



Estudo da eficácia do indicador IMAGDASS na avaliação de desempenho: realidade da gerência executiva do INSS Campo Grande - MS

Tatiana Niura Salomão Palermo, INSS

t.niura@gmail.com

Resumo: Este artigo tem o objetivo de estudar qual a eficácia do indicador Índice Médio do Acervo (IMAGDASS) na Avaliação de Desempenho e Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social no Instituto Nacional do Seguro Social, através da realidade da Gerência Executiva em Campo Grande/MS. O levantamento de dados foi realizado por meio de aplicação de questionário acerca da eficácia do indicador explorado e, sobretudo da avaliação de desempenho aplicada aos servidores da carreira do seguro social na Gerência Executiva do INSS em Campo Grande/MS. Após a conceituação dos temas relacionados ao assunto, descreve-se a dinâmica e funcionamento do IMAGDASS e também se apresenta as extrações mensais do indicador nos últimos quatro ciclos em gráficos com a análise das variações. Os resultados possibilitaram concluir que a utilização do indicador tem sofrido distorções que prejudicam a sua eficácia, considerando seu objetivo primordial. Mas, existe a necessidade de seu aprimoramento, ou alterações para o alcance dos objetivos que a instituição persegue, principalmente quanto ao atendimento de excelência que visa.

Palavras-chave: Gestão Pública, Avaliação de Desempenho, Indicador IMAGDASS/INSS

1. Introdução

As organizações, de maneira geral, almejam trabalhar com eficiência e eficácia total, o que torna as mudanças inevitáveis. “No entanto, vale lembrarmos que essas e todas as mudanças importantes precisam ser cuidadosamente administradas, já que, em síntese, significam o rompimento de hábitos e costumes arraigados na organização.” (JACOBSEN & NETO, 2009, p155).

Vemos então que, na Administração Pública, muito além de atingir objetivos e metas, o ponto principal e motivacional é atender o interesse público, o resultado e daí então, entendemos o porquê da propositura de metas para alcançar objetivos específicos.

Objetivando analisar a eficácia do indicador IMAGDASS do INSS, delimitou-se a Gerência Executiva do INSS em Campo Grande/MS, devido à atuação na área de gestão, observação e vivência na aplicação do indicador explorado e o tempo disponível para realização do estudo.

Dada a mobilidade do indicador em questão e suas variáveis no decorrer do ano, realizou-se estudo exploratório do comportamento do referido instrumento, expresso nas aferições mensais nos ciclos de avaliações aplicadas aos servidores da carreira do seguro social dentro das metas da instituição.

Dessa forma, problematizou-se a eficácia real do indicador IMAGDASS quanto ao alcance dos seus objetivos propostos pela instituição quando de sua criação, formulando a hipótese de que a forma utilizada para mensurar a obtenção dos resultados e qualificar a força de trabalho dos servidores do INSS, poderia não retratar a realidade prática do indicador, não demonstrando de forma efetiva os dados que pautam as decisões gerenciais da instituição, bem como o alinhamento do desempenho dos servidores às metas institucionais - a busca pelo atendimento de excelência aos cidadãos.

Utilizou-se a metodologia de estudo exploratório iniciando-se a pesquisa baseada em normativos legais, institucionais, literaturas afins, fundamentação teórica, estudos já realizados sobre o assunto, artigos, dissertações e demais publicações relacionadas. Também foram coletadas informações junto a gestores da instituição mediante aplicação de questionário pertinente ao tema e extração e exploração de dados aferidos referentes ao indicador estudado, resultando na análise, conclusão e registro da pesquisa sob a forma de artigo.

Enfim, o objeto de estudo do presente artigo é uma ferramenta utilizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social como gestão de suas ações.

2. O INSS

Nesse contexto, o Instituto Nacional do Seguro Social persevera em prestar atendimento de qualidade à sociedade brasileira, implementando melhorias, modernizando programas com a finalidade de aperfeiçoar os resultados do processo de atendimento ao encontro das expectativas dos cidadãos.

A instituição foi criada como Autarquia Federal em 1990, com base no Decreto nº 99.350 de 27/06/90, mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), está vinculada atualmente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

É composta por mais de 1.600 Agências da Previdência Social (APS) distribuídas por todo território Brasileiro, com competência para operacionalizar o reconhecimento dos direitos dos segurados, prestando serviço de previdência e assistência social, atendendo ao que está preconizado na Constituição Federal de 1988, quanto à garantia de Direitos Sociais aos cidadãos brasileiros.

Para se tratar de questões intimamente ligadas à gestão pública, avaliação de desempenho e utilização de indicadores, entende-se que “a priori” faz-se necessário expor

alguns conceitos fundamentais para a construção dos fundamentos do objeto do presente estudo.

Para Welter (2012), “a avaliação de desempenho é o processo de quantificar a ação, onde a avaliação é o processo de quantificar e a ação conduz ao desempenho”.

No INSS, a avaliação de desempenho atribui valor qualitativo e quantitativo ao trabalho executado, pautado nos objetivos e metas institucionais inferidos da observação de fatores e indicadores de desempenho estabelecidos de forma prévia. Sua finalidade é o desenvolvimento permanente dos servidores, analisando suas competências, adequando-as à qualidade dos serviços públicos e à missão da instituição: “garantir proteção aos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos, com objetivo de promover o bem-estar social”.

A avaliação de desempenho no INSS foi criada pela Lei nº 11.907/2009 (BRASIL 2009a) com a finalidade de desenvolver o servidor, de forma a adequar suas competências aos objetivos institucionais e assim melhorar a qualidade dos serviços oferecidos.

Desde então, houve a implantação do Plano de Ação através da Lei nº 11.907/09, o qual estipula metas para a instituição e gratificação de desempenho aos servidores, conforme o devido cumprimento das tais metas, além da implementação do modelo de Gestão pela Qualidade, com a criação do Mapa Estratégico (2009 – 2015), pautado no BSC (Balanced Scorecard), a partir da portaria nº 321/2008 (BRASIL, 2008).

O Mapa Estratégico vigente na instituição refere-se ao quadriênio (2016-2019) e expressa a visão que é ser reconhecido pela excelência na prestação dos serviços ao cidadão, além dos seus valores: ética, respeito, segurança, transparência, profissionalismo, responsabilidade socioambiental.

3. Gestão pública e avaliação de desempenho

A administração pública contemporânea atua para o interesse público e os indicadores têm se revelado uma ferramenta oportuna dentro do processo gerencial, de forma que oportuniza a elaboração das demandas, o gerenciamento, aplicação de recursos, as suas variáveis e por consequência, a análise de resultados.

Jacobsen & Neto (2009, p.111) destacam que as melhores organizações proporcionam aos colaboradores a oportunidade de conhecer os problemas, de discutir e apresentar soluções.

Para tanto, lança mão de proposição de metas, indicadores de desempenho e processos transparentes de gestão, com recursos estatísticos, numéricos, quantitativos e qualitativos para definir sua realidade e expô-los em dados, expressões escritas, percentuais, gráficos, entre outros.

Tais dados são os atuais e muito bem disseminados indicadores, presentes na vida da administração pública, que tem seu fundamento desde o surgimento do Estado de Bem Estar Social, intrinsecamente ligado aos processos de planejamento no seio do serviço público. São eles que norteiam a criação, acompanhamento e análise dos resultados no que tange não somente às políticas sociais, mas aos diversos setores públicos.

Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009): “O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação”.

A avaliação de desempenho no Instituto Nacional do Seguro Social ocorre através da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social e, é aferida por meio de indicador e meta definidos para cada ciclo de avaliação. O indicador utilizado é Idade Média do Acervo, intimamente ligado à remuneração dos servidores do INSS e condicionado ao cumprimento da meta estabelecida.

O IMA consiste na quantidade de benefícios protocolados pelos cidadãos e ainda não concluídos, utilizado para mensurar a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social, ou seja, é a parcela variável da remuneração dos servidores do INSS, em função do desempenho Institucional (até 80%), aferido pelo indicador e meta definidos para cada ciclo e Individual (até 20%), através da avaliação funcional. Foi criado em 2008, com estabelecimento de metas a serem atingidas pela instituição quanto ao IMA-GDASS, de acordo com a demanda, a quantidade de servidores e os sistemas da época.

4. Funcionamento do IMAGDASS

O IMAGDASS é calculado através da divisão do somatório dos tempos de represamento dos benefícios pelo número total de benefícios represados. O tempo é medido em dias, contados desde o dia do agendamento feito pelo cidadão até o dia da medição e somente são computados os benefícios protocolados e ainda não definidos. Assim, os benefícios agendados e ainda não protocolados não são considerados.

Expressão para o cálculo do IMAGDASS:

IMAGDASS =	Σ tempo de represamento dos benefícios
	Σ número total de benefícios represados

As aferições do IMA consideradas para fins da Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social são as realizadas no último dia dos meses de abril e outubro.

A dinâmica do indicador é passível de várias interferências como optar por resolver processos mais antigos, com mais dias de represamento ou ainda disponibilizar vagas ou ofertar horas para agendamentos de serviços que terão pouca idade em dias, tais estratégias impactam a leitura do indicador, pois não refletem a realidade, desinformam a gestão e principalmente são prejudiciais ao cidadão requerente. A fila outrora física e visível, agora se tornou virtual e a longa espera por atendimento presencial foi vertida em espera virtual por conclusão.

A virtualização da fila iniciou-se com a alteração da lógica dos atendimentos, os quais passaram a ser agendados e vêm se sedimentando com a implantação do INSS Digital, pois os requerimentos são efetivados de forma eletrônica na plataforma de Gerenciamento Eletrônico de Tarefas (GET). O protocolo eletrônico, mediante agendamento prévio, pode ser realizado diretamente em uma Agência da Previdência Social, pelos canais remotos, como site do INSS ou Central 135 (via telefone), ou por meio das entidades que possuem acordo de cooperação técnica (ACT) com INSS, como prefeituras, OAB's e sindicatos rurais.

Uma solicitação junto ao INSS Digital, por exemplo, segue as seguintes etapas: 1º - Cidadão liga na Central 135 ou acessa o site www.inss.gov.br; 2º - Agenda atendimento com data e horário em uma Agência da Previdência Social; 3º - No comparecimento, a documentação é digitalizada e o serviço é protocolado no GET, criando-se uma tarefa; 4º - A tarefa entra numa fila única; 5º - A tarefa é atribuída a um servidor; 6º - O servidor efetiva o protocolo no sistema de benefícios, analisa e conclui o requerimento.

É oportuno destacar que a solicitação protocolada, pelo cidadão no GET, será considerada como protocolo de benefício somente após o 5º passo do fluxo, ou seja, é a partir desse ponto que será possível aplicar o indicador IMAGDASS e suas aferições e aplicações para fins de avaliação de desempenho dos servidores.

Essa dinâmica ocorre, pois existem duas grandes linhas de ação dentro da instituição para a conclusão de uma solicitação realizada pelo cidadão: o atendimento, que trata da oferta de vagas para atendimentos e agendamentos gerenciadas pela diretoria de atendimento e o benefício, que trata do reconhecimento do direito em sua plenitude, da análise e conclusão dos requerimentos realizados, gerida pela diretoria de benefícios.

A aplicação do indicador por sua vez une esses dois grandes eixos, pois dependerá do tempo total de conclusão de uma solicitação, o que na prática consiste em tempo de agendamento, atendimento, análise e conclusão de um processo. Desta forma o indicador e sua aplicação para avaliação não deveria e/ou poderia ser zelado apenas quando for sinônimo de impacto na remuneração dos servidores.

A Avaliação Funcional dos servidores é no Sistema de Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (SISGDASS) através da Ficha de Avaliação de Desempenho (FAD), o processo de avaliação compõe-se de autoavaliação, avaliação de desempenho funcional, gerencial e da unidade de lotação. A FAD gerencial possui os quesitos liderança, planejamento, comprometimento com o trabalho, gestão das condições de trabalho e desenvolvimento de pessoas, relacionamento interpessoal e a FAD funcional, flexibilidade às mudanças, trabalho em equipe, comprometimento, conhecimento e autodesenvolvimento. Ambas as fichas são atribuídas com conceitos: insuficiente (eventualmente), raramente (pouca frequência), às vezes (média frequência) e frequentemente (habitual), podendo totalizar até 20 pontos.

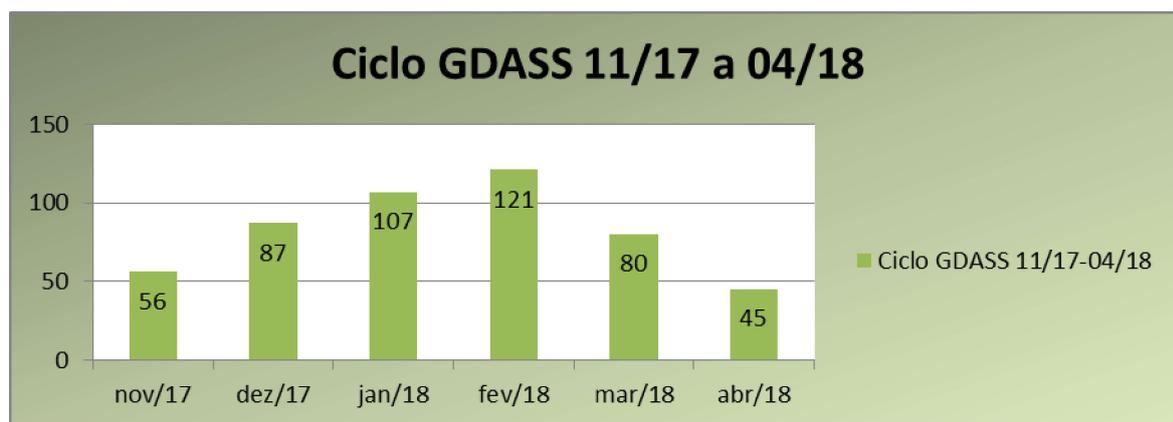
Pelo exposto acerca da avaliação funcional, no que tange à conceituação e classificação acredita-se que sua imprecisão torna-a supérflua e distante de uma mensuração objetiva para propiciar uma avaliação adequada, uma vez que é muito possível sua relativização, ou seja, dependendo do viés que se imprime e o que efetivamente pode significar eventualmente, com pouca ou média frequência ou ainda habitualmente na atuação de um servidor.

Ressaltamos que o resultado do indicador IMAGDASS conseguido pelos servidores da área fim aplica-se a todos os servidores da Gerência Executiva, independente da função que desempenham, seja na análise efetiva de processos ou nas mais variadas áreas-meio.

5. Dados coletados e analisados

Os gráficos abaixo expressam as aferições IMAGDASS dos últimos quatro ciclos. De acordo com os registros do IMAGDASS ilustrados no Gráfico 1, referente ao Ciclo GDASS de novembro de 2017 a abril de 2018, sendo este o ciclo de avaliação mais recente, a aferição expressiva é de quarenta e cinco dias no mês de abril de 2018, a meta atingida a ser considerada para fins de Avaliação de Desempenho e interferência na remuneração do servidores da carreira do seguro social.

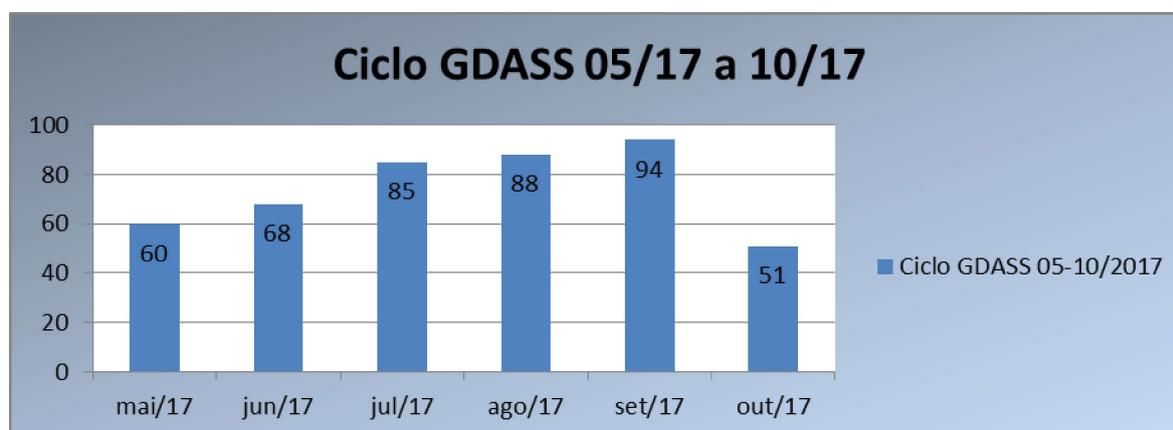
Gráfico 1



Fonte: INSS. Organização: Tatiana Niura Salomão Palermo

Conforme mostra as aferições do Gráfico 2, indicando o Ciclo GDASS dos meses de maio a outubro de 2017, certifica-se a meta alcançada no mês de outubro, de cinquenta e um dias, com evidente diminuição e proximidade com os quarenta e cinco dias propostos pela da instituição, corroborando com a leitura utilizada para fins de avaliação de desempenho dos servidores.

Gráfico 2

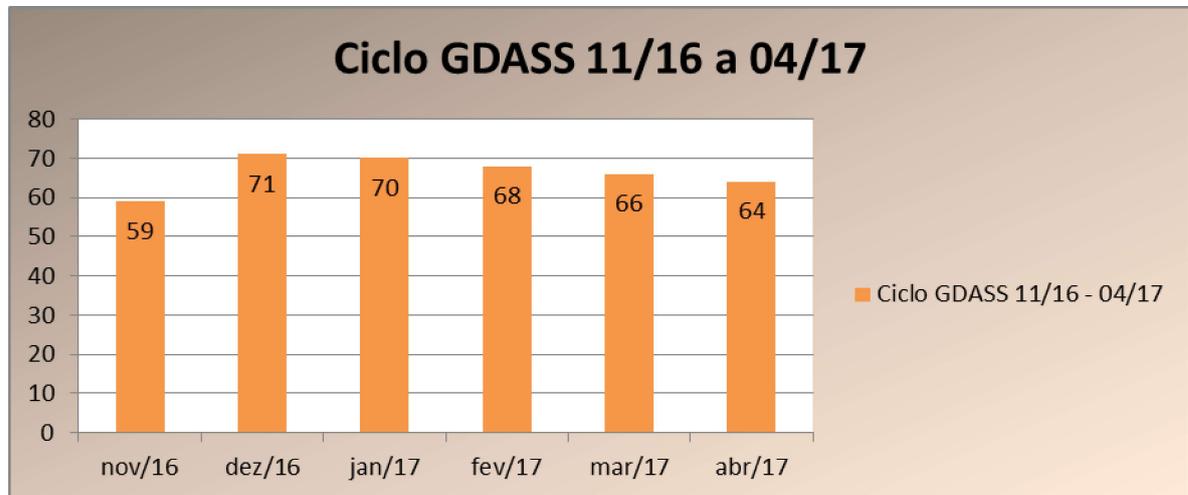


Fonte: INSS. Organização: Tatiana Niura Salomão Palermo

O Gráfico 3 exprime o Ciclo GDASS de novembro de 2016 a abril de 2017, demonstrando que no mês que corresponde à avaliação para fins de avaliação de desem-

penho e influência da remuneração dos servidores, ou seja, abril de 2017, também apresentou diminuição, embora não tão expressivo como nos ciclos já descritos.

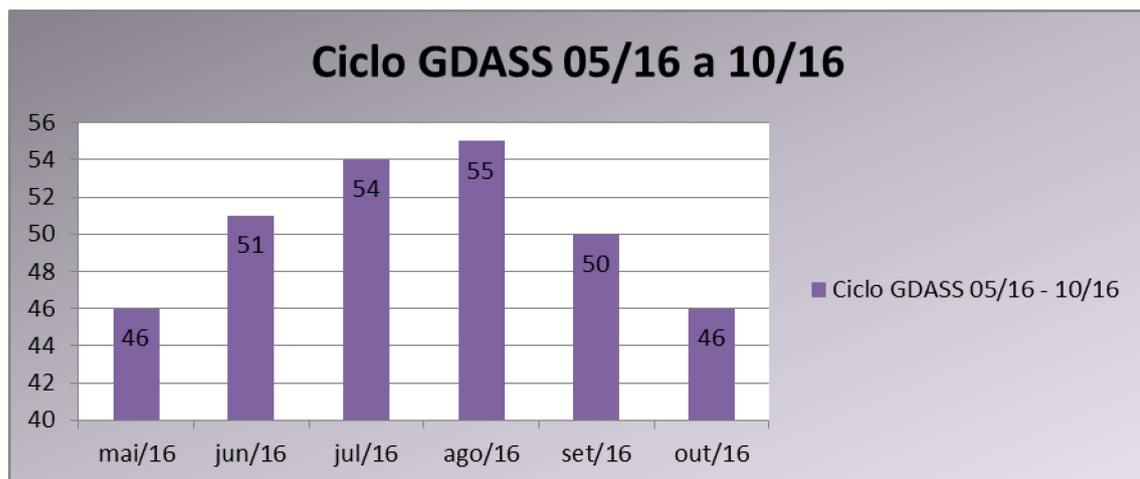
Gráfico 3



Fonte: INSS. Organização: Tatiana Niura Salomão Palermo

Observa-se no Gráfico 4, que aponta os registros do Ciclo GDASS de maio a outubro de 2016, que houve um registro expressivo de quarenta e seis dias, próximo à meta institucional. Destaca-se que a aferição realizada no mês de outubro foi utilizada para composição da avaliação de desempenho e efeitos financeiros com já foi descrito nos ciclos anteriores.

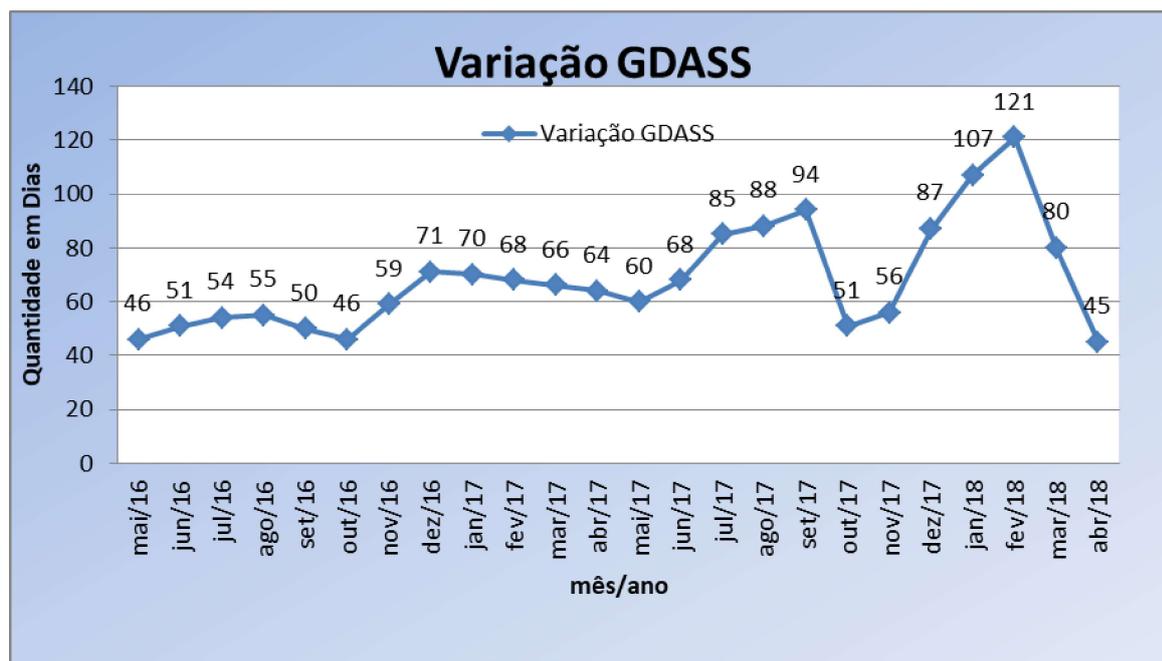
Gráfico 4



Fonte: INSS. Organização: Tatiana Niura Salomão Palermo

Observa-se no Gráfico abaixo a variação do IMAGDASS nos ciclos já expostos anteriormente, para ratificar uma verdade ululante já descrita, fornecendo uma visão mais ampla do comportamento do indicador explorado e, sobretudo, consolidando as informações levantadas e analisadas no presente estudo.

Gráfico 5



Fonte: INSS. Organização: Tatiana Niura Salomão Palermo

Ao acompanhar as extrações realizadas nos últimos ciclos de avaliações, pode-se observar uma diminuição expressiva nos meses em que a avaliação produz efeitos financeiros, ou seja, abril e outubro possui marco numérico que representa o engajamento dos servidores da carreira do seguro social na resolutividade de processos e requerimentos pendentes.

Sobretudo, com a finalidade de levantar e registrar as impressões e o ponto de vista dos servidores da carreira do Seguro Social da Gerência Executiva do INSS em Campo Grande/MS, em paralelo com os dados estatísticos extraídos sobre o tema, aplicou-se questionário via email para dezessete servidores de Agências da Previdência Social que realizam análise de processos, de um total de dezenove agências, acerca da Eficácia do Indicador IMAGDASS – Estudo da Realidade da Gerência Campo Grande/MS, dos quais cem por cento estornaram mensagem de confirmação/leitura do instrumento.

Quando indagados sobre a opinião sobre a aplicação do IMAGDASS, pontos positivos e negativos, apenas 20% dos pesquisados que participaram apontaram ponto positivo no sentido de engajamento dos servidores, já os demais revelaram vários pontos negativos: a possível manipulação para o alcance das metas, pressão sobre os servidores, não há alimentação correta para a gestão, o cidadão não tem o serviço de qualidade que almeja, que não existe mensuração individual de produção, falta de recursos humanos produz impacto aos servidores, os quais se desdobram para atingir os resultados e, alguns acreditam ser uma forma absurda de avaliar. Revelam ainda, a ocorrência de perda do objeto do IMAGDASS em decorrência do INSS Digital e, conseqüentemente a perda de sua finalidade.

Ao se questionar qual o resultado para o INSS? E para o segurado/cidadão? Novamente temos apenas 20% dos pesquisados que acredita em bons resultados para o INSS, especificamente quanto à redução de custos com pessoal devido à permanência de servidores com requisitos para aposentadoria. Os demais revelam que os resultados para o segurado e para o INSS não são satisfatórios, pois ocorrem decisões equivocadas

em detrimento de fazer mais em menor tempo, falta de incentivo e qualificação, subterfúgios para alcançar resultados e efeitos remuneratórios.

Agora quando se perguntou acerca da existência da eficácia na execução desse indicador? Os pesquisados foram unânimes em declarar que não existe eficácia do indicador, ou ainda eficiência e efetividade, pois não seria adequado utilizar na gestão, dados obtidos sob pressão nos servidores, os quais buscam não sofrer impactos financeiros. Por outro lado também citaram certa eficácia para o Governo, no sentido de que muitos servidores em condições de se aposentarem se mantiveram na instituição almejando a incorporação da GDASS em sua remuneração, postergando novas contratações e/ou concursos.

Finalizando o questionário foi solicitado que oferecessem sugestão para melhorias e alcance da finalidade do IMAGDASS, ao que revelaram que esse indicador deveria ser extinto, pensando em algo melhor, a criação de nova ferramenta, que demonstre a realidade para a instituição, para o segurado e para o servidor, mais justa, que houvesse investimento em recursos humanos, capacitação para obtenção de resultados. Também acreditam que é urgente a mudança, principalmente com o advento do INSS Digital e ainda, que atendimento e benefício caminhem juntos. Outra revelação interessante é que os servidores entendem que é importante a avaliação de desempenho desde que ela cumpra efetivamente seu papel.

Com o embasamento teórico, a análise dos dados extraídos e a pesquisa aplicada, pôde-se verificar que a implantação da Avaliação de Desempenho no INSS, seria, conforme sua propositura, satisfatória e traria benefícios à população através da melhoria da qualidade de atendimento, além de celeridade no reconhecimento de direitos, não fossem as alterações reveladas ao longo de sua existência.

6. Considerações Finais

O indicador de desempenho IMAGDASS, utilizado na gestão do INSS como processo de avaliação de desempenho, desde a sua criação, implantação e utilização, apresenta desvios na sua finalidade, que é a avaliação de desempenho dos servidores da carreira do seguro social e excelência no atendimento ao público, pois para o alcance das metas estipuladas, gestores e servidores necessitam traçar estratégias para concluir as demandas pendentes e atingir o objetivo do indicador.

O alcance da meta proposta, o Índice Médio do Acervo que pontuará os 80% da parte institucional da Avaliação de Desempenho e conseqüentemente da GDASS, acontece com fulcro no empenho dos mesmos servidores que já tiveram suas avaliações funcionais realizadas e alcançadas em relação aos 20% da parte individual. Vemos, portanto que, na prática, o sucesso de ambas as partes está diretamente condicionado à atuação dos servidores, em especial dos servidores que atuam na análise e conclusão dos processos requeridos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Com o INSS Digital, reduz-se o tempo de espera do agendamento, a permanência do cidadão nas agências do INSS, entretanto, ainda não se vislumbra a mesma redução quanto ao tempo de resolutividade dos requerimentos e resposta ao mesmo cidadão que, baliza a excelência no atendimento, uma vez que a instituição possui um quadro crítico de servidores no tocante ao quantitativo que, inclusive atuam na análise de pro-

cessos e, considerável parcela dessa força de trabalho com requisitos suficientes para aposentadoria, conforme tem sido exposto nas mídias atuais.

Também se evidenciou a importância e a necessidade de inovação na forma de avaliação de desempenho, onde o objetivo seria a melhoria da aferição das atividades individuais dos servidores com vistas ao alcance dos índices propostos pela instituição e conseqüentemente, garantia de sua remuneração.

Porém os critérios da avaliação individual deixaram de refletir o que se esperava dela e paulatinamente vem perdendo sua eficácia, pois não existe ação contínua de alcance da meta institucional e resposta aos anseios da população, na prática a meta estabelecida para o índice IMAGDASS é atingido com plenitude no momento que produzirá efeitos financeiros, conforme demonstrado nos gráficos.

Por fim e oportunamente há a sugestão para estudos posteriores quanto à Avaliação de Desempenho através do uso de indicadores que possam ir ao encontro dos anseios, não só da instituição, enquanto pública, como também dos servidores que a compõe e principalmente da população brasileira.

Tal proposta considera o advento do INSS Digital, uma nova forma de atender no Instituto Nacional do Seguro Social, ampliando a rede de atendimento, oportunizando as solicitações e, sobretudo garantir o cumprimento da missão desta relevante instituição pública.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 06 dez. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7556, de 24 de agosto de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e remaneja cargos em comissão, funções comissionadas e gratificadas. Decreto Nº 7.556, de 24 de Agosto de 2011. Brasília, 24 ago. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7556.htm>. Acesso em: 06 dez. 2017.

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

BRASIL. (2009). Lei nº 1.1907, de 02 de fevereiro de 2009. Lei Nº 11.907, de 2 de Fevereiro de 2009. Brasília, 02 fev. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L11907.htm>. Acesso em: 06 dez. 2017.

BRASIL. Portaria nº 1.386, de 15 de dezembro de 2009. Divulga, para fins de cálculo da avaliação de desempenho institucional, a apuração da Idade Média do Acervo - IMAGDASS inicial, bem como as metas a serem atingidas pela Administração Central, pelas Superintendências Regionais e pelas Gerências- Executivas para o período que menciona. Portaria - Presidente INSS Nº 1.386 de 15.12.2009. Brasília, 16 dez. 2009c. Disponível em: <http://www.ieprev.com.br/legislacao/leg_11647.html>. Acesso em: 07 dez. 2017.