes, para um ponto no qual o acordo possa ser realizado”.

De forma similar e complementar, na visão do autor do presente estudo, a **Negociação** pode ser entendida como um processo em que se avalia, se discute e se “pactua” acerca de determinado assunto, gerando direitos e deveres entre (e para) duas ou mais partes, por prazo limitado.

A delimitação de prazo para uma negociação se deve ao fato de que nada fica como está para sempre. Ao longo do tempo tudo vai se modificando. A economia muda, a política, as culturas, as regras e, principalmente, dado sua complexidade, o ser humano também muda.

A transformação não ocorre apenas fisicamente, mas suas próprias idéias, posturas, seus entendimentos e vontades mudam com o passar do tempo. As condições e o cenário em que foi realizada uma negociação podem se tornar totalmente diferentes após alguns anos, meses ou até mesmo dias, tornando-a (negociação) não mais interessante. Transcorrido algum tempo, encerram-se os efeitos práticos do que foi negociado, abrindo caminho para uma nova negociação, se esta for conveniente e necessária.

O desejável é que o “pacto” (ou acordo) entre os negociadores seja do tipo “ganha-ganha”. Ou seja, ainda que normalmente não seja possível que todos alcancem exatamente o que desejam numa negociação, esta é mais produtiva quando gera benefícios (ganhos) para todas as partes. Isso porque a negociação deve ser encarada como uma “parceria” onde se chega a um consenso que traga efeitos positivos para os envolvidos. Se, por outro lado, há uma parte que sai perdendo (“ganha-perde”), corre-se aqui um grande risco em não tê-la mais como parceira em futuras negociações.

2.2 O que é negociação coletiva?

Partindo do conceito de negociação anteriormente tratado, pode-se considerar, de forma simplista, que *negociação coletiva é uma negociação que envolve grupos*. Obviamente, em função do tamanho desses grupos, a participação presencial e ativa de todos os seus integrantes na discussão do objeto a ser negociado pode se tornar improdutiva ou até mesmo impraticável. Por isso, a negociação coletiva, que no presente estudo estará sempre relacionada ao âmbito das relações de trabalho, é operacionalizada através de representantes de cada grupo.

De acordo com os ensinamentos de Martins (2006, p. 779), "a negociação coletiva é uma forma de ajuste de interesses entre as partes, que acertam os diferentes entendimentos existentes, visando encontrar uma solução capaz de compor suas posições".

No Brasil a legislação relacionada à negociação coletiva de trabalho existe, porém ainda é um tanto quanto restrita ao setor privado. O Direito do Trabalho já reconhece os

acordos coletivos e convenções coletivas⁵ que são basicamente as duas espécies de negociação coletiva de trabalho. **Acordo coletivo de trabalho** pode ser entendido como aquele realizado entre os trabalhadores (representados pelos sindicatos) e um único empregador. Já a **convenção coletiva de trabalho** resulta da negociação entre sindicatos dos trabalhadores e sindicatos dos empregadores. A Constituição Federal, em seu artigo 7º, inciso XXVI, também reconhece as convenções e acordos coletivos de trabalho. Em seu artigo 114 traz ainda, para a solução de impasses, a possibilidade de se recorrer à Justiça do Trabalho, devendo esta, dentre outras funções, decidir o conflito (ajuizado na forma de *dissídio coletivo*) no caso de recusa por qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem.

As adesões do país às convenções da **Organização Internacional do Trabalho – OIT** também constituem importantes avanços no campo da negociação coletiva. “A OIT é uma agência multilateral ligada à Organização das Nações Unidas (ONU), especializada nas questões do trabalho⁶”. Fundada em 1919, tem sede em Genebra, na Suíça, e escritórios espalhados por diversos países, incluindo o Brasil.

Em 1992 foi aprovado o texto e, em 29 de setembro de 1994, por meio do Decreto nº 1.256, o país promulgou a Convenção 154 (Sobre o Incentivo à Negociação Coletiva) da OIT, adotada na sede do organismo, em 19 de junho de 1981. Destaque para a definição constante em seu artigo 2:

Para efeito da presente Convenção, a expressão **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 ou 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 os objetivos de uma só vez.

Entretanto, todas essas iniciativas em prol da negociação coletiva não produziam, na prática, efeitos para o setor público. Pelos mais diversos motivos, funcionavam apenas para os

⁵ Artigos 611 a 625 do Decreto-Lei nº. 5.452, de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho.

⁶ Definição disponível na enciclopédia virtual “Wikipédia”.

trabalhadores da iniciativa privada. Mas essa situação pode estar mudando, ainda mais com a recentemente adesão brasileira à Convenção 151 da OIT, que será abordada posteriormente.

2.2.1 Princípios da negociação coletiva de trabalho

Fundamentalmente, e, com base no que foi visto até o momento, podemos concluir que para ser possível falar em negociação coletiva é preciso que os trabalhadores (das mais diversas categorias profissionais) tenham autonomia para se unir e se organizar, dando origem aos respectivos sindicatos. É através dos sindicatos que os trabalhadores se fazem representar em uma negociação coletiva. De forma análoga, os empregadores também possuem seus sindicatos, que irão necessariamente atuar no caso de convenções coletivas.

Na visão de Stoll (2006), a negociação coletiva de trabalho, por estar inserida no Direito Coletivo do Trabalho, está sujeita aos princípios gerais do Direito, podendo se formular princípios mais específicos que a regem:

- *Princípio da inescusabilidade ou da compulsoriedade negocial*: “A negociação coletiva, por consistir mediadora da paz social através da composição consensual que promove entre os interessados, não pode ser repelida, pois negá-la significa negar o ente coletivo em si mesmo, dado que seu fim precípua é a negociação”. Aqui a autora reforça a idéia de que a negociação coletiva deve sempre ser tentada. Ou seja, antes de qualquer coisa, deve-se buscar o diálogo e o entendimento entre as partes para uma solução pacífica do conflito. Havendo recusa por qualquer das partes, pode-se ainda ajuizar o dissídio coletivo, para que a Justiça do Trabalho se manifeste e decida sobre a controvérsia.
- *Princípio da boa fé*: trata-se de um dos princípios gerais do Direito, inerente aos atos jurídicos. De existência presumida, a boa fé deve (ou deveria) sempre permear todo tipo de relação, mesmo as não jurídicas. Este princípio confere uma dimensão ética, trazendo um senso de honestidade à negociação.
- *Princípio do acesso à informação*: as partes devem ter livre acesso à informação para garantir equilíbrio, transparência e até coerência nas reivindicações, propostas (e contrapropostas) e na negociação como um todo.

- *Princípio da razoabilidade (ou da racionalidade)*: deve-se agir com razão, moderação. A negociação deve ser objetiva e realista, de modo que se possa discutir e acordar coisas possíveis (factíveis) de acordo com as condições dos envolvidos e também levando-se em conta o cenário econômico e político no qual estão inseridos.
- *Princípio da paz social*: a negociação coletiva é um meio para se chegar à paz social, visto que favorece o entendimento e ajustamento de questões conflituosas, promovendo uma relação harmônica para os envolvidos.
- *Princípio da igualdade*: teoricamente, as partes na negociação coletiva, quais sejam, de um lado sindicato dos trabalhadores e de outro empregador ou sindicato dos empregadores, deveriam se colocar em “pé de igualdade”. Ou seja, o ideal é que se configurasse o equilíbrio de forças entre as partes. Contudo, na prática, observa-se que é um princípio bastante frágil. Existem diversos aspectos envolvidos, podendo ser citadas questões como hierarquia, subordinação, medo de perder o emprego ou sofrer sanções, etc. Isso sem contar a influência política, que pode exercer influência excessiva na negociação coletiva, especialmente no setor público.
- *Princípio do contraditório*:

“As partes, na negociação coletiva, travam uma verdadeira relação dialética, em que se confrontam interesses, idéias, posicionamentos. O contraditório se estabelece desde logo, e se prolonga até o final, quando os interessados logram chegar às cláusulas que representam as reivindicações vencedoras”.

Percebe-se neste princípio que para Stoll (2006) o confronto de vontades opostas é inerente (se não for o fato gerador) ao processo de negociação.

2.2.2 Para que serve a negociação coletiva de trabalho?

Basicamente, a negociação coletiva de trabalho contribui para a manutenção equilibrada das relações de trabalho. Instiga a união dos trabalhadores, na luta/defesa de seus interesses comuns e, por que não, a união dos empregadores, idem. Favorece o

estabelecimento do diálogo que possibilitará o entendimento entre os atores, contribuindo para uma relação profissional harmoniosa e pacífica.

De acordo com o pensamento de Stoll (2006), a doutrina tem entendido serem funções precípuas da negociação coletiva de trabalho:

- Funções jurídicas: normativa, obrigacional e compositiva. A função normativa se refere à criação de normas, propiciando a complementação da lei. Já a função obrigacional refere-se à criação de obrigações (e direitos). Existe ainda a função compositiva por possibilitar a autocomposição dos interessados, evitando a atuação jurisdicional.

- Funções não jurídicas: política, econômica, social, participativa e pedagógica. A função política dá-se em virtude do diálogo democrático. Econômica visto que sempre haverá interesses econômicos envolvidos, sejam diretos ou indiretos. Social porque contribui para o relacionamento harmônico entre trabalhadores e empregadores. Participativa pois requer a participação e união dos indivíduos, para que haja a caracterização do coletivo (seja por parte dos trabalhadores ou dos empregadores). E pedagógica, pois traz aprendizado e experiência aos participantes, conferindo insumos para futuras negociações.

Em outras palavras, a negociação coletiva de trabalho serve, fundamentalmente, para a administração e manutenção da relação trabalhista.

2.2.3 A negociação coletiva de trabalho no Fórum Nacional do Trabalho - FNT

O Fórum Nacional do Trabalho (FNT), conforme artigo 1º de seu Regimento Interno, é o espaço de diálogo instituído pelo Decreto nº. 4.796, de 29 de julho de 2003, com a finalidade de coordenar a negociação entre os representantes dos trabalhadores, empregadores e governo federal sobre a reforma sindical e trabalhista no Brasil.

O FNT é coordenado pela Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego e, dentre suas finalidades, destaque para a de “subsidiar a elaboração de projetos legislativos de reforma sindical e trabalhista nas esferas constitucional e infraconstitucional”.

A importância e relevância para o país da negociação coletiva de trabalho fica evidenciada com a existência de um Grupo Temático (GT 2) específico para tratar do tema no FNT. Nos relatórios⁴ das reuniões deste GT é possível observar discussões interessantes e que podem vir a “moldar” a forma como a negociação coletiva é tratada e operacionalizada.

Tem-se junto ao FNT um caminho importante para garantir a legitimidade, funcionalidade e regulamentação da negociação coletiva, através de eventuais previsões e alterações na legislação brasileira.

2.3 Como é a negociação coletiva no setor público?

Diferentemente do setor privado, a negociação coletiva no setor público ainda não é uma realidade. Nossa legislação não garante expressamente esse direito. O Estado (“empregador”) não é obrigado a negociar com seus servidores (“empregados”). A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 8º e 9º, assegura direito a dois instrumentos fundamentais à negociação coletiva, quais sejam a “associação sindical” e a “greve”. Todavia, para os servidores públicos, o direito de greve ainda não é plenamente exercido; falta ser regulamentado. Isso sem contar o caso dos servidores militares, que, devido à natureza de suas atividades, são “naturalmente” impedidos de qualquer tipo de negociação de suas condições de trabalho.

Ressalte-se que em relação aos servidores públicos contratados pelo regime jurídico CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), o Poder Judiciário tem se manifestado no sentido de que a estes cabe os mesmos direitos dos trabalhadores da iniciativa privada. Contudo, em relação aos demais servidores civis (os “estatutários”), o mesmo Judiciário se posicionava desfavorável à negociação coletiva, por entender que esta feria o *princípio da indisponibilidade*⁷. Essa situação pode, porém, estar mudando...

2.3.1 Associação sindical

⁷ Princípio da indisponibilidade: a Administração Pública só pode agir em razão do interesse público, que é indisponível. Ou seja, deve sempre prevalecer a vontade coletiva (“do povo”), que é inquestionável; intransigível, não deve ser colocado à disposição.

O ano de 1948 tenha sido talvez o grande marco para o direito à sindicalização, a nível mundial. Naquele ano foi assinada a Declaração dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), onde no item 4 do artigo XXIII previa: “*Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses*”. Tivemos ainda a Convenção nº 87 da OIT, que trata da Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical. Esta estabelece o direito de todos os trabalhadores e empregadores de constituir organizações que considerem convenientes e de a elas se afiliarem, sem prévia autorização, e dispõe sobre uma série de garantias para o livre funcionamento dessas organizações, sem ingerência das autoridades públicas. Vale destacar que o Brasil, até hoje, não ratificou a referida Convenção, pois implica em questões como a “pluralidade sindical” que, segundo alguns, fere a Constituição Federal.

Já a Convenção nº 98 da OIT (1949), sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, estipula proteção contra todo ato de discriminação que reduza a liberdade sindical, proteção das organizações de trabalhadores e de empregadores contra atos de ingerência de umas nas outras, e medidas de promoção da negociação coletiva. Esta Convenção sim foi ratificada pelo país por meio do Decreto nº 49, de 27 de agosto de 1952 e teve seu depósito tornado público através do Decreto nº 42.288, de 19 de setembro de 1957.

No setor público, contudo, o grande marco inicial do direito à sindicalização só ocorreu com a Constituição Federal de 1988. Conforme seu artigo 8º: “*É livre a associação profissional ou sindical (...)*”. E ainda em seus incisos III: “*ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas*” e VI: “*é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho*”. No artigo 37, que trata da Administração Pública, em seu inciso VI, fica expressamente garantido este direito ao servidor público civil, não abrangendo, contudo, o servidor público militar (configurando aqui uma das razões pelas quais este não pode, em tese, negociar com o Estado).

O sindicato é figura essencial na negociação coletiva; é através do sindicato que o trabalhador se faz representar. Ainda que a lei garanta que ninguém é obrigado a se filiar ou permanecer filiado, as ações sindicais e seus resultados atingem a categoria em sua totalidade, independente de filiação. Abre-se aqui uma brecha para o chamado “comportamento carona”, onde o indivíduo não contribui para a produção ou alcance de determinado produto ou serviço, mas consome do mesmo jeito. Por exemplo, se o sindicato dos bancários consegue

um reajuste salarial, este será aplicado à toda a categoria dos bancários, e não apenas aos sindicalizados, aos que efetivamente participaram da luta (greves, manifestações, e outros) para se conquistar o tal reajuste. O bancário não sindicalizado que ficou indiferente à luta, que não aderiu à greve, que não fez qualquer manifestação ou esforço, também terá direito ao que foi conquistado pelo sindicato. Este bancário se beneficia da “carona” que pegou.

Segundo Queiroz (2008), “*A organização sindical se estrutura em três pilares: direito de sindicalização, de negociação e de greve*”, sendo que no serviço público apenas o primeiro é exercido plenamente no Brasil, restando os outros dois pilares ainda a serem debatidos pelo Governo. Ainda segundo o autor, as entidades de servidores públicos reivindicam que a regulamentação do direito de negociação preceda a regulamentação do direito de greve, mesmo porque esta só existe para forçar aquela. Nada mais sensato pois de que adiantaria fazer greve e não ter garantias de que isso serviria para o Governo negociar com seus servidores? Além disso, visto que, diferentemente do setor privado, estes não podem ajuizar dissídio coletivo, a situação poderia ficar em “aberto”, sem que nada fosse mudado, tornando a greve ineficaz.

Embora muitos sindicatos possam ser vistos como “baderneiros”, inoperantes, ineficazes ou simples arrecadadores de contribuições sindicais, sua existência e atuação, além de obrigatórias, são decisivas para a negociação coletiva, principalmente no setor público, devido à força política que um sindicato pode exercer.

2.3.2 Direito de greve

O direito de greve é previsto no artigo 9º da Constituição Federal de 1988: “*É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender*”. Ainda no mesmo artigo, constam em seus parágrafos: 1º- *A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade;* e 2º- *Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.* Tratando especificamente dos servidores públicos, está previsto no artigo 37, inciso VII que “*o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica*”.

Para os trabalhadores do setor privado existe a Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Ou seja, o direito de greve destes está devidamente garantido e regulamentado. Já os servidores públicos estão aguardando até hoje a tal “lei específica”. Ou seja, o direito de greve não é plenamente exercido no setor público, pois ainda carece de regulamentação.

Configura-se aqui um grande entrave à negociação coletiva. Isso porque a greve pode ser considerada o verdadeiro instrumento de pressão dos trabalhadores. Dependendo da “força” (categorias envolvidas, tipo de serviço, nível de adesão, duração...), uma greve pode acarretar transtornos consideráveis para a paz e o equilíbrio social. Por mais que a lei tente garantir proteção em relação aos “serviços e atividades essenciais” (artigo 10 da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989), é um tanto quanto complicado e relativo definir hoje em dia o que é e o que não é, na prática, essencial para uma comunidade. E ainda assim, no geral, a quantidade de servidores é insuficiente para atender a uma demanda crescente da população. Ou seja, qualquer greve, ainda que parcial e com garantias de percentual mínimo de atividade, é fonte de enorme potencial para desestabilizar o dia a dia do cidadão, podendo ainda afetar a economia e até a política do país.

A greve pode então ser considerada uma “arma” nas mãos dos servidores, a ser usada, obviamente e somente, em último caso. Uma arma com diferentes calibres e poderes de fogo. Entretanto, pela falta de uma devida regulamentação, é uma arma sem “munição” (que está, aliás, nas mãos do Estado). Em que pese certa lógica do Governo não querer fornecer algo que pode ser usado contra si próprio (apesar de previsto em lei), este deveria entender que a greve é um instrumento que a princípio só tem sentido ser usado quando não há abertura para o diálogo, ou seja, para a negociação. É um meio de equilibrar um pouco a relação entre patrão (mais forte) e funcionário (mais fraco).

A omissão do Legislativo acaba por criar uma situação obscura, onde, por falta de uma lei específica, o servidor público acaba não podendo exercer plenamente o direito de greve. Segundo Damian, “(...) não se pode rechaçar o uso da Lei 7.783/89 para suprir a lacuna legislativa referente ao inciso VII do art. 37 da CF/88, ao argumento de que essa lei veicula apenas disposições que interessam à iniciativa privada, na medida em que os arts. 9º a 13 da referida lei, não apenas disciplinam, mas também definem quais são os serviços ou atividades considerados essenciais”. Serviços e atividades estas que, prestadas diretamente ou

indiretamente (mediante concessão, delegação, ou outros) pelo Estado, nada mais são do que modalidades de serviços públicos. Ainda conforme a autora, “(...) a aplicação da Lei 7.783/89, até que seja sanada a omissão legislativa ora discutida, ao tempo em que não macula a necessária observância do princípio da continuidade do serviço público, confere eficácia ao direito de greve dos servidores públicos, direito esse reconhecido constitucionalmente”.

Tal entendimento vem sendo compartilhado pelo Judiciário, de modo que o Supremo Tribunal Federal – STF decidiu no ano de 2008, que o Estado deveria se utilizar do mesmo instrumento que regula a greve no setor privado. Em 2009, o Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Duvanier Paiva Ferreira, deu a informação de que o Governo Federal iria enviar projeto de lei ao Congresso Nacional regulamentando a greve no serviço público.

Este é um processo difícil, pois há muitos interesses envolvidos. Tanto que a Constituição Federal vai completar 21 anos e ainda não houve regulamentação em torno da questão". [...] "estamos propondo um esforço compartilhado com as entidades e pretendemos chegar logo a um acordo para enviar um projeto de lei ao Congresso Nacional regulamentando a greve no serviço público (DUVANIER⁸, 2009).

Nota-se aqui uma evidente e positiva intenção do Governo em regular o direito de greve do servidor público, o que contribuirá diretamente para a institucionalização da negociação coletiva.

2.3.3 Não reconhecimento de acordos e convenções coletivas

A Constituição Federal de 1988, conforme exposto anteriormente, prevê o reconhecimento dos acordos e convenções coletivas. Trata-se, porém, de direito limitado aos “trabalhadores urbanos e rurais”. Em relação aos servidores públicos, visto não haver previsão expressa e específica (que bem poderia ser incluída em seu Capítulo VII – Da Administração Pública), esse direito não é reconhecido. Ainda que não haja qualquer proibição implícita ou explícita, a própria jurisprudência da Justiça do Trabalho se posiciona no sentido de excluir os

⁸ Declaração realizada durante a abertura da etapa Nordeste da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal (Recife).

servidores públicos desse direito, com a justificativa de “falta de previsão legal”, adotando um entendimento que contraria o bom senso.

Por consequência, o funcionalismo público acaba não tendo direito também ao ajuizamento de dissídio coletivo. Ou seja, não se pode nem recorrer ao Judiciário para que este interfira na solução de conflitos coletivos entre servidores públicos e Estado. Tem-se aqui uma omissão do legislador, que acaba por enfraquecer o pleno exercício de outros direitos, como o direito à associação sindical e o direito de greve. Quem acaba novamente saindo prejudicada é a negociação coletiva no setor público.

2.3.4 A influência política nas negociações coletivas no setor público

A negociação coletiva no setor público sofre forte influência política. A falta de previsão legal faz com que os processos de negociação se tornem extremamente dependentes do perfil e da “boa vontade” dos governantes. Isso porque, sem garantias em lei, a negociação coletiva no setor público em nosso país pode progredir ou regredir (ou mesmo deixar de acontecer) com uma simples troca de mandato. A triste realidade é que os servidores públicos acabam sendo “servidores de Governos”, ao invés de serem servidores do “Estado”. Governos são passageiros, têm prazos fixados (a cada 4 anos tudo pode mudar). Já o Estado deveria ser entendido como a figura da Administração Pública; como um ator social permanente e necessário à manutenção da vida em sociedade. Infelizmente não funciona dessa maneira. As políticas públicas, incluindo as relações de trabalho (e a negociação coletiva) com seus próprios servidores, acabam reféns dos perfis políticos dos que estiverem governando no momento.

Fica evidente, então, a necessidade da institucionalização e regulamentação da negociação coletiva no setor público. Somente dessa maneira ficará assegurada sua prática, pois se tornará reconhecida pelo Estado e não apenas por esse ou aquele Governo, de modo restrito, descontínuo e incerto.

A democratização das relações de trabalho no setor público teve início efetivo com a Constituição Federal de 1988, com o reconhecimento dos instrumentos da greve e da representação sindical. Na mesma época surgiram lutas para o estabelecimento da negociação coletiva, para que esta tivesse um caráter contínuo. Destaque para os trabalhadores da área da

Saúde do IAMSPE (Instituto de Assistência Médica dos Servidores Públicos Estaduais) de São Paulo. Objetivando melhor atender à população, bem como tratar os conflitos de forma democrática, introduziram práticas de gestão inovadoras, formulando e implantando a primeira experiência sistematizada e acordada de um Sistema de Negociação Permanente em consonância com os princípios legais.

Segundo Braga (1998), a experiência pioneira do IAMSPE desenvolveu conceitos básicos que foram consolidados em projetos seguintes, tais como: 1. a ideia de *sistema* (as partes estabelecem relações formais, por intermédio de um conjunto de postulados, princípio de regras, prévia e expressamente pactuados); 2. a ênfase na *negociação* (reconhecimento expresso da legitimidade da interlocução na relação trabalhista) e 3. o *caráter permanente* do processo (as relações de trabalho possuem natureza permanentemente conflituosa – exige interlocução e tratamento contínuo).

Outra experiência de destaque foi o Sistema de Negociação Permanente da Prefeitura Municipal de São Paulo – SINP-SP, de 2002. Além dos conceitos já expostos, destaque para o foco na participação e qualificação dos servidores, buscando oferecer um serviço de maior qualidade para a população.

Os governos de 1988 (ano da promulgação da Constituição Federal) até 2002 não deram muita atenção/valorização para os servidores públicos (muito menos para a negociação coletiva no setor). Já em 2003, com o início do “governo Lula”, tivemos demonstração de vontade política para o estabelecimento da negociação coletiva no setor público, visando a democratização das relações de trabalho. Governo de forte apelo populista, foi a partir de então que iniciou-se a elaboração de um Sistema de Negociação Permanente com o objetivo de instaurar o diálogo entre servidores federais e o governo. Nesse mesmo ano, pautada pelas experiências aqui trazidas (IAMSPE e SINP) surgiu a Mesa Nacional de Negociação Permanente, que será tratada na sequência.

Em conjunto com várias medidas (contratação de novos servidores públicos por meio de concursos, aumentos salariais e redução de trabalhadores terceirizados), a política de Lula promoveu uma revalorização dos servidores públicos, ora desvalorizados em governos anteriores, marcados por privatizações, terceirizações e redução de contingente. Pode-se considerar que a influência política é (embora não devesse ser) fator determinante para as negociações coletivas de trabalho no setor público.

Nas “negociações” que ocorrem no setor público observam-se grandes discrepâncias (seja na representatividade, nos resultados e até na força de eventual greve) entre as diversas categorias profissionais. Existem categorias que parecem valorizadas e respeitadas pelo Governo, enquanto outras não recebem a merecida importância e/ou respeito. E a mesma visão tem a sociedade, que percebe que existem grupos de servidores que têm mais, e outros que têm menos “força” para negociar. Essa força, nada mais é do que poder político.

2.3.5 A Mesa Nacional de Negociação Permanente - MNNP

A Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) foi criada com assinatura do respectivo *protocolo*⁹, estabelecido entre o Governo Federal e as entidades representativas dos servidores públicos civis da União, em 16 de junho do ano de 2003. Na época, o então Ministro do Planejamento, Guido Mantega, destacou a importância da assinatura do protocolo, afirmando que, pela 1ª vez na história do país, a negociação sindical se tornara institucionalizada (na prática não chegou a tanto, infelizmente). Ele observou que o estabelecimento da Mesa de Negociação refletia uma mudança importante do Governo Lula, para cumprir o seu projeto de desenvolvimento sustentável no país, "combatendo as desigualdades e tendo o funcionalismo como parceiro neste grande desafio". Mantega disse ainda que, naquele Governo, o funcionalismo vinha tendo a valorização que não teve nos governos anteriores. "Precisamos tornar o funcionalismo parceiro do Governo e para isso é necessário que os servidores recebam as condições necessárias, como boas condições de trabalho, salários mais dignos, estímulo à criação de carreiras, entre outros direitos", disse o ministro.

Ainda que exista uma grande distância entre o discurso e a prática, não se pode desprezar a “disposição” daquele Governo em democratizar as relações de trabalho, valorizando (ainda que de maneira desigual) os servidores públicos. A seguir são destacados alguns pontos extraídos do *protocolo* que instituiu formalmente a MNNP:

- Justificativa: a premissa da Mesa é “o reconhecimento de que a democratização das relações de trabalho, tanto no setor público como no privado, constitui verdadeiro pressuposto

⁹ Disponível na íntegra em http://www.servidor.gov.br/mnnp/arq_down/protocolo_formal.pdf

para a democratização do Estado, para o aprofundamento da democracia e para a garantia do exercício pleno de direitos de cidadania em nosso país”. Para a consecução desses objetivos, são destacados: a construção de canais participativos, sistemáticos e resolutivos de interlocução permanente; a transparência administrativa, o comprometimento e a participação dos trabalhadores nas decisões que dizem respeito ao serviço público; a qualificação dos serviços prestados à população; e a valorização dos servidores públicos, inclusive levando em conta a melhoria nas condições de trabalho e a preocupação com a política salarial.

- Princípios: legalidade (necessário o escopo da lei); moralidade (exigência de probidade administrativa), impessoalidade, finalidade ou indisponibilidade do interesse público (somente se pode praticar atos que visem o interesse público); qualidade dos serviços (relacionado à eficiência e eficácia); publicidade (transparência e acesso às informações da Administração Pública); e liberdade sindical (reconhecimento da legitimidade da representação sindical e o direito de greve).
- Funcionamento: A MNNP funcionará com a participação de representantes do Governo Federal (Bancada Governamental) e das entidades representativas dos servidores (Bancada Sindical). Seus procedimentos devem ser formalizados e suas decisões registradas em protocolos e implementadas pelas partes.
- Objeto da Negociação: O objeto da Mesa Nacional de Negociação Permanente será a busca de soluções negociadas para os interesses manifestados por cada uma das partes e a celebração de acordos que externem as conclusões dos trabalhos, comprometendo-se cada uma delas com o fiel cumprimento do que for acordado, respeitados os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

O Regimento Institucional da MNNP traz ainda informações interessantes para melhor entender o funcionamento da Mesa, dentre as quais são ressaltadas:

- Estímulo à Instância Negocial: o regimento tem o seguinte texto em sua Cláusula Oitava: “As partes assumem o compromisso de buscar soluções negociadas para os assuntos de interesse do funcionalismo e da Administração Pública, baseando-se no princípio da boa-fé e atuando sempre com transparência, e de envidar todos os esforços necessários para que os pontos negociados sejam cumpridos, respeitados os princípios e normas que regem e informam a Administração Pública, ratificadas no presente Regimento Institucional”.

Infelizmente, o cumprimento desse compromisso é um tanto quanto difícil de se verificar no mundo real.

- Caráter Deliberativo e Sistema Decisório: A MNNP tem caráter deliberativo, sendo que o critério de votação em qualquer das suas instâncias ou organismos, esgotado o processo negocial, será o do voto por bancada, cabendo sempre um voto para a Bancada Governamental e um voto para a Bancada Sindical. As decisões emanadas da MNNP, seja quanto à forma, seja quanto ao mérito, para produzirem efeitos legais deverão obedecer aos preceitos legais que regem a Administração Pública e/ou nos termos previstos nos estatutos das entidades sindicais, conforme o caso.

- Formalização de resultados: As decisões da MNNP serão registradas em atas ou protocolos, dependendo da sua complexidade. Os Protocolos da MNNP conterão as considerações preliminares que motivaram a decisão, seu conteúdo propriamente dito e os procedimentos legais e burocráticos previstos para sua efetiva implementação e cumprimento.

Na prática, embora a MNNP não tenha poder legal, suas deliberações servem de base para encaminhamento às instâncias onde possam ser concretizadas. Constitui instrumento de resolução de conflitos e de encaminhamento de decisões. A Mesa esbarra em limites (falta a “força de lei”), mas trata-se de uma das tentativas de institucionalização da negociação coletiva no Brasil. Outro caminho que traz grandes esperanças para que essa institucionalização aconteça é a ratificação pelo país da Convenção 151 da OIT, que será tratada em seguida.

2.3.6 A Convenção nº 151 da OIT

As normas internacionais do trabalho elaboradas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) são instrumentos jurídicos que estabelecem princípios e direitos básicos no trabalho. A OIT, como visto anteriormente, é vinculada à ONU e foi fundada em 1919, com o objetivo de promover a justiça social. Talvez o grande destaque seja sua estrutura tripartite, onde governos, empregadores e trabalhadores possuem os mesmos direitos. As normas produzidas pela OIT podem tomar a forma de **Convenção** ou **Resolução**.

Conforme “nota técnica nº 22, de maio/2006” do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), as **Convenções da OIT** são tratados internacionais “*legalmente vinculantes*” que uma vez aprovadas pela Conferência Internacional do Trabalho podem ser ratificadas ou não pelos países-membros. Pela Constituição da OIT, para que um país ratifique uma Convenção esta deve ser apreciada pelas suas autoridades competentes, normalmente o Parlamento. Caso um país-membro decida ratificar uma convenção, em geral, esta entra em vigor nesse país um ano depois da aprovação da ratificação. Os países que ratificam uma convenção “estão obrigados a aplicá-la em sua legislação e em suas práticas nacionais”, tendo que enviar regularmente relatórios referentes à sua aplicação.

Ainda segundo o DIEESE, as **Resoluções** são normas que atuam como diretrizes “não vinculantes”, normalmente complementando os princípios e os direitos definidos por uma Convenção, proporcionando diretrizes mais detalhadas sobre sua aplicação. Em alguns casos, as recomendações também podem ser autônomas, ou seja, não vinculadas à nenhuma convenção, tendo esta a função de definir diretrizes sobre temas ainda não transformados em tratados internacionais.

A **Convenção 151** da OIT¹⁰ conforme seu artigo 1, “...aplica-se a todas as pessoas empregadas pelas autoridade públicas, na medida em que lhes não sejam aplicáveis disposições mais favoráveis de outras convenções internacionais do trabalho”. Em outras palavras, para o caso do Brasil, não há distinção entre regime jurídico de trabalho (“estatutário” X “celetista) ou mesmo entre os níveis municipal, estadual ou federal. Basta que a pessoa trabalhe para a Administração Pública.

Podem ser destacados da Convenção 151 (dentre outros): a proteção, independência e liberdade das organizações sindicais; a instauração de processos que permitam a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas interessadas e as organizações de trabalhadores da função pública.

A **Resolução 159** da OIT, conforme o DIEESE tem como finalidade melhor definir os seguintes aspectos da Convenção 151:

- procedimentos para o reconhecimento de organizações de servidores públicos;

¹⁰ Convenção Relativa às Relações de Trabalho na Função Pública, de 1978.

- negociação de termos e condições de trabalho, com ênfase na regulamentação dos participantes do processo e no encaminhamento dos termos da negociação;
- a vigência do acordo acertado entre uma autoridade pública e uma organização de servidores públicos;
- os meios que devem ser proporcionados aos representantes de organizações de servidores públicos como facilidades ao exercício sindical.

O envio da proposta de ratificação da Convenção 151 e Resolução 159 da OIT é resultado de boa parte dos debates entre governo e movimento sindical ocorridos na Câmara Setorial do Serviço Público, no âmbito do Fórum Nacional do Trabalho, que por quase dois anos negociou as especificidades dos trabalhadores do serviço público dentro do sistema de relações de trabalho brasileiro.

O paradigma orientador dos trabalhos da Câmara Setorial e da indicação de ratificação é a construção do Estado democrático de direito, conforme definido pela Constituição Brasileira, no qual as organizações de trabalhadores, aqui em especial as dos servidores, se reafirmam como importante elemento para a constituição de uma sociedade mais justa e participativa.

Nesse ínterim, conforme sustenta Queiroz (2008):

A ratificação pelo Congresso Nacional da Convenção 151 e da Recomendação 159 da OIT, possui o inegável mérito de estimular e recomendar a cultura da negociação das condições de trabalho no serviço público, levando os titulares dos três poderes, nos três níveis de Governo a adotarem regulamentação dos procedimentos a serem observados por ocasião da data-base das diversas categorias da Administração Pública.

Além disso, a ratificação da Convenção 151-OIT tem como propósito romper com os resquícios do Estado autoritário, na medida em que caminha na defesa da tese da liberdade e autonomia sindical por parte do movimento sindical brasileiro apontando para o estabelecimento de novos padrões de relações de trabalho no setor público.

O processo iniciado com a ratificação da Convenção 151-OIT pode e deve gerar um novo arcabouço doutrinário e jurídico para as relações de trabalho no setor público, já muito debatido tanto no âmbito da Câmara Setorial quanto pela sociedade.

A implementação das garantias definidas na Convenção 151-OIT dialoga com o aprofundamento da democracia no país, avança na transformação do Estado e contribui para

assegurar direitos essenciais para o pleno exercício da liberdade sindical ao conjunto dos trabalhadores, em especial, dos serviços públicos.

Porém há de se ressaltar que a ratificação da Convenção 151 pelo Congresso Nacional é tão somente um passo nesse processo. Devem ser implementadas, ainda, medidas regulamentadoras que coloquem em prática o que nela está determinado, em especial no que se refere ao direito à negociação coletiva no serviço público ainda hoje não regulamentado.

No dia 7 de abril de 2010 (publicação no DOU de 8 de abril de 2010), por meio do Decreto Legislativo nº 206, o Congresso Nacional aprovou, com ressalvas, os textos da Convenção 151 e da Resolução 159 da OIT, que estavam sob análise desde fevereiro de 2008. A primeira ressalva estende a expressão "pessoas empregadas pelas autoridades públicas", constante na Convenção 151, aos diversos níveis de governo e às várias relações de trabalho. Isto é, vale tanto para servidores públicos federais, regidos pela Lei 8.112/90 ou pela CLT, quanto para os servidores dos âmbitos estadual e municipal, regidos pela legislação específica de cada um. Na outra ressalva, estabelece que serão consideradas organizações de trabalhadores abrangidas pela Convenção apenas as organizações constituídas nos termos do artigo 8º da Constituição Federal.

Depois de 32 anos, finalmente o Brasil ratificou a Convenção 151 da OIT, que havia sido assinada pelo país em 1978! Agora com valor jurídico (Decreto é a espécie normativa na qual se transformam os tratados internacionais), a convenção passará por regulamentação/normatização, para enfim começar a vigorar na prática. Conforme o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), as centrais sindicais já protocolizaram documento entre as autoridades e ministérios, exigindo participação na regulamentação da Convenção 151.

Recentemente, por meio da Portaria nº 2.093, de 2 de setembro de 2010, do Ministério do Trabalho e Emprego, foi instituído Grupo de Trabalho com vistas a realizar estudos e elaborar proposta de legislação que trate sobre Organização Sindical, Negociação Coletiva, Direito de Greve e Licença do Dirigente Sindical para Exercício de Mandato Sindical no Setor Público – GT Setor Público. A legalização e normatização desses temas são cruciais para que se tornem definitivamente, e formalmente, parte da realidade do Estado brasileiro (em caráter permanente, e não apenas de forma passageira).

Enfim, foi dado o sinal verde para se instituir, de uma vez por todas, a negociação coletiva no setor público. Dentre as diversas ferramentas que podem contribuir para essa institucionalização, o presente estudo verificará se a Avaliação de Desempenho, em particular no âmbito do INSS, é uma delas...

3 A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (AD) NO SETOR PÚBLICO

Este capítulo tem o objetivo de fornecer uma visão geral de como funciona a Avaliação de Desempenho no setor público, trazendo conceitos e regras, bem como traçando um panorama geral de sua aplicação no território brasileiro.

3.1 Base Legal

A AD na administração pública brasileira possui, como principais fontes de Direito, a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, além de leis específicas (de acordo com cargos e planos de carreiras) e Decretos (idem).

Na Constituição Federal está prevista no artigo 37, parágrafo 8º, inciso II (contratos de gestão); no artigo 41, parágrafo 1º, inciso III (perda de cargo público); no artigo 41, parágrafo 4º (estabilidade) e artigo 173, inciso V (administradores de empresas públicas). Destaque para os fatores de desempenho elencados no artigo 20 da Lei nº 8.112/1990: assiduidade; disciplina; capacidade de iniciativa; produtividade e responsabilidade.

3.2 Conceito

A avaliação de desempenho no setor público tem como regulamentação “básica” o Decreto nº. 7.133, de 19 de março de 2010. Cabe ressaltar que caso haja alguma diferença entre as disposições deste e as disposições de Lei específica de Plano de Cargos ou de Carreira ou da Gratificação de Desempenho, prevalecem às disposições das mencionadas Leis. No decreto estão definidos os critérios e procedimentos gerais das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de 48 categorias de servidores públicos. Em seu artigo 2º, inciso I, encontra-se uma definição de avaliação de desempenho: “*monitoramento sistemático e contínuo da atuação individual do servidor e institucional (...)*”.

Fatores mínimos a serem avaliados, conforme o referido decreto: produtividade; conhecimento técnico; trabalho em equipe; comprometimento com o trabalho; e cumprimento das normas de procedimentos e conduta. Além destes, poderá ser também objeto de avaliação:

qualidade técnica do trabalho; capacidade de autodesenvolvimento; capacidade de iniciativa; relacionamento interpessoal; e flexibilidade às mudanças;

3.3 Finalidades

Nassuno (1998) explica que a necessidade de avaliação de desempenho dos servidores bem como a criação de incentivos e punições a ela associados decorrem de pressões por melhores resultados das organizações públicas, fundadas na competitividade, escassez de recursos e insatisfação da sociedade com os serviços prestados.

Dando sequência, Velasco (2009) coloca que os objetivos da AD são: promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos e subsidiar apolítica de gestão de pessoas, principalmente quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal.

Basicamente, a AD funciona como um mecanismo de “controle de qualidade” das atividades (e resultados) da organização e dos agentes que a compõem. Possui um caráter contínuo e participativo. É necessária para a manutenção do cargo público, para a conquista da estabilidade¹¹ e para promoções e progressões funcionais. Se bem operacionalizada, pode ainda: estimular o trabalho em equipe e a comunicação entre os servidores (entre si e com as chefias); melhorar a consciência da importância e do impacto da contribuição de cada um para o todo (visão sistêmica); orientar as ações para pontos críticos (foco); refletir em ganhos de qualidade nos serviços prestados à população.

A avaliação de desempenho possibilita também a identificação de pontos fortes e pontos fracos, tanto da organização como de sua força de trabalho, orientando ações corretivas e de melhoria. Essa análise do ambiente interno (forças e fraquezas), aliada à análise do ambiente externo (ameaças e oportunidades) da organização, formam ainda a “análise **SWOT**”¹². A análise SWOT é mundialmente conhecida e utilizada na elaboração (que

¹¹ Estabilidade: direito adquirido após 36 meses de efetivo exercício, conforme artigo 21 da Lei n° 8.112/90 e artigo 41 da Constituição Federal, alterados pela Emenda Constitucional n° 19/1998. Servidores estáveis só perdem o cargo: em virtude de sentença judicial transitada em julgado; mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

¹² Do inglês *Strengths* (forças), *Weaknesses* (fraquezas), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças).

leva em conta ainda a missão, visão, valores organizacionais, etc) de um adequado Planejamento Estratégico, que indica nada menos que o rumo que a organização deve seguir.

De certa forma a Avaliação de Desempenho acaba ainda desempenhando uma função “moralizante” do serviço público, melhorando a imagem do Estado/Governo junto à sociedade em geral. Trata-se, portanto, de um processo de inegável relevância e importância; um verdadeiro **instrumento de gestão** que não pode ser desconsiderado.

3.4 Algumas implicações da AD para os servidores públicos

A grande questão percebida em torno da avaliação de desempenho talvez esteja ligada aos seus efeitos financeiros diretos. A AD está intimamente ligada a uma “recompensa”, que é a **Gratificação de Desempenho**. Esta varia, tanto em critérios específicos como em valores a serem pagos, de categoria para categoria, recebendo “nomes próprios” exclusivos. Assim, existe, por exemplo, a GDAIT - Gratificação de Desempenho de Atividade de Infraestrutura de Transportes, devida aos servidores do DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes); a GEDR - Gratificação de Efetivo Desempenho em Regulação, devida aos servidores da ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária); a GDASS - Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social, que é um dos temas centrais do presente estudo, e que será vista em detalhes posteriormente; etc.

Outra implicação que a AD pode trazer é a (remota) chance de **demissão**. Teoricamente um servidor público poderia perder o cargo pela insuficiência de desempenho. Claro que, devido à gravidade do assunto, existem diversas salvaguardas para proteger os indivíduos de ações arbitrária ou injustas. Nassuno (1998), destaca que com a Emenda Constitucional nº 19/1998, “... o servidor torna-se passível de demissão em decorrência dos resultados (ou no caso, da falta de resultados) do seu trabalho, critério condizente perfeitamente com os princípios da administração gerencial”.

Um interessante mecanismo para lidar com o baixo desempenho, adotado em países como Austrália, Inglaterra, Canadá e Estados Unidos, é a possibilidade de *rebaixar* o servidor. Já no Brasil essa alternativa não é considerada, restando apenas a demissão (talvez a medida aplicável mais extrema). É fato que muitos servidores, após longos anos de serviços prestados, acabam se acomodando e não se preocupando mais com sua produção e sua

contribuição para o grupo e para a organização pública. Nesse sentido, a AD pode funcionar como importante mecanismo atuando em prol do coletivo e da sociedade, motivando uma mudança de posturas nesses servidores com desempenho fraco ou simplesmente acomodados.

Na prática, contudo, a demissão puramente por insuficiência de desempenho é algo improvável no país. Isso porque faltam leis e regras mais claras e objetivas; os procedimentos (incluída a garantia de ampla defesa) existentes são burocráticos e demorados; má ou falta de capacitação dos servidores; os procedimentos de avaliação em si nem sempre são objetivos, bem como pode sofrer interferências políticas e pessoais (entre avaliador e avaliado) colocando em xeque sua validade.

Por outro lado, um processo de AD bem estruturado pode trazer diversos benefícios, principalmente ao ser utilizado como efetivo instrumento de gestão. Servidores com baixo desempenho podem ser melhor acompanhados e serem direcionados a programas de capacitação, requalificação, treinamento e desenvolvimento profissional.

3.5 Implantação da Avaliação de Desempenho

Em Relatório elaborado pela OCDE (Organização para a Cooperação e de Desenvolvimento Econômico) sobre o Brasil – 2010 (Governo Federal), intitulado: “Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo”, são descritos 5 conjuntos de posturas/ações (“motivadores do desempenho organizacional”) interdependentes que o Governo deve adotar ao implantar um processo de AD:

- *definir claramente os resultados e efeitos que deseja alcançar e suas expectativas de desempenho em diferentes partes da sua administração e de seus servidores;*
- *deve prover os recursos financeiros necessários para as diferentes partes da administração para que elas tenham uma possibilidade razoável de alcançar suas metas;*
- *deve assegurar que sua administração tenha uma força de trabalho que possua as habilidades e competências necessárias para as atividades que são esperadas que ela realize e seja capaz de manter com o passar do tempo;*

- *deve assegurar que possui administradores leais e competentes em todos os níveis, capazes de liderar as diferentes partes da administração em direção a suas respectivas metas e a encorajar e estimular os servidores para que melhorem seu desempenho; e*
- *mudar a gestão dos servidores públicos deve mudar. O bom desempenho deve ser premiado e o desempenho insatisfatório deve ser assistido. Incentivos devem ser providenciados para o desenvolvimento pessoal e organizacional e a inovação deve ser encorajada. Os servidores devem ser encorajados a prestar um bom serviço e a aumentar suas próprias capacidades e competências.*

O relatório destaca ainda que a gestão por desempenho ainda é confusa e bastante discrepante entre diferentes partes do governo federal brasileiro. Sua efetiva e produtiva implantação ainda precisa ser bastante aprimorada.

O reconhecimento e as oportunidades de promoção e premiação pelo bom desempenho são bastante limitados. Nas promoções, aliás, muitas vezes ainda se dá maior ênfase ao tempo no cargo do que no desempenho deste. Outra crítica se deve à composição remuneratória dos servidores públicos brasileiros, onde a parcela variável tem excessiva representatividade (de 50% a 100% da remuneração base ou até mais). Na maioria dos países-membros da OCDE essa proporção fica abaixo de 10%.

Dentre as recomendações para a AD funcionar bem no país, temos:

- reforçar a gestão estratégica e a gestão orçamentária, buscando a melhoria dos resultados e do desempenho;
- simplificar, desfragmentar e padronizar a gestão de recursos humanos, levando em conta principalmente: a cultura do diálogo; a capacitação dos servidores e gestores; e mudanças na gestão dos servidores públicos seniores e a gestão por competências que apoie o recrutamento, as definições de cargo, o treinamento e a promoção;
- reestruturação e fortalecimento das categorias profissionais;
- alterações nas estruturas salariais;
- melhor avaliação do empregado, de forma mais precisa, justa e com qualidade.

Nota-se que diversas ações precisam ser tomadas para uma eficiente e eficaz implantação da Avaliação de Desempenho no Brasil. Na sequência do estudo, a AD será analisada no caso específico do INSS, onde foi realizada ainda a pesquisa de campo.

4 AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO INSS

Este capítulo tem por objetivo situar o leitor no universo do estudo prático, traçando um breve panorama da Previdência Social e do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, bem como explicando o funcionamento do sistema de avaliação de desempenho implantado recentemente no órgão, a partir do ano de 2009.

A Avaliação de Desempenho (AD) do INSS, segundo a Instrução Normativa nº 38/INSS/PRES, de 22 de abril de 2009 tem como princípios norteadores:

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

A finalidade essencial da AD é o desenvolvimento contínuo do servidor e do instituto, maximizando a qualidade dos serviços previdenciários prestados à sociedade brasileira, que é o “cliente final”.

4.1 Breve visão histórica

Oficialmente, o Brasil começou a ter um sistema previdenciário com a aprovação do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 (Lei Eloy Chaves). Basicamente, a ideia era fornecer suporte aos trabalhadores durante o período de inatividade.

No começo, a organização sistemática era em função das categorias profissionais, com presença marcante e atuante dos sindicatos. Surgiram então diversas instituições representativas de previdência, que foram assumidas pelo Estado, dando origem aos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs.

Esse tipo de sistema gerava graves distorções em função da influência política e econômica que cada instituto exercia. As categorias de renda superior acabaram se tornando mais fortes e melhor representadas. O sistema era seletivo, desigual e excludente; não funcionava da mesma forma para todos (e nem para todos). Era preciso corrigir isso.

Nos anos 60 ocorreram então dois marcos importantes na evolução do sistema previdenciário do país. A Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Lei Orgânica de Previdência Social – LOPS) unificou a legislação referente aos IAPs e o o Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966 terminou por uni-los, criando o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS.

O INPS unificou as ações da previdência para os trabalhadores do setor privado, porém nasceu ainda com um problema: excluía os trabalhadores rurais e os empregados domésticos. No decorrer da década de 70, contudo, diversas alterações na legislação possibilitaram sanar tais exclusões, além de contribuírem para o desenvolvimento do sistema previdenciário como um todo à medida em que os problemas e necessidades foram sendo detectados.

Em 1988, a Constituição Federal criou o conceito de **Seguridade Social** que, segundo Santos (2005, p.1), “...é um dos instrumentos disciplinados pela Ordem Social que, assentado no primado do trabalho, propicia bem-estar e justiça sociais”. A Seguridade Social é composta pelas áreas da **Saúde, Assistência e Previdência Social**.

4.2 A Previdência Social

A Previdência Social pode ser entendida como uma “seguradora” (oferecendo amparo em determinadas eventualidades), porém de caráter público. Sua função essencial é proteger seus segurados e dependentes, através do pagamento de benefícios, nos casos de incapacidade para o trabalho, idade avançada, morte, desemprego involuntário, maternidade e reclusão. Cabe à Previdência Social o reconhecimento (ou não) dos direitos aqui referidos, de acordo com regras e parâmetros definidos em legislação própria. Incumbe ainda à Previdência Social, a administração e pagamento de benefícios, de caráter assistencial, para não segurados, definido na Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social).

4.2.1 Missão da Previdência Social

Missão¹³: “Garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social.”

¹³ Conforme informações extraídas do endereço eletrônico: www.previdencia.gov.br. Acesso em 08/08/2010.

Existem dois tipos de regimes previdenciários: público e privado. O regime privado tem caráter autônomo e complementar, tendo sua previsão no artigo 202 da Constituição Federal de 1988. Já o regime público subdivide-se em Regime Geral de Previdência Social – RGPS, regime previdenciário próprio dos servidores públicos civis e regime previdenciário próprio dos militares.

O “trabalhador” aqui referido é aquele filiado ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que é a forma de organização da Previdência Social. A política solidária, inclusiva e sustentável remete aos esforços para que a cobertura previdenciária seja abrangente (universalidade), não deixando pessoas desamparadas, bem como chama a atenção para o caráter contributivo de seus filiados (os “segurados”) solidariamente com o Estado (para custear o sistema) de modo a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial.

As categorias de segurados do RGPS, conforme Instrução Normativa INSS/PRES nº 45, de 6 de agosto de 2010, são:

- empregado: são os trabalhadores em geral; prestadores de serviços, de natureza urbana ou rural a empresa, em caráter não eventual e mediante remuneração. Existe aqui o vínculo empregatício; o uso da Carteira de Trabalho. São segurados obrigatórios do RGPS;
- trabalhador avulso: presta serviço a diversas empresas, sem vínculo empregatício e mediante intermediação obrigatória do órgão gestor de mão de obra ou sindicato da categoria;
- empregado doméstico: aquele que presta serviço de natureza contínua, mediante remuneração, a pessoa ou família, no âmbito residencial dessas, em atividades sem fins lucrativos;
- contribuinte individual: integram esse grupo os empresários individuais e os popularmente conhecidos como “autônomos” em geral (vendedores, advogados, médicos, motoristas, associados de cooperativas, etc);
- segurado especial: produtores rurais em geral. Devem residir no imóvel rural ou proximidades e explorar atividade em regime de economia familiar;
- facultativo: aqueles que contribuem “por vontade própria”, desde que não exerçam atividade remunerada e tenha no mínimo 16 anos. Os mais comuns são as donas de casa, os estudantes e estagiários.

4.2.2 Visão da Previdência Social

Visão¹⁴: “Ser reconhecida como patrimônio do trabalhador e sua família, pela sustentabilidade dos regimes previdenciários e pela excelência na gestão, cobertura e atendimento.”

¹⁴ Conforme informação extraída do endereço eletrônico www.previdencia.gov.br. Acesso em 08/08/2010.

Observa-se aqui a preocupação com a excelência na gestão e nos serviços prestados à sociedade brasileira. Constitui, portanto, um “norte” a ser observado e perseguido pela Previdência Social que deve ser lembrado e levado em consideração quando da discussão de processos de Avaliação de Desempenho bem como em possíveis mesas de Negociação Coletiva.

4.2.3 Legislação referente à Previdência Social

Legislação¹⁵: artigo 194 da Constituição Federal de 1988, alterado pela Emenda Constitucional n° 20 de 1998 e artigo 3° da Lei n° 8.212 de 24 de julho de 1991.

Além da legislação apontada, que trata das bases da Previdência Social, existem diversas outras fontes utilizadas no dia a dia pelos servidores, como o Decreto n° 3.048/99, Leis 8.212 e 8.213, ambas de 1991 além da recém atualizada Instrução Normativa INSS/PRES n° 45, de 6 de agosto de 2010.

O conceito da Previdência Social remonta a “lei Eloy Chaves”, de 1923, citada anteriormente. Em 2010 a Previdência comemora oficialmente, portanto, 87 anos!

4.3 O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS

O **Instituto Nacional do Seguro Social – INSS** foi criado pelo Decreto n° 99.350, de 27 de junho de 1990, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. 2010 é o ano do 20° aniversário do instituto!

Trata-se de uma entidade da Administração Pública indireta, criado como autarquia federal do Poder Executivo, vinculada ao Ministério da Previdência Social – MPS. Tem personalidade jurídica de direito público e executa atividade essencial (de natureza administrativa) do Estado. O INSS nada mais é do que o principal responsável operacional pelas ações da Previdência Social.

Para se ter uma ideia da grandeza, relevância e impacto do INSS na sociedade brasileira, seguem alguns números do instituto (base junho/2010), conforme informações extraídas em <http://www-inss.prevnet/>, acesso em 12/08/2010:

- O INSS possui 37.860 servidores ativos, além de 6.770 estagiários. Interessante destacar ainda que existem mais de 39.511 servidores aposentados, tornando a relação ativos/inativos bastante equilibrada, porém com mais servidores aposentados do que

¹⁵ Conforme informação extraída do endereço eletrônico: www.previdencia.gov.br. Acesso em 08/08/2010.

em atividade; A nível de Brasil, a rede de atendimento do INSS é composta por: 100 Gerências Executivas, 1.158 Agências da Previdência Social (incluindo as de Benefício por Incapacidade – APS-BI e de Atendimento de Demandas Judiciais – APS-ADJ), 5 Previdenciadoras e 41 Previdenciadoras Cidades;

- A quantidade de atendimentos presenciais no acumulado de até junho/2010 é de 23.058.975 pessoas, perfazendo uma média de 175.633 por dia. Ao mesmo passo, a média de atendimentos por telefone no mesmo período, via Central de Atendimento 135, chega a 226.454 por dia;
- São 27.529.478 benefícios ativos;
- Quantidade de contribuintes do Regime Geral de Previdência Social – RGPS (ano base 2008), conforme consulta de 12/08/2010 ao site www.previdencia.gov.br: Empregados: 31.817.000; Contribuinte Individual: 5.787.747; Trabalhador Doméstico: 1.457.030; Facultativo: 586.850; Segurado Especial: 3.715; Ignorado: 168; total: 39.652.510.

4.4 Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS

A Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS é regulamentada pelo Decreto nº 6.493, de 30 de junho de 2008 e disciplinada pela Instrução Normativa nº 38/INSS/PRES, de 22 de abril de 2009. A gratificação é devida aos integrantes da Carreira do Seguro Social (Lei nº 10.855 de 1º de abril de 2004), e calculada e paga em função do desempenho institucional e individual.

Conforme definido no artigo 7º do referido Decreto: "...a avaliação de desempenho consiste no acompanhamento sistemático e contínuo da atuação individual e institucional do servidor, tendo como finalidade o alcance das metas, considerando a missão e os objetivos do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS."

São princípios norteadores do processo de avaliação de desempenho do INSS, conforme previsto no artigo 2º da referida Instrução Normativa:

- ênfase no desenvolvimento das pessoas;
- gestão participativa;
- mensuração do desempenho pactuado;
- compatibilização da necessidade da Organização com os direitos dos servidores;
- foco nos aspectos críticos do trabalho;
- responsabilidade conjunta, baseada na confiança e no respeito mútuo;
- redução de custos e praticidade para melhorar a qualidade dos serviços prestados;

- transparência baseada no diálogo aberto e construtivo; e
- processo cotidiano e natural de administração.

A avaliação de desempenho, se bem conduzida, funciona como um verdadeiro instrumento de gestão, fornecendo informações operacionais (processos e relações de trabalho) valiosas, permitindo identificar pontos fortes e pontos fracos tanto da instituição como de cada servidor. Dessa maneira, podem-se estudar ações de capacitação, programas de reciclagem e atualização (principalmente da legislação previdenciária, que é bastante complexa e dinâmica), desenvolvimento profissional, etc. Tais oportunidades são importantes pois fortalecem a comunicação, estimulam a cooperação e o comprometimento, além de configurarem ótimos fatores motivacionais e de qualidade de vida para as equipes de trabalho.

A periodicidade da avaliação é semestral, assim como seus efeitos financeiros. Ou seja, a cada 6 meses encerra-se 1 ciclo de avaliação, onde as notas são atribuídas e calculadas para cada servidor, definindo o valor de sua gratificação a ser recebida durante os próximos 6 meses, quando encerra-se o ciclo seguinte, e quando nova avaliação será processada.

Os resultados da avaliação referente a GDASS são medidos em pontos, sendo atribuídos até 20 pontos para a avaliação de desempenho individual e até 80 pontos para a avaliação de desempenho institucional, perfazendo um total máximo de 100 pontos. Note-se que a legislação prevê que a pontuação total mínima não pode ser inferior a 30 pontos. A nota final (30 a 100 pontos) de cada servidor será convertida em reais (R\$) de acordo com tabela específica, que leva em consideração os cargos, níveis e classes.

A GDASS é operacionalizada através do Sistema de Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – SISGDASS, que será abordado adiante.

4.4.1 Avaliação de Desempenho Individual

A Avaliação de Desempenho Individual, de forma simplista, visa aferir a atuação de cada servidor bem como sua contribuição para a organização como um todo. Ou seja, avalia-se quanto o indivíduo contribui para o grupo. São levados em consideração habilidades, conhecimentos e atitudes necessárias e desejáveis ao desempenho funcional que contribuam para o alcance das metas do INSS. A avaliação individual é realizada em dois níveis:

Gerencial: para servidores que atuam na gestão de equipes de trabalho. Critérios avaliados: 1. liderança; 2. planejamento; 3. comprometimento com o trabalho; 4. gestão das condições de trabalho e desenvolvimento de pessoas; 5. relacionamento interpessoal.

Funcional: para servidores membros das equipes de trabalho. Critérios avaliados: 1. flexibilidade às mudanças; 2. relacionamento interpessoal; 3. trabalho em equipe; 4. comprometimento com o trabalho; 5. conhecimento e autodesenvolvimento.

À cada um dos 5 critérios será atribuída notas de 1 a 4 de acordo com os seguintes conceitos:

Nota 1 – insuficiente: um ponto (quando a descrição do fator ocorrer eventualmente);

Nota 2 – raramente: dois pontos (quando a descrição do fator ocorrer com pouca frequência);

Nota 3 – às vezes: três pontos (quando a descrição do fator ocorrer com mediana frequência);

Nota 4 – frequentemente: quatro pontos (quando a descrição do fator ocorrer habitualmente).

Observa-se que a nota pode variar de 5 a 20. Entretanto, visando sanar possíveis distorções e reclamações, a conversão da nota em pontos obedecerá à seguinte tabela:

Nota (total obtido na avaliação individual)	Pontos (que efetivamente irão compor a GDASS)
5	5 (mínimo)
6-7	8
8-9	10
11-12	12
12-13	14
14-15	16
16-17	18
18-20	20 (máximo)

Tabela 1. Conversão da nota da AD Individual em pontos da GDASS

A pontuação que efetivamente comporá a parcela individual da GDASS de cada servidor é a listada na coluna direita. Curioso notar que não haverá, por exemplo, pontuação 6 ou 7. O servidor que tirar nota 6 ou 7 em sua avaliação individual, terá conquistado 8 pontos para sua parcela individual da GDASS. Cabe ressaltar que, alcançando desempenho inferior a 50% da pontuação máxima, o servidor será submetido a processo de capacitação e/ou de análise da adequação funcional. Tratam-se de medidas bastante válidas e que podem trazer melhorias tanto para o servidor como para a instituição.

A avaliação individual será realizada pela chefia imediata do servidor ou, se for o caso, por ocupante de cargo em comissão ou função gratificada designado formalmente pelo Gerente Executivo para tal.

Compete aos avaliadores acompanhar e registrar os aspectos relevantes do desempenho do servidor no decorrer do ciclo; realizar a avaliação dos servidores da equipe; zelar pelo cumprimento do cronograma de avaliação; e dar retorno aos servidores sobre os resultados da avaliação de desempenho.

Só terá direito à nota de avaliação individual o servidor que tiver permanecido em exercício por pelo menos 2/3 (ou seja, 4 dos 6 meses) do ciclo de avaliação. Caso contrário, o servidor terá direito a compor o valor de sua GDASS apenas a parcela referente à avaliação de desempenho institucional, de até 80 pontos.

O servidor que não concordar com a nota obtida pode manifestar-se junto ao seu avaliador, que poderá rever as notas aplicadas. Em último caso, é facultado ainda ao avaliado recorrer às Comissões de Avaliação de Recursos, que serão tratadas posteriormente.

Conforme informações extraídas da “intranet” da Previdência Social, conhecida como “prevnet”, endereço eletrônico <http://www-inss.prevnet/interna.php?acao=GDASS&idt=4056>, acesso em 21/07/2010:

O acompanhamento do desempenho dos servidores deve primar pela forma transparente e respeitosa no sentido de proporcionar o desenvolvimento dos servidores; a correção das causas restritivas detectadas; a melhoria contínua dos serviços; e o reconhecimento dos sucessos alcançados.

4.4.2 Avaliação de Desempenho Institucional

A Avaliação de Desempenho Institucional afere o desempenho da instituição como um todo, por meio do atingimento de metas organizacionais, que levam em conta sua missão, visão, valores e objetivos.

As referidas metas devem sempre ser objetivas e mensuráveis, devendo ser amplamente divulgadas e estarem sempre acessíveis para consultas. São fixadas semestralmente (para cada ciclo avaliativo) pelo Ministro da Previdência Social, podendo ser revistas a qualquer tempo por motivos justificados alheios à atuação do INSS.

As unidades de avaliação institucional definidas são as Gerências Executivas existentes na estrutura organizacional do INSS. No início de cada ciclo de avaliação, o INSS divulgará o resultado atual e a meta institucional de cada Gerência Executiva.

A nota na avaliação institucional tem maior peso na GDASS, correspondendo a 80 dos 100 pontos possíveis (os outros 20 pontos, como descrito anteriormente, referem-se à avaliação individual). Atualmente, o parâmetro utilizado para aferir o desempenho institucional é o indicador “IMA-GDASS”, que será abordado adiante.

4.4.3 IMA-GDASS (Idade Média do Acervo da GDASS)

Conforme Portaria do Ministério da Previdência Social nº 285, de 05 de novembro de 2009, trata-se do indicador aprovado para fins de apuração da parcela institucional da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS.

De acordo com definição extraída da “intranet” da Previdência Social, conhecida como “prevnet”, endereço eletrônico <http://www-inss.prevnet/interna.php?acao=GDASS&idt=4058>, acesso em 12/08/2010:

O IMA-GDASS consiste no indicador de Idade Média do Acervo (IMA), expurgados os motivos de pendência dos processos de benefícios que não são de responsabilidade dos servidores da Carreira do Seguro Social.

4.4.4 Comitês e Comissões

Com a finalidade de acompanhar os procedimentos de Avaliação de Desempenho (AD) no INSS, foram instituídos comitês e comissões:

Comitê Gestor Nacional da Avaliação de Desempenho (CGNAD), Comitês Gestores Regionais (CGRAD) e Subcomitês de Avaliação de Desempenho (SAD): para monitorar e aperfeiçoar o sistema de avaliação como um todo;

Comissões de Avaliação de Recursos (CAR): para julgar, em última instância, eventuais recursos interpostos por servidores contra as notas obtidas nas avaliações individuais.

Tratam-se de instrumentos que contribuem para a melhora contínua do processo de AD do órgão.

4.4.5 SISGDASS - Sistema de Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social

O Sistema de Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – SISGDASS, disponível na “intraprev” (“intranet” dos servidores da Previdência Social), é o sistema informatizado de gestão e operacionalização da referida gratificação. Contém informações restritas e de caráter sigiloso, com diferentes níveis de acesso para administradores do sistema, chefes de unidades de Recursos Humanos, membros das Comissões de Avaliação de Recursos, avaliadores (chefias) e servidor avaliado.

As avaliações são divididas em ciclos (ou períodos de avaliação), com periodicidade (e também efeitos financeiros) de 6 (seis) meses. O primeiro ciclo iniciou-se em 01/05/2009 e terminou em 31/10/2009. O segundo ciclo abrangeu o período de 01/11/2009 até 30/04/2010. Atualmente os servidores estão sob o terceiro período de avaliação, que teve início em 01/05/2010 e terá seu encerramento em 31/10/2010.

O valor pecuniário da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS a ser paga pode variar de servidor para servidor, de acordo com as notas obtidas na Avaliação Individual (peso de até 20%) e na Avaliação Institucional (peso de até 80%)

No SISGDASS são registradas, dentre outras informações, as avaliações em si, consistindo em:

Avaliação da Unidade: onde o servidor tem a oportunidade de avaliar a Unidade em que está exercendo suas atividades em relação aos fatores: Condições Ambientais, Disponibilização de Materiais, Gestão de Pessoas, e Processos de Trabalho; (ANEXO A)

Avaliação do Servidor feita pela Chefia Imediata: onde a chefia imediata avalia o servidor, atribuindo pontuação, de 1 a 4, para cada critério avaliativo: “Flexibilidade às mudanças”, “Relacionamento interpessoal”, “Trabalho em equipe”, “Comprometimento com o trabalho” e “Conhecimento e autodesenvolvimento”. A nota do servidor pode, então, variar de 5 a 20 pontos, com efeitos financeiros diretos; (ANEXO B)

Avaliação da Chefia Imediata feita pelo Servidor: aqui ocorre o inverso: o servidor avalia sua chefia imediata. A pontuação também varia de 1 a 4, porém os critérios avaliativos neste caso são: “Liderança”, “Planejamento”, “Comprometimento com o trabalho”, “Gestão das condições de trabalho e desenvolvimento de pessoas” e “Relacionamento interpessoal”. As notas aqui obtidas não geram efeitos financeiros diretos pois a avaliação individual final fica a cargo de chefia superior. Tem-se aqui uma situação que gera certa polêmica pois o servidor (X) é avaliado pela chefia imediata (Y). Já Y é avaliada por X, porém sem efeitos financeiros (práticos), uma vez que Y será avaliada pela chefia superior (Z), que não acompanha o dia a dia dos trabalhos de Y. Como todo processo recente e ainda em fase de evolução (a GDASS está apenas em seu terceiro ciclo), tais critérios tendem a ser revistos. (ANEXO C)

Autoavaliação do Servidor: aqui o próprio servidor se avalia, atribuindo notas conforme os mesmos critérios em que é avaliado; (ANEXO D)

Avaliação como Chefe da Unidade: acesso restrito aos Chefes de Unidade.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A estratégia de pesquisa adotada foi o “estudo de caso”. Tendo em vista a contemporaneidade dos temas escolhidos, o trabalho poderá contribuir para o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos processos de AD e Negociação Coletiva no setor público, tanto na unidade estudada como nas outras unidades do órgão e até mesmo, de forma análoga, em outros órgãos públicos.

Segundo Mazzotti (apud, Yin, 1984), a estratégia é geralmente usada quando as questões de interesse do estudo referem-se ao como e ao porquê; quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos; e quando o foco se dirige a um fenômeno contemporâneo em um contexto natural. O método de estudo de caso é, portanto, indicado para a presente pesquisa visto que se busca entender como é a Avaliação de Desempenho no INSS, como é vista pelos servidores (e o porquê dessa visão), e ainda como pode contribuir para a institucionalização da negociação coletiva no instituto e o porquê disso ser importante.

A natureza da pesquisa foi “quali-quantitativa”, com predomínio do aspecto qualitativo ao mesmo tempo em que se tentou estudar uma amostra tanto maior quanto possível. O foco foi do tipo “exploratório”, visando um levantamento real da situação em estudo, objetivando ainda apontar falhas, correções e sugestões. O caráter exploratório deu-se em razão do não conhecimento e à falta de maiores informações acerca do fenômeno em estudo, o que é de se compreender já que a AD vinculada à GDASS só teve início a partir de maio de 2009. Trata-se, portanto, de um estudo sem maiores referenciais prévios disponíveis, sobre tema atual, real e em plena aplicação e desenvolvimento, onde a maior preocupação foi a qualidade (e complexidade) das informações obtidas a fim de se melhor entender e descrever o caso.

A coleta de dados e informações foi através do método da observação e aplicação de questionários (ANEXO E). Estes, compostos por questões objetivas e por questões abertas, dando maior liberdade para a participação dos entrevistados.

O pesquisador buscou, no dia a dia do ambiente de trabalho, observar os diferentes comportamentos, reações e opiniões expressadas pelos servidores do INSS ao se tocar no tema da Avaliação de Desempenho e no pagamento da GDASS, bem como interagir com alguns deles, na tentativa de aprofundar o assunto. Essa interação serviu ainda para despertar o interesse dos participantes e motivá-los a participar “formalmente”, respondendo o questionário. Tudo isso de maneira informal, sem nenhum tipo de registro ou gravação. O panorama geral dessas observações serviu para reforçar a interpretação e o entendimento das

respostas formais, bem como trouxe uma noção do sentimento geral dos servidores em relação à AD e à GDASS.

Os questionários foram aplicados em sua grande maioria através do e-mail funcional da Previdência Social, de uso exclusivo e pessoal. Esse canal de comunicação (e-mail) se mostrou o mais viável e prático, além de ser seguro/confiável e oferecer maior flexibilidade para o participante responder com tempo e calma e, possibilitando agregar maior qualidade em suas respostas. Isso tudo sem contar as questões ambientais. A interação entre pesquisador e pesquisado não foi prejudicada pois diversos contatos foram feitos através de e-mail, com destaque, devido à recorrência, para 2 fatos: 1. diversos servidores reafirmaram expressamente o desejo de não terem seus dados de identificação divulgados e; 2. muitos consideraram o questionário bastante interessante, tanto que solicitaram “cópia dos resultados”.

Basicamente, cada servidor recebia e-mail contendo (em arquivo anexo) o modelo de questionário a ser respondido e devolvido diretamente para o e-mail do pesquisador. Este realizou ainda visitas pessoais à algumas Agências da Previdência Social, além de diversos setores do próprio prédio da Gerência Executiva São Paulo Sul. Houve ainda o apoio e interesse desta Gerência no sentido de divulgar a aplicação da pesquisa a todos os servidores a ela vinculados, bem como ao solicitar também “cópia dos resultados” ao pesquisador, que assumiu tal compromisso mediante a não divulgação dos dados dos participantes. Algumas poucas aplicações ocorreram ainda na forma impressa.

A análise conclusiva buscou o cruzamento dos dados coletados com as experiências da observação e interação com os participantes da pesquisa, objetivando agregar maior validade e confiabilidade ao trabalho como um todo. O enfoque na interpretação dos dados foi indutivo, não havendo, em função do ineditismo da pesquisa, maiores buscas de dados ou evidências de outros autores e fontes que pudessem corroborar ou negar os resultados obtidos.

5.1 Perfil da população amostral

A presente pesquisa teve como “população amostral”, ou seja, como participantes, 60 (sessenta) servidores do Instituto Nacional do Seguro Social, optantes pela Carreira do Seguro Social, vinculados à Gerência Executiva São Paulo Sul, composta pelos seguintes setores e

que abrange as seguintes Agências da Previdência Social (APS): Setores: Serviço de Saúde do Trabalhador, Divisão de Benefícios, Serviço de Administração, Seção de Orçamento, Finanças e Contabilidade, Seção de Logística, Licitação, Contratos e Engenharia, Seção de Recursos Humanos e Serviço de Rede de Atendimento; Agências da Previdência Social: APS São Paulo Nossa Senhora do Sabará, APS São Paulo Cidade Dutra, APS São Paulo Santo Amaro, APS São Paulo Jabaquara, APS São Paulo Vila Mariana, APS São Paulo Eldorado, APS São Paulo Pinheiros e APS Itapecerica da Serra.

Todos os servidores participantes da pesquisa estão sujeitos ao programa de Avaliação de Desempenho recentemente implantado no órgão e fazem jus à Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS. A escolha das referida unidade do INSS foi providencial e direcionada em função da maior facilidade de acesso (contato) e probabilidade de obter retorno.

Dos 60 servidores, 46 são ocupantes do cargo de Técnico do Seguro Social (nível médio) e 14 são Analistas do Seguro Social (nível superior). Foram 24 homens e 36 mulheres. A experiência (tempo de serviço) no INSS entre os participantes foi relativamente alta: metade, exatamente 30 pessoas, têm de 5 a 10 anos e 12 (ou 20%) possuem mais de 10 anos de serviço no instituto. Outros 17 (28,33%) tem entre 1 e 5 anos e apenas 1 (1,67%) trabalha há menos de 1 ano no INSS.

A análise dos dados coletados foi estruturada de modo a fornecer uma visão geral de como os servidores entendem e encaram a Avaliação de Desempenho, bem como o que pode ser melhorado. Por fim segue-se uma análise crítica, levando-se em conta as opiniões dos mesmos, acerca do potencial do processo de AD como ferramenta para a institucionalização da negociação coletiva no INSS.

6. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO

Este capítulo apresenta a organização, análise e conclusões/comentários das informações obtidas junto aos 60 servidores que participaram da pesquisa de campo do presente estudo.

6.1 Comentários preliminares

Primeiramente cabe esclarecer que, atendendo à solicitação expressa de diversos servidores, não serão divulgadas quaisquer informações que possam levar à identificação dos mesmos, de tal modo que o fator “*lotação*”, ainda que conste no instrumento de pesquisa, não será objeto de análise. Seguindo a mesma linha de raciocínio, e baseada na mesma preocupação, o pesquisador optou também por não levar em conta o quesito “setor”, mesmo porque diversos servidores declararam atuar em mais de um setor. Ainda assim, não foi identificada qualquer correlação entre esses fatores (“*lotação*” e “setor”) e os perfis de respostas obtidas, de modo que ficou assegurado que tais medidas não afetaram a qualidade da análise dos dados coletados.

O tempo de serviço no INSS e o sexo dos entrevistados, aparentemente, dentro da população amostral estudada, também não exerceram influência nas opiniões dos servidores. Interessante destacar que 70% dos entrevistados estão há mais de 5 anos no órgão, agregando maior qualidade nas respostas, uma vez que são servidores com certa experiência e conhecimento do instituto.

Os fatores “idade” e “função” (cargo de chefia, por exemplo) não serão objeto de qualquer análise visto a quase totalidade dos participantes ter omitido a idade e apenas dois possuem função.

A questão do “**cargo**” (**técnico x analista**) é bastante relativa no órgão. Isso porque na prática não há distinção das atividades desempenhadas e, mesmo o nível de conhecimento e a atuação (tais como setor e função) depende muito mais do próprio servidor do que propriamente do cargo que ocupa. É de praxe haver técnicos (que são a grande maioria)

desempenhando funções teoricamente de analistas. E se assim não fosse, dada a proporção de técnicos e analistas, o INSS não teria condições de operação. Diante dessa realidade, embora a tabulação dos dados coletados tenha levado em consideração o cargo, o pesquisador entende não haver base suficiente (até pela desproporção amostral) para diferenciar a análise entre técnicos e analistas. Desse modo, em que pese a citação de algumas diferenças (em números) ao longo deste capítulo, o valor científico do estudo estará sempre galgado nos números gerais, levando-se em conta a figura do **servidor do INSS**.

Por fim, cabe salientar que a Avaliação de Desempenho do Instituto Nacional do Seguro Social está intimamente (muitas vezes se confundindo) ligada à respectiva gratificação, de modo que um dos focos do Questionário foi justamente a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social – GDASS.

6.2 GDASS na visão dos servidores

No geral, em uma autoavaliação, os participantes afirmaram possuir um bom nível de conhecimento sobre o funcionamento da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social: a nota média ficou em 7,3. Se for levado em conta o cargo, a situação não apresenta muita diferença: a nota média dos 46 técnicos foi de 7,37 e a dos 14 analistas ficou em 7,07.

Em virtude do alto “peso” da GDASS (a gratificação representa cerca de 60%) na remuneração total do servidor, foi observado que o fato da avaliação de desempenho influenciar diretamente “no bolso do trabalhador” é uma questão polêmica e alvo de diversas críticas. Muitos defendem a incorporação total da gratificação, outros consideram que a proporção da parte variável da remuneração deve ser menor. No entanto, a pesquisa apontou para um grande equilíbrio: 29 servidores (48,33%) concordam com o fato da AD interferir diretamente na remuneração, contra 31 que não concordam (51,67%). A diferença foi de apenas 1 pessoa. Já se considerarmos os cargos, a situação muda. Entre os analistas, 71,43% concorda e 28,57% não concorda. Ou seja, a maioria dos analistas aceita ter uma boa parcela de sua remuneração dependente do desempenho. Para os técnicos a situação se inverte: 41,30% concorda e 58,70% não concorda.

Contudo, pelos motivos relatados anteriormente, o pesquisador não entende haver uma relação necessária entre o perfil de resposta dos analistas e o perfil de resposta dos técnicos, de modo que a conclusão quanto à interferência direta da AD na remuneração baseia-se nos números gerais, ou seja, há um forte equilíbrio.

6.2.1 Os critérios de avaliação de desempenho para aferição da GDASS

Observou-se que os critérios de desempenho utilizados na apuração da GDASS são fontes de muitas controvérsias. Foram mencionadas fortes críticas quanto aos métodos, à subjetividade, a influência da relação interpessoal entre avaliado e avaliador e aos indicadores de desempenho, dentre outros.

- Proporção na composição da GDASS (de 80% para a avaliação institucional e 20% para a avaliação individual): é uma questão cuja opinião dos servidores foi bastante dividida: 29 servidores (48,33%) aprovam e 31 servidores (51,67%) não aprovam. Mesmo considerando os cargos (técnico e analista), a situação mantém certo equilíbrio: 8 analistas aprovam e 6 desaprovam; 21 técnicos aprovam e 25 não aprovam.

A favor foi mencionado o estímulo ao trabalho em equipe para o atingimento das metas institucionais. Contra foram citados pelos servidores: o alto “peso” da GDASS na remuneração, a injustiça pelo fato de poucos servidores realmente contribuírem para o atingimento das metas institucionais, críticas ao indicador de desempenho utilizado e a falta de impessoalidade dos avaliadores (prejudicando a parcela individual da avaliação). Restaram ainda algumas sugestões, como aumentar a proporção da avaliação individual, estimular a participação e o reconhecimento de cada servidor, bem como alterações na proporção da composição da GDASS para: 50% institucional e 50% individual (6 sugestões); 95% institucional e 5% individual (2 sugestões); 100% institucional (2 sugestões); 100% individual (2 sugestões); 65% institucional e 35% individual; 20% institucional e 80% individual; e 30% institucional e 70% individual.

Observa-se certo descrédito do servidor com relação ao avaliador, aliado à preocupação com o peso da gratificação na remuneração. Existe ainda um descontentamento frente a servidores menos produtivos (pela sensação de que estes pouco contribuem para o atingimento das metas institucionais), acompanhada da tendência de se querer aumentar a

parcela individual na composição da GDASS, o que leva a crer que muitos servidores confiam na qualidade de seus próprios trabalhos.

- Parcela da avaliação institucional (80% do total da gratificação) apurada de acordo com o desempenho da Gerência: A maioria dos servidores (60% no geral) concorda com esse critério de apuração. Entre os analistas a aprovação é de 71,43%, e entre os técnicos 56,52%.

Dentre os que não aprovam a avaliação institucional agrupada por Gerência, metade acredita que seria mais justo considerar o desempenho de cada APS – Agência da Previdência Social (no caso dos que trabalham nos diversos setores localizados no prédio da Gerência, seria considerado o desempenho da Gerência apenas, sem levar em conta as APS a ela vinculadas). De forma oposta, 12,5% responderam que a avaliação deveria ser mais ampla, considerando a entidade como um todo. Houve ainda sugestões de avaliação institucional por setor (8,33%) e também por Estado (4,17%).

Trata-se aqui de um critério que demonstra que há espaço para aperfeiçoamentos. A aprovação foi apertada e existe certa tendência em querer que se delimite mais a unidade avaliada para fins de apuração da parcela institucional da GDASS. Essa tendência se justifica pelas diferentes realidades e também qualidades de cada setor, APS, Gerência ou mesmo por regiões geográficas. A preocupação talvez resida no fato de muitos servidores entenderem não ser justo “carregarem” aqueles que são improdutivos e/ou que não tenham qualquer tipo de comprometimento com o desempenho da instituição, e que apenas se aproveitam (“comportamento carona”) dos resultados.

- Utilização do índice IMA-GDASS (avaliação institucional): Houve o mais rigoroso empate em relação à aprovação quanto à utilização do referido índice como indicador de desempenho para aferição da gratificação. Tanto no geral, como entre técnicos e entre analistas, a aceitação foi de exatamente 50%.

A maior crítica na adoção de tal índice se deve pela sua restrição. Consiste basicamente na medição do tempo (em dias) que o INSS leva para concluir um processo. Ocorre que isso acaba restringindo e muitas vezes centralizando o foco das ações operacionais, em detrimento de outras atividades também importantes para o cidadão, que acabam deixadas em segundo plano. Isso sem contar que os servidores capacitados (deveria ser uma atribuição de analistas, mas a única restrição é o conhecimento) para análise e

conclusão dos processos é bastante limitada em relação ao quantitativo geral. Ou seja, poucos são os que atuam “diretamente” no IMA-GDASS.

Dentre os servidores que não aprovam o índice adotado pelo INSS, destacam-se os seguintes comentários, críticas e sugestões: a avaliação deveria levar em conta o desempenho geral, de forma mais abrangente; as regras do IMA-GDASS apresentam falhas e a pressão gerada em torno das metas pode prejudicar a qualidade das análises dos processos; deveria ser analisado o desempenho de todos e de cada processo, a fim de que todas as unidades pudessem ser avaliadas.

De fato o IMA-GDASS é um índice apenas quantitativo e que merece aperfeiçoamentos. Trata, contudo, de uma questão de grande repercussão na imagem da própria Previdência Social, que é o tempo (a demora, a lentidão) para se analisar cada processo. O impacto disso perante a sociedade é muito grande. Talvez, em um primeiro momento, mesmo com todas as suas imperfeições, seja um critério razoável de aferição do desempenho institucional. O ideal talvez fosse mesmo avaliar todos os processos do INSS. Mas em um primeiro olhar, visto a diversidade, complexidade e particularidades de tais processos, talvez seja um tanto quanto inviável fazê-lo.

- *Fatores utilizados na avaliação individual*: Aqui tem-se os fatores considerados na avaliação de cada servidor, que são: “liderança”, “planejamento”, “comprometimento com o trabalho”, “gestão das condições de trabalho” e “desenvolvimento de pessoas e relacionamento interpessoal”.

Um total de 36 servidores (60%) aprovam a utilização destes critérios em suas avaliações. Se levarmos em conta os cargos, a aprovação é de 64,29% entre os analistas e 58,70% entre os técnicos. Entretanto, desses 36, cerca de 22,22% fazem ressalvas, como a necessidade de melhorar o sistema e a falta de preparo, comprometimento ou de impessoalidade do avaliador.

Já os 24 servidores (40%) que não aprovam os fatores utilizados atualmente na avaliação individual, apresentam como principais motivos: a subjetividade dos critérios e a influência pessoal (entre avaliado e avaliador). Sugerem ainda a inclusão de outros critérios, mais específicos, objetivos e mensuráveis, tais como produtividade, assiduidade e pontualidade.

- Periodicidade semestral da avaliação: Exatamente 65% (39 servidores) aprovam o ciclo de seis meses para cada avaliação. Analisando de acordo com o cargo, a proporção quase não se altera: 65,22% dos técnicos e 62,29% dos analistas.

Dentre os 21 servidores (35%) que não aprovam, foram sugeridas as seguintes periodicidades para a avaliação de desempenho do órgão: anual (57,14%), trimestral (19,05%), mensal (19,05%). Apenas 1 servidor (4,76%) não sugeriu outro período.

Uma avaliação mensal, embora possa oferecer maior controle e acompanhamento, pode se tornar fonte de muita pressão e desgaste para os servidores avaliados e também para os avaliadores. Sem contar o tempo despendido com a operacionalização da avaliação. Fatores como férias, feriados ou mesmo acontecimentos externos teriam forte influência também. Avaliar todo mês parece, à primeira vista, um tanto quanto inviável.

Opostamente, a avaliação anual pode dificultar o controle e acompanhamento. Em períodos muito longos se torna mais difícil para o avaliador (e até para o avaliado) ter uma visão coerente (e considerando as oscilações) do desempenho de cada servidor e também da própria instituição. As variações nos cenários (interno e externo) poderiam trazer surpresas desagradáveis ao final do ciclo avaliativo.

Já uma avaliação trimestral parece ser razoável, embora apresente, em menor intensidade, as características e dificuldades da avaliação mensal. Quem sabe um ciclo de 4 meses fosse suficiente para se obter um bom nível de controle, acompanhamento e tempo para operacionalização.

A periodicidade semestral, como é atualmente, possa talvez ser considerada bastante equilibrada, oportunizando tempo suficiente para uma boa avaliação.

6.2.2 Nota final da GDASS

Concluída as análises de seus principais aspectos e critérios, a avaliação de desempenho do INSS vinculado à GDASS, do modo como é hoje, foi avaliada pelos 60 servidores participantes da pesquisa, que atribuíram notas entre zero e nove, sendo que a

média final ficou em 5,4. Na visão dos analistas a média seria 6,43 e para os técnicos, 5,09. Diversas críticas, comentários e sugestões foram feitos, dentre os quais destacam-se:

- Críticas e pontos negativos: deficiência técnica dos sistemas corporativos, afetando negativamente o desempenho; poucos servidores de fato contribuem para o bom desempenho institucional; avaliação individual prejudicada em função do descrédito em relação aos avaliadores; critérios subjetivos e pouco claros; pode ser usado como instrumento de perseguição pessoal e política; críticas em relação à regras específicas; alto impacto na remuneração; possui caráter punitivo; não avalia de forma justa; periodicidade; setorização para avaliação institucional; sistema (indicador de desempenho IMA-GDASS) privilegia a quantidade em detrimento da qualidade.
- Elogios: bom instrumento avaliativo: por ser baseada em metas individuais e coletivas, sendo menos arbitrária do que quando feita antigamente, sem parâmetros; se usado por gerente com consciência profissional; ferramenta contra o comodismo, especialmente aos servidores estáveis;
- Comentários e sugestões: melhorar a qualidade dos os avaliadores, através de orientações e preparações; inversão de avaliação (avaliador/chefia sendo avaliado); cargos de chefia por prazo determinado e vinculados à avaliação; GDASS deveria ser incorporada ao salário ou ter impacto menor na remuneração; GDASS independente da remuneração, como espécie de prêmio/bônus; aperfeiçoamento do sistema; fornecer condições (materiais, parque tecnológico, sistemas corporativos, capacitações, treinamentos) como condição para se exigir bom desempenho; aferição diferenciada e para todos os processos; oferecer crescimento profissional ao servidor;

6.3 A Avaliação de Desempenho (AD) na visão dos servidores

Apenas 11,67% dos entrevistados acreditam que a Avaliação de Desempenho é suficientemente explorada. Dentre os motivos para 88,33% dos servidores entenderem que a AD não é devidamente explorada, temos:

- subjetividade, falta de especificidade e/ou não concordância com os critérios utilizados;

- ausência ou insuficiência de treinamentos e capacitações para os servidores: que poderiam inclusive contribuir para melhorar o desempenho;
- indicador de desempenho utilizado (IMA-GDASS): além de ser apenas quantitativo, não abrange diretamente a maioria dos servidores, deixando os resultados “nas mãos (e nas costas)” de poucos;
- descrédito em relação ao avaliador (chefia) no tocante à avaliação individual: falta de preparo, influências pessoais, etc;
- caráter punitivo da AD;
- influência direta da AD na remuneração: tanto pela proporção como pelo simples fato de afetar o bolso do trabalhador;
- os resultados positivos da AD não se traduzem em benefícios aos servidores;
- falhas de comunicação e ausência de feedback;

Interessante destacar que praticamente todos os servidores disseram ainda que a AD no INSS precisa ser aprimorada. Mesmo dentre os poucos que responderam positivamente (que a AD é suficientemente explorada), muitos reforçaram a necessidade de se melhorar o processo.

Por outro lado, ainda que 15% dos participantes não tenha registrado manifestação específica sobre a questão em si, nota-se que absolutamente nenhum servidor se posicionou contra o fato de ter seu desempenho avaliado.

6.4 Avaliação de Desempenho como ferramenta de negociação

Questionados se a AD pode ser usada como ferramenta de negociação entre Servidores e Governo, 65% dos participantes responderam que sim. Entre os analistas a proporção ficou em 78,57% e entre os técnicos em 60,87%.

6.4.1 AD e Negociação: o que pesa contra?

Os 21 servidores (35%) que disseram que a AD não pode ser usada como ferramenta de negociação justificaram da seguinte maneira:

- críticas à maneira como é a AD atualmente (alguns relataram que, se for aperfeiçoada poderá sim ser utilizada como ferramenta de negociação): 33,33%;
- Governo impõe a AD, utilizando-a como instrumento para fazer prevalecer sua vontade: 23,81%;
- não existe, por parte do Governo, o devido reconhecimento e tratamento com relação ao atingimento das metas de desempenho, de modo que a AD perde sua utilidade reivindicatória (e de negociação) por parte dos servidores: 14,29%;
- não há, por parte do Governo, abertura para negociações: 9,52%;
- a negociação não é o objetivo da AD: 4,76%;
- 14,29% não opinaram.

6.4.2 AD e Negociação: tudo a ver!

Os 39 servidores que entendem que a Avaliação de Desempenho pode ser utilizada como ferramenta de negociação, destacaram que o atingimento das metas institucionais, que são objetivas e específicas (traduzíveis em números), pode se tornar instrumento de barganha e negociação com o Governo. Acrescentaram ainda que as unidades que superam as metas deveriam automaticamente receber algum tipo de premiação. Vários servidores, contudo, destacaram (novamente) que a AD deve ser aperfeiçoada.

Em relação à maneira como a AD pode ser explorada em eventual negociação com o Governo, foram dadas as seguintes opções aos respondentes da pesquisa, solicitando que fossem numeradas e classificadas em ordem de importância: **negociar ajustes remuneratórios; negociar condições de trabalho; negociar progressões/promoções na**

carreira; negociar prêmios, licenças e/ou outros tipos de vantagens e reconhecimentos; outros.

As respostas deveriam ser assinaladas de “1” a “5”, sendo “1” a opção mais importante; “2” a segunda mais importante; “3” a terceira mais importante; “4” a quarta mais importante; e “5” a quinta mais importante. Entretanto, muitos servidores responderam números repetidos, sob a justificativa de que consideravam uma ou mais alternativas com o mesmo grau de importância. Desse modo, ao realizar a tabulação dos dados, o pesquisador utilizou uma escala de pontuação para apurar a ordem de importância das referidas opções na visão dos respondentes. O critério de pontuação foi o seguinte: resposta “1” = 5 pontos; resposta “2” = 4 pontos; resposta “3” = 3 pontos; resposta “4” = 2 pontos; e resposta “5” = 1 ponto.

Na visão dos servidores, o maior interesse em se utilizar a AD como instrumento de negociação com o Governo, é, com 147 pontos, **“negociar progressões/promoções na carreira”**. De certa forma este resultado surpreendeu o pesquisador, que imaginava (e também havia observado) que a mais importante para os participantes fosse a questão salarial. Uma justificativa talvez possa residir no perfil mais experiente (“tempo de casa”) dos participantes (relembrando que 70% possuem mais de 5 anos de INSS), que podem ter interesse maior na carreira em si.

Em segundo lugar, com 136 pontos, vem a opção de **“negociar condições de trabalho”**. De fato as condições de trabalho, sejam de ordem técnica (instalações, mobiliários, materiais de escritório, equipamentos de informática, instabilidade e falhas dos sistemas corporativos, dentre outros), sejam de ordem psicológica (pressões diversas, assédio moral, desgastes, cobranças, reclamações e até ameaças no atendimento ao público) são fontes comuns de insatisfação entre servidores do INSS.

A seguir, com 131 pontos (talvez um “empate técnico” com o segundo lugar), aparece o interesse em **“negociar ajustes remuneratórios”**. Apesar de tema sempre comentado “pelos corredores” da instituição, o aumento salarial não foi apontado como o principal ponto a ser negociado com o Governo, utilizando como ferramenta a avaliação de desempenho. Não deixa de surpreender ainda mais pelo fato de que uma das maiores queixas dos servidores em relação ao processo de AD é justamente seu efeito direto na remuneração.

Em quarto lugar vem a opção de “**negociar prêmios, licenças e/ou outros tipos de vantagens e reconhecimentos**”. Foram citados ainda o desejo de negociar: “horas trabalhadas”, “capacitações e oportunidades de desenvolvimento pessoal/profissional, como bolsas para pós-graduação”, “participação na elaboração e alterações na legislação previdenciária”, “remuneração superior para aqueles que analisam processos” (que são os que atualmente atuam diretamente no indicador de desempenho IMA-GDASS).

6.5 Reflexos da Avaliação de Desempenho para a sociedade

Dos 60 servidores pesquisados, 60% acredita que a AD reflete de maneira positiva nos serviços prestados pelo INSS à sociedade; 18,33% pensa de forma oposta e 21,67% disse que a avaliação de desempenho não traz reflexos significantes para o cidadão. Nenhum dos servidores que compartilha desse último pensamento registrou manifestação a respeito. Dos que entendem que a Avaliação de Desempenho acarreta impacto para o público (“cliente final”) dos serviços prestados, foram feitos os comentários expostos a seguir.

6.5.1 Reflexos positivos

Trinta e seis servidores apontaram os seguintes ganhos para a sociedade, frutos da Avaliação de Desempenho:

- melhora no atendimento;
- maior rapidez na análise e conclusão de processos;
- gera comprometimento com o trabalho;
- melhora no empenho do servidor bem como conscientização da importância dos serviços prestados pelo instituto;
- celeridade, justiça, economicidade, publicidade, impessoalidade, legalidade e moralidade;

- torna o trabalho mensurável, possibilitando a identificação de demandas que merecem maior atenção;
- estimula o servidor a se atualizar e reciclar seus conhecimentos;
- melhora a imagem da Previdência Social como um todo.

6.5.2 Reflexos negativos

Onze servidores apontaram os seguintes reflexos negativos da AD para a população em geral:

- pode desmotivar servidores com nota baixa em sua avaliação individual, refletindo no atendimento ao público;
- é fonte de insegurança (em relação à remuneração), pressão, estresse e preocupação, que acarretam problemas de saúde ao servidor, gerando seu afastamento que, por consequência, prejudica a sociedade;
- o indicador de desempenho adotado é apenas quantitativo, deixando a qualidade em segundo plano, gerando retrabalho e muitas vezes surpresas desagradáveis e transtornos aos beneficiários e segurados (erros e revisões de benefícios, por exemplo).

6.6 Conclusões da Pesquisa

Os dados obtidos com a pesquisa de campo, aliados à observação, experiência e interação do pesquisador com os participantes, leva o mesmo a concluir que o processo de Avaliação de Desempenho necessita ser aperfeiçoado. Os números mostram que existem sempre opiniões favoráveis e opiniões desfavoráveis, sem haver unanimidade em nenhum ponto. Contudo, verificou-se que, mesmo entre os que têm uma visão positiva da AD, existem ressalvas. É interessante observar ainda que, entre os que enxergam de maneira negativa, há espaço para mudanças de opinião, condicionadas a melhorias no processo. Uma minoria bastante reduzida se mostrou irredutível em sua reprovação à AD.

Os resultados, principalmente as críticas feitas pelos servidores, vão de encontro com o entendimento e posição (em geral ainda negativa) de diversas entidades representativas dos servidores da Previdência Social. A Diretoria Executiva da Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social (ANASPS) faz crítica direta à Avaliação de Desempenho Individual, afirmando que nesta prevalece “...os velhos e malfadados procedimentos e critérios subjetivos de notas e pontos, ampliando o caráter punitivo e restritivo da GDASS”. O próprio presidente da associação, Paulo César Regis de Souza, defende que a responsabilidade pelo desempenho deveria ser compartilhada entre avaliado e avaliador dizendo que: “Devemos isso sim mandar reciclar todos os chefes que validaram a avaliação individual abaixo de 20% pois demonstram ser incompetentes para comandar os servidores”.

Seguindo a mesma linha de pensamento, o Sindicato dos Servidores Públicos Federais em Saúde, Trabalho, Previdência Social do Estado do Paraná (SINDPREVS) também se mostra contra a AD do INSS, pelo menos na maneira como é operacionalizada atualmente. Destaca que a Avaliação de Desempenho é “...subjetiva e tendenciosa, que ignora todo um histórico profissional do servidor público do INSS, depreciando seus valores profissionais, sua experiência e sua própria autoestima”. Critica ainda o fato da avaliação ser imposta, bem como os critérios utilizados; o caráter punitivo. A falta de preparo dos avaliadores, assim como destacado por vários servidores participantes do presente estudo, é igualmente citada pelo sindicato: “De fato o que ocorre, é uma avaliação feita por "leigos", ou melhor, pessoas despreparadas tecnicamente para avaliar os servidores, resultando tal em transformação no ambiente de trabalho que se tornou mais inóspito, e sem respeito profissional entre colegas” (MOREIRA, 2009).

Por outro lado, tanto os servidores participantes da pesquisa de campo deste trabalho, como as entidades representativas, demonstram acreditar na AD. A mesma ANASPS finaliza sua análise da seguinte maneira:

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

O SINDSPREVS também reconhece o valor da AD (desde que bem conduzida):

O verdadeiro objeto de uma avaliação de desempenho é mapear resultados, identificar obstáculos, orientar ações e programas de desenvolvimento, identificar habilidades a serem desenvolvidas, e aplicar métodos saneadores dos problemas encontrados, e não penalizar o trabalhador sem objetivamente investir no mesmo. [...] E ainda, apenas para que não haja ilusões, uma boa avaliação hoje não significa que a próxima terá o mesmo critério ou resultado na próxima avaliação, onde o avaliador pode ser outro, e mais uma vez o servidor estará a mercê de uma avaliação subjetiva e uma objetiva e incontroversa redução salarial, quiçá uma demissão

No geral, parece existir ao mesmo tempo um sentimento de desconfiança e de confiança no processo de AD do INSS. A desconfiança é compreensível, mesmo porque a Avaliação de Desempenho ainda é uma ferramenta recente, que apresenta falhas e que tem um longo caminho a ser percorrido até atingir um bom grau de desenvolvimento e maturidade. Por outro lado, existe a confiança de que, caso isso ocorra, a AD poderá trazer diversos ganhos, inclusive podendo ser usada como ferramenta de negociação. Potencial não lhe falta...

7 Considerações finais

O presente trabalho abordou o tema da Avaliação de Desempenho (AD) como processo negocial. O objetivo foi verificar se a AD constitui uma ferramenta para a institucionalização da negociação coletiva no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Para tanto, foi analisado especificamente o processo de AD do INSS, que foi implantado a partir de maio de 2009. A partir dessa análise, buscou-se ainda sugerir melhorias no processo de AD, visando sua contribuição para a institucionalização da negociação coletiva no órgão.

A Negociação Coletiva no setor público sempre enfrentou barreiras, especialmente de ordem legal, para se tornar uma realidade. E trata-se de uma prática indispensável à vida moderna, onde as relações de trabalho são bastante complexas. É o meio pelo qual as partes, Governo (“empregador”) e Servidor (“empregado”), têm a oportunidade de dialogar e chegar a um acordo, visando ajustar os termos da relação de trabalho, alinhando tanto quanto possível, interesses pessoais e interesses organizacionais. O Estado/Governo nunca foi obrigado a negociar com seus servidores, o que deixava estes em desvantagem. Contudo as perspectivas são boas; a negociação coletiva caminha para ser devidamente “legalizada” (não que fosse prática ilegal, e sim no sentido de ser prevista em legislação) e então, regulamentada. Terá amparo legal para se tornar definitivamente reconhecida e praticada pela Administração Pública junto aos seus servidores (representados pelos sindicatos). Em termos práticos, a negociação coletiva pode se utilizar de diversas ferramentas no seu processo de institucionalização, dentre as quais, a Avaliação de Desempenho.

A Avaliação de Desempenho, em maior ou menor grau de desenvolvimento, já é uma realidade presente no serviço público. Falando especificamente da AD no INSS, trata-se de um processo iniciado recentemente, havendo escassez/ausência de pesquisas específicas relacionadas, o que prejudicou efetivas comparações acerca dos resultados obtidos na pesquisa de campo. Outra limitação se deu em relação à quantidade de participantes que, proporcionalmente, representa pouco em relação à quantidade de servidores da instituição. Certamente um quantitativo superior de respondentes agregaria maior valor estatístico e científico ao trabalho. Por outro lado, os dados aqui apresentados podem contribuir para estudos futuros, servindo de referência. A pesquisa junto a servidores do órgão demonstrou que o processo de AD, do modo como é hoje, apresenta diversas deficiências, sendo necessárias correções e aperfeiçoamentos. Seu potencial, contudo, é grande. Inclusive não se

duvida que possa contribuir para a institucionalização da negociação coletiva no INSS. Nas condições atuais, 65% dos participantes acredita nisso. Caso a AD seja melhorada, talvez esse percentual pudesse facilmente ultrapassar os 90%.

Para isso, eis algumas sugestões, na visão do pesquisador e dos participantes da pesquisa, para melhoria do processo de AD no órgão: adoção de critérios mais objetivos; avaliação 360° (“todos avaliando todos”); AD vinculada à capacitação (ajuda a eliminar possível caráter punitivo da avaliação ao oferecer oportunidades para o servidor se desenvolver); acompanhamento e investimento no desenvolvimento de competências do servidor; reconhecimento; cultivo do diálogo aberto, gerando confiança; maior participação dos servidores; *feedback* (“dar retorno”) acerca do desempenho, etc.

Os efeitos positivos da AD para a sociedade parecem ser muito mais factíveis e prováveis do que os efeitos negativos. Levando-se em conta que: estes últimos foram apontados levando em consideração as deficiências do processo tal como é atualmente; e que a avaliação possibilita, dentre outros benefícios, identificar e corrigir deficiências de desempenho, é de se esperar que, conforme se desenvolve, a AD tende a produzir somente ganhos tanto para os servidores como para a instituição, refletindo naturalmente e conseqüentemente, em maior qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

O presente trabalho, além de servir como referencial, ou mesmo base comparativa para futuros estudos sobre os processos de Avaliação de Desempenho e Negociação Coletiva, tem a pretensão de servir como “estímulo” ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), para que este desenvolva estudos sobre os temas, planejando ações de melhoria a fim de utilizar a AD como um verdadeiro, eficiente e eficaz instrumento de gestão das relações de trabalho no setor público. Gestão essa que, com a negociação coletiva em prática, pode ser tornar cada vez mais democrática, justa, participativa e equilibrada.

Por fim, a Avaliação de Desempenho é uma ferramenta para a institucionalização da negociação coletiva no INSS? Na visão do autor, a resposta é: ainda que a AD necessite ser melhorada, SIM. Seu próprio aperfeiçoamento inclusive instiga uma negociação entre Servidores e Governo para se chegar a um acordo de como se deve “manuseá-la”. Negociação coletiva e AD: tudo a ver!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Oscar. *SIADI – Sistema de Avaliação de Desempenho do INMETRO*. Conferência Nacional de Recursos Humanos. Brasília, 2009.

ANASPS. DIRETORIA EXECUTIVA. *Análise ANASPS nº02/2010 – GDASS/INSS. 06 de Janeiro 2010. Modelo de Avaliação de Desempenho e Atividade do Seguro Social*. Brasília/DF, 6 de janeiro de 2010. Disponível em <http://www.anasps.org.br/index.asp?id=3005&categoria=33&subcategoria=61>. Acesso em 29/10/2010.

ARIOSI, Mariângela F.. Os efeitos das convenções e recomendações da OIT no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 507, 26 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5946>>. Acesso em 20/09/2010

BRAGA, Douglas Gerson. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública*. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 1998.

_____. Programa de Capacitação de Negociadores do SUS: construindo o Sistema nacional de Negociação Permanente do SUS – SINNP-SUS. São Paulo: Internacional de Serviços Públicos, ISP – Brasil, 2007.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 2.093, de 2 de setembro de 2010. Publicado no DOU nº 170, de 3 de setembro de 2010 ISSN 1677-7042 – páginas 94/95

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe Sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.htm>

BRASIL. Constituição Federal do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112compilado.htm

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del5452.htm>

BRASIL. Decreto nº 1.256, de 29 de setembro de 1994. Promulga a Convenção nº 154, da Organização Internacional do Trabalho, sobre o Incentivo à Negociação Coletiva, concluída em Genebra, em 19 de junho de 1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1256.htm

BRASIL. Decreto nº 4.796, de 29 de julho de 2003. Institui o Fórum Nacional do Trabalho e dá outras providências. Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/98448/decreto-4796-03>

BRASIL. Decreto Legislativo nº 49, de 27 de agosto de 1952. Aprova Convenção 98 Relativa a Aplicação Dos Princípios do Direito de Organização e de Negociação Coletiva Adotada em 1949, Na Cidade de Genebra por Ocasão da 3 Conferencia Internacional do Trabalho. Disponível em DOU. Diário Oficial da União núm. 49, Agosto 28, 1952

BRASIL. Decreto nº 42.288, de 19 de setembro de 1957. Torna público o depósito por vários países, dos instrumentos de ratificação da Convenção nº 98, concernente à aplicação dos princípios do direito de organização e negociação coletiva, adotada na XXXII Seção da Conferência Internacional do Trabalho de Genebra, a 1º de julho de 1949. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=85427> Acesso em 19/09/2010.

BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L7783.htm> Acesso em 19/09/2010

BRASIL. Decreto Legislativo nº 206, de 7 de abril de 2010. Aprova, com ressalvas, os textos da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Decretos/decreto_206.pdf Acesso em 27/09/2010

BRASIL. Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009. Disponível em <http://www.fenasps.org.br/noticias/24032010Decreto.pdf>

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 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://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/30/1998/19.htm>

BRASIL. Instrução Normativa INSS/PRES 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>

BRASIL. Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Primeira a instituir a previdência social, por meio da qual foram criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões de nível nacional primeira a instituir a previdência social, por meio da qual foram criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões de nível nacional. Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103693/decreto-4682-23>

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1960/3807.htm>

BRASIL. 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 www010.dataprev.gov.br/sislex/.../1966/72.htm

BRASIL. Instrução Normativa nº 45 INSS/PRES, de 6 de agosto de 2010. Dispõe sobre a administração de informações dos segurados, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos dos beneficiários da Previdência Social e disciplina o processo administrativo previdenciário no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Disponível em http://www.teiadigital.com.br/Central2.0/images/Site_6/IN%2045.pdf

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/30/1998/20.htm

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1999/3048.htm>

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212orig.htm

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1991/8213.htm

BRASIL. 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 <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1990/99350.htm>

BRASIL. 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.brasilus.com.br/legislacoes/decretos/16635-6493.html>

BRASIL. Decreto Legislativo n.º 49, de 1952. Senado Federal. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=81869>
Acesso em 19/09/2010.

BRASIL. Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001, instituindo a Carreira do Seguro Social, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.855.htm

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria nº 285, de 5 de novembro de 2009. Disponível em DOU de 06/11/2009 (nº 212, Seção 1, pág. 57)

CUT – Central Única dos Trabalhadores. Convenção 151 – Um grande avanço para as relações de trabalho no serviço público. Disponível em http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/dh/cartilha_oit_convencao_151.pdf
Acesso em 19/09/2010

_____. Secretaria Nacional de Organização. Boletim da Reforma Sindical e Trabalhista. Disponível em http://www.observatoriosocial.org.br/arquivos_biblioteca/conteudo/1198Boletim_012_03.pdf
Acesso em 23/10/2010

DAMIAN, Fábila Lima de Brito. Assessora Jurídica na Procuradoria Regional da República da 3ª Região, Especialista em Direito Processual Civil, Pós-graduanda em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Disponível em <http://www.oab.org.br/oabeditora/users/revista/1211291019174218181901.pdf>.
Acesso em 19/09/2010.

DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Artigo: Centrais sindicais exigem participação na regulamentação da Convenção 151. Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/13847-centrais-sindicais-exigem-participacao-na-regulamentacao-da-convencao-151>
Acesso em 27/09/2010

_____. Artigo: Congresso promulga Convenção 151: Decreto Legislativo 206/10. Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/12742-congresso-promulga-convencao-151-decreto-legislativo-20610>
Acesso em 27/09/2010

_____. Artigo: Governo vai regulamentar greve no serviço público, diz Duvanier. Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/agencia-diap/8120-governo-vai-regulamentar-greve-no-servico-publico-diz-duvanier>
Acesso em 19/09/2010.

_____. Artigo: Negociação coletiva: Governo deve encaminhar projeto de lei ao Congresso. Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/12861-negociacao-coletiva-governo-deve-encaminhar-projeto-de-lei-ao-congresso>
Acesso em 27/09/2010

_____. Artigo: MTE ratifica Convenção 151, da OIT, sobre negociação coletiva do servidor. Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/agencia-diap/13376-mte-ratifica-convencao-151-da-oit-sobre-negociacao-coletiva-do-servidor>
Acesso em 22/08/2010.

_____. Artigo: Servidores e centrais debatem regulamentação da Convenção 151, da OIT. Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/14331-servidores-e-centrais-debtem-regulamentacao-da-convencao-151-da-oit>
Acesso em 27/09/2010

INSTITUTO AMP PESQUISAS NORMATIVAS DO TRABALHO. Disponível em <http://www.institutoamp.com.br/oit154.htm>
Acesso em 25/08/2010.

INTERNACIONAL LABOUR ORGANIZATION. Ilolex Database of Internacional Labour Standards. Disponível em <http://www.ilo.org/ilolex/portug/docs/convdsp1.htm>
Acesso em 27/09/2010

KOTLER, Philip. Administração de Marketing - 10^A edição. Tradução: Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Prentice hall, 2000.

MARTINS, Sérgio Pinto - *Direito do Trabalho*. 22^a ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2006.

MAZZOTTI, Alda Judith Alves. Usos e abusos dos estudos de caso. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro. Cadernos de Pesquisa, v.36, n° 129, p.637-651, set/dez 2006. Disponível em http://www.unemat-net.br/prof/foto_p_downloads/mazzotti_-_usos_e_abusos_dos_estudos_de_caso.pdf
Acesso em 23/10/2010.

MICHELON, Regina. Assistente Jurídico do Ministério do Trabalho e Emprego – Aposentada. Consultora de Organizações para negociações, Mediação e Administração de conflitos. *Administração de conflitos*. Delegacia Regional do Trabalho – Seminário: Formação de Sindicalistas para a Promoção da Igualdade de Oportunidades através da Negociação Coletiva. Porto Alegre/RS, 2005.

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 restrito aos alunos deste curso, pela plataforma NAVI). Acesso em 08/08/2010.

MNNP – MESA NACIONAL DE NEGOCIAÇÃO PERMANENTE. Artigo: Governo Federal institucionaliza mesa nacional de negociação permanente. Disponível em http://homservidor.serpro.gov.br/noticias/2003/governo_fed_institucionaliza_mnnp.htm
Acesso em 22/09/2010.

_____.Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente. Implementa o Protocolo Institucional da mesa nacional de negociação permanente – MNNP, celebrado entre a Administração Pública Federal e as Entidades Sindicais dos Servidores Públicos Federais Civis Disponível em http://www.servidor.gov.br/mnnp/arq_down/reg_inst_mnnp.pdf
Acesso em 22/09/2010.

MOREIRA, Luciane. Advogada do SINSPREVS/SP. *Avaliação de Desempenho????* Informes sindPREvs, 25 de novembro de 2009. Disponível em http://www.sindprevspr.org.br/default.asp?secao=noticia.asp&codigo=494&cod_categ=2. Acesso em 29/10/2010.

NASSUNO, Marianne. Textos para discussão: *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*. ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 1998.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Declaração dos Direitos Humanos. Disponível em http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php. Acesso em 19/09/2010.

NOTA TÉCNICA. Ratificação da convenção 151 e Resolução 159 da OIT. Disponível em <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec22Convencao151.pdf>. Acesso em 24/09/2010

OIT – Organização Internacional do Trabalho. Liberdade Sindical e Negociação Coletiva. Disponível em http://www.oitbrasil.org.br/libcind_negcol.php. Acesso em 18/09/2010.

OCDE. Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010, Governo Federal. [Paris]: OCDE, 2010. Disponível em: <
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/srh/100520_estudo_OCDE.pdf

PAES. Arnaldo Boson. Presidente do TRT/PI, mestre e doutorando em Direito. Negociação Coletiva no Serviço Público. Diap – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Disponível em http://www.diap.org.br/index.php/artigos/5251-negociacao_coletiva_no_servico_publico. Acesso em 22/08/2010.

PINHEIRO, Ivan Antônio. Do Projeto à Monografia de Conclusão de Curso, texto 1. Porto Alegre: [S.n.], 2010. (Texto da disciplina de Metodologia Científica), 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 restrito aos alunos deste curso, pela plataforma NAVI). Acesso em 08/08/2010.

PORTAL DO TRABALHO E EMPREGO. Fórum Nacional do Trabalho – FNT. Disponível em <http://www.mte.gov.br/fnt/>. Acesso em 18/09/2010.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. Jornalista, analista político e diretor de Documentação do Diap – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Artigo: Serviço público: organização sindical e direito de greve. Disponível em http://www.diap.org.br/index.php/artigos/5170_servico_publico_organizacao_sindical_e_direito_de_greve. Acesso em 03/09/2010.

_____ Convenção 151: o direito de negociação no serviço público. Disponível em http://www.diap.org.br/index.php/artigos/5247-convencao_151_o_direito_de_negociacao_no_servico_publico
Acesso em 22/08/2010.

SANTOS, Luiz Alberto dos. CARDOSO, Regina Luna Santos. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL NO BRASIL – PROBLEMAS E PERSPECTIVA. VI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la .S Administración Pública. 2001. Disponível em http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_apoio_avaliacao_desempenho_acao.pdf.
Acesso em 21/09/2010.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. Desembargadora Federal do TRF da 3ª Região, Mestre em Direito Previdenciários pela PUCSP. *Sinopses Jurídicas – Direito Previdenciário*. São Paulo. Editora Saraiva, 2005.

SEMINÁRIO AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO: EXPERIÊNCIA E CONHECIMENTOS, 2010, Brasília. Questões mais frequentes sobre o Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010. Disponível em: < http://www.google.com.br/search?sourceid=navclient&hl=pt-BR&ie=UTF-8&rlz=1T4ADBS_pt-BRBR313BR315&q=QUEST%20c3%95ES+MAIS+FREQ%20c3%9cENTES+SOBRE+O+DECRETO+N%20c2%ba+7.133%2c+DE+19+DE+MAR%20c3%87O+DE+2010. Acesso em 23/10/2010.

SINDIFISCO NACIONAL – Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. Negociação Coletiva. Artigo: Congresso promulga Convenção 151 da OIT. Disponível em http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7048%3ANegocia%C3%A7%C3%A3o+coletiva&catid=44%3Asindifisco-noticias&Itemid=72&lang=pt
Acesso em 26/09/2010.

SOUZA, Paulo Régis de. Presidente da Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social – ANASPS. *Avaliação de Desempenho e cumprimento de metas*. Disponível em http://www.anasps.org.br/gdas_271009.html. Acesso em 29/10/2010.

STOLL, Luciana Bullamah. Negociação coletiva no setor público. Dissertação de Mestrado em Direito apresentado à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de História, Direito e Serviço Social. Franca – SP, 2006. Disponível em www.franca.unesp.br/posdireito/Luciana%20Stoll.pdf
Acesso em 30/08/2010.

VELASCO, Simone Maria Vieira de. Avaliação de Desempenho. Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal. Belo Horizonte, 2009.

WIKIPEDIA, A enciclopédia livre. Organização Internacional do Trabalho. Disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_Internacional_do_Trabalho
Acesso em 25/08/2010.