

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

**IMPLEMENTAÇÃO DE MODELO DE GESTÃO POR PROCESSOS UTILIZANDO
EQUIPES AUTOGERIDAS EM UMA AGÊNCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL:
ESTUDO DE CASO**

Leonardo José Schettino Peixoto

Orientador: Prof. Dr. Antonio Cesar Amaru Maximiano

São Paulo

2006

Prof^a. Dr^a. Suely Vilela Sampaio
Reitora da Universidade de São Paulo

Prof^a. Dr^a. Maria Tereza Leme Fleury
Diretora da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Isak Kruglianskas
Chefe do Departamento de Administração

Prof. José Roberto Securato
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração

LEONARDO JOSÉ SCHETTINO PEIXOTO

**IMPLEMENTAÇÃO DE MODELO DE GESTÃO POR PROCESSOS UTILIZANDO
EQUIPES AUTOGERIDAS EM UMA AGÊNCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL:
ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada ao Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

**Orientador: Prof. Dr. Antonio Cesar Amaru
Maximiano**

São Paulo
2006

Dissertação defendida e aprovada no Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – Programa de Pós-Graduação em Administração, pela seguinte banca examinadora:

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Peixoto, Leonardo José Schettino

Implementação de modelo de gestão por processos utilizando equipes autogeridas em uma agência de previdência social : estudo de caso / Leonardo José Schettino Peixoto. -- São Paulo, 2006.

98 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2006

Bibliografia.

1. Administração pública 2. Grupos semi-autônomos 3. Burocracia
4. Administração da qualidade I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade II. Título.

CDD – 350

RESUMO

O presente estudo descreve o processo de implementação de um modelo gerencial com foco em processos utilizando equipes autogeridas em uma unidade de atendimento da Previdência Social na cidade de São Paulo, buscando explicar a contribuição do novo modelo na superação de disfunções identificadas anteriormente na gestão dessa unidade e, através da análise cronológica das séries temporais dos indicadores de desempenho institucionais relativos, caracterizar a relação causal entre a implementação do novo modelo e a evolução do desempenho nessa unidade.

Palavras-chave: Administração Pública; Gestão Participativa

ABSTRACT

This study describes the process of implementation of a managerial model focusing on processes using self guided teams in one unit of attending of Previdência Social (Social Security) in São Paulo city, aiming to explain the contribution of a new model on the overcoming of previously identified dysfunctions in this unit, and through the chronological analysis of temporal series of the relatives institutional performance indicators, to point out the casual relation and the implementation of a new model and the evolution of the performance of this unit.

Key words: *Public Administration; Participative Management*

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	3
LISTA DE GRÁFICOS	5
LISTA DE QUADROS	7
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	9
1 O PROBLEMA DE PESQUISA	11
1.1 Introdução	11
1.2 Definição da situação problema	11
1.3 Questão da pesquisa	18
1.4 Objetivos da pesquisa	18
1.5 Definição teórica e operacional dos conceitos relevantes envolvidos na pesquisa ..	18
1.6 Proposição	20
2.1 Histórico da evolução institucional da Previdência Social no país	21
2.2 Burocracia	24
2.3 Da revolução industrial à revolução dos processos	25
2.4 Gestão por processo	27
2.5 Gestão Participativa	29
2.6 Autogestão	30
2.7 Obstáculos à implementação de gerenciamento por processos utilizando equipes autogeridas	31
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	33
3.1 Caracterização da pesquisa	33
3.2 Unidade de estudo	35
3.3 Fontes e coleta de dados	35
3.4 Procedimentos analíticos	37
3.5 Tratamento estatístico dos dados	38
3.6 Modelo Teórico Conceitual	38
3.7 Variáveis da pesquisa	39
3.7.1 Variável independente	40
3.7.2 Variável interveniente	40
3.7.3 Variável dependente	40
3.8 Limitações e justificativas da pesquisa	43
4.1 Histórico	44
4.2 Visão Geral do Projeto de Gestão do Atendimento	47
4.2.1 Objetivo Geral	47
4.2.2 Meta de Implementação	47
4.2.3 Marcos do Projeto	47
4.3 Metodologia de implementação do modelo gerencial	49
4.3.1 Definições operacionais do Manual para implementação do PGA, Projeto de Gestão do Atendimento, nas Agências da Previdência Social	50
4.3.2 Diagrama do modelo gerencial	51
4.3.3 Fases do processo de implementação do modelo gerencial	54
4.3.3.1 Estruturação do modelo gerencial	54
4.3.3.1.1 Capacitação teórica	54
4.3.3.1.2. Capacitação Prática	55
4.3.3.2 Ciclos de Gestão	62
4.4 Implementação do modelo gerencial na unidade de atendimento de Santo Amaro.	62

4.4.1	Caracterização da unidade.....	62
4.4.2	Entrevista com as chefias da unidade de atendimento Santo Amaro.....	63
4.4.3	Diagnóstico da unidade de atendimento Santo Amaro	65
4.4.3.1	Fluxo de atendimento da unidade de atendimento Santo Amaro.....	66
4.4.3.2	Estoque de processos da unidade de atendimento Santo Amaro	66
4.4.3.3	Recursos Humanos da unidade de atendimento Santo Amaro.....	67
4.4.3.4	Aspectos Gerenciais da unidade de atendimento Santo Amaro.....	68
4.4.3.5	Diagnóstico quantitativo da unidade de atendimento INSS Santo Amaro 68	
4.5	Estruturação do modelo gerencial na equipe autogerida de previdência não programada da unidade de atendimento Santo Amaro.....	73
4.5.1	Escopo da equipe.....	73
4.5.2	Constituição da equipe	73
4.5.3	Reuniões de estruturação e validação do modelo gerencial na EAG PNP.....	74
4.5.4	Plano de trabalho da equipe autogerida de PNP	76
4.5.4.1	Diagnóstico da equipe	76
4.5.4.1.1	Oportunidades de melhorias identificadas	77
4.5.4.2	Diretrizes e metas operacionais estabelecidas.....	78
4.5.5	Ações de melhoria estruturadas e implementadas.....	78
5	ANÁLISE DOS DADOS.....	81
5.1	Análise de evidências das disfunções do modelo burocrático e de sua superação na unidade de atendimento Santo Amaro	81
5.2	Análise quantitativa das séries temporais de indicadores de desempenho da unidade de atendimento Santo Amaro	85
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	96

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelos de organização segundo Burns e Stalker	14
Figura 2 - Modelo teórico conceitual	39
Figura 3 - Diagrama do modelo gerencial.....	52
Figura 4 - Formulário utilizado na dinâmica “Nossas interações”.....	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do TMC APS SP Santo Amaro.....	69
Gráfico 2 - Evolução do IMA APS SP Santo Amaro	70
Gráfico 3 - Evolução do IDT APS SP Santo Amaro.....	70
Gráfico 4 - Evolução do estoque APS SP Santo Amaro	71
Gráfico 5- Evolução da quantidade de benefícios definidos APS SP Santo Amaro.....	71
Gráfico 6 - Evolução do TMA e TME APS SP Santo Amaro	72
Gráfico 7- Evolução do TMC APS SP Santo Amaro.....	86
Gráfico 8 - Evolução do IMA APS SP Santo Amaro	87
Gráfico 9 - Evolução do IDT APS SP Santo Amaro.....	88
Gráfico 10 - Evolução do estoque APS Santo Amaro	89
Gráfico 11- Evolução do DESP APS SP Santo Amaro	90
Gráfico 12 - Evolução do TMA e TME APS SP Santo Amaro	91
Gráfico 13 - Evolução da quantidade de atendimentos na APS SP Santo Amaro	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Principais enfoques e autores.....	14
Quadro 2 - Matéria Veiculada no ano de 2005 em jornal.....	16
Quadro 3 - Matéria Veiculada no ano de 2003 em jornal.....	16
Quadro 4 - Matéria Veiculada no ano de 2003 em jornal.....	17
Quadro 5– Unidade de estudo.....	35
Quadro 6 – Características e disfunções do modelo burocrático ideal e características relacionadas num modelo gerencial orgânico.....	42
Quadro 8 - Exemplo de equipes autogeridas em unidade de atendimento da previdência social	53
Quadro 9 - Séries temporais dos indicadores de desempenho da unidade de atendimento Santo Amaro.....	68
Quadro 10 - Distribuição dos servidores e principais atividades.....	73
Quadro 11 - Perfil e habilidades necessárias aos integrantes da equipe de PNP.....	74
Quadro 12– Oportunidades de melhorias identificadas na EAG PNP.....	77
Quadro 13 - Ações de melhoria da EAG de PNP.....	78
Quadro 14- Disfunções e evidências de sua superação na unidade de atendimento Santo Amaro.....	81
Quadro 15 - Séries temporais dos indicadores de desempenho da unidade de atendimento SP Santo Amaro.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APS	Agências da Previdência Social
CADPF	Cadastro de Pessoa Física
DOU	Diário Oficial da União
EAG	Equipe autogerida
EST	Estoque de Processos de benefício
FA	Estratégia da Matriz SWOT de utilização das Fortalezas para evitar as Ameaças existentes no ambiente externo
FO	Estratégia da Matriz SWOT de utilização das Fortalezas para aproveitar as oportunidades existentes no ambiente externo
FRA	Estratégia da Matriz SWOT de superação das Fraquezas para evitar as Ameaças do ambiente externo
FRO	Estratégia da Matriz SWOT de utilização das Oportunidades existentes no ambiente externo para superação das Fraquezas
GRAF's	Gerência Regional de Arrecadação e Fiscalização
GRSS's	Gerência Regional de Seguros Sociais
IAP	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDT	Índice da Demanda Atendida
IMA	Idade média do acervo
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ISO	International Standards Organization
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MPS	Ministério da Previdência Social
PAB	Pagamento Alternativo de Benefícios a serem emitidos
PGA	Projeto de Gestão do Atendimento nas Agências
PGA	Modelo teórico conceitual
PMI	<i>Project Management Institute</i>
PNP	Previdência não programada
PQGF	Prêmio de Qualidade do Governo Federal
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPS	Regulamento da Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SIPPS	Sistemas corporativos
TCU	Tribunal de Contas da União
TMA	Tempo médio de atendimento
TMC	Tempo Médio de Concessão
TME	Tempo médio que um usuário dos serviços espera para ser atendido

1 O PROBLEMA DE PESQUISA

1.1 Introdução

A compreensão de que o maior desafio do setor público brasileiro é de natureza gerencial, fez com que, na década de 90, se buscasse um novo modelo de gestão pública focado em resultados e orientado para o cidadão. Desse então, percebem-se iniciativas do governo brasileiro nesse sentido, destacando-se o Programa de Qualidade no Serviço Público Brasileiro que, a partir de 1997, instituiu o Prêmio de Qualidade do Governo Federal, optando por critérios de excelência utilizados no Brasil e em diversos países.

O INSS, Instituto Nacional do Seguro Social, autarquia vinculada ao MPS, Ministério da Previdência Social, responsável por promover o reconhecimento, pela previdência social, de direito ao recebimento de benefícios por ele administrados, assegurando agilidade e comodidade as seus usuários,+ insere-se nesse contexto, buscando aprimorar sua gestão.

1.2 Definição da situação problema

Bastos (1999, p.35) diz que a palavra “Estado” deriva do latim “*status*”, que significa Estado, posição e ordem. Em seu sentido ontológico, Estado significa um organismo próprio dotado de funções próprias, ou seja, o modo de ser da sociedade politicamente organizada, uma das formas de manifestação do poder.

Segundo Bastos (1999, p.4), o Estado é uma sociedade política, ou seja, uma sociedade criada a partir da vontade do homem, cujo objetivo é a realização dos fins daquelas organizações mais amplas que ele teve que criar para enfrentar o desafio da natureza e das outras sociedades. À medida que começam a se alargar as esferas de atuação do poder coletivo, é dizer, à proporção que a própria complexidade da vida social começa a demandar uma maior quantidade de decisões por parte dos poderes existentes, faz-se, portanto, imprescindível que um único órgão exerça esse poder. Essa centralização do poder dá origem ao Estado.

Kelsen citado por Bastos (1999, p. 52) afirma ser o Estado uma instituição multifacetária. Vários são os seus fins, dentre eles destacam-se: a defesa, o bem comum, o progresso, a educação, a cultura e a saúde. Continuando, Kelsen ressalva que, ao se definirem fins para o Estado, importa que se leve em conta que ele, como instituição que é, deve ser compreendido como um ente em constante modificação e desenvolvimento, fazendo-se mister a definição de uma finalidade permanente, apesar de os indivíduos necessitarem do Estado para a realização de seus fins particulares. Essa finalidade permanente pode ser classificada como sendo o bem comum.

Bastos (1999, p.51) diz que o Estado, também, adquire uma função administrativa que se desdobra em várias outras, por exemplo: comunicação, transporte, saúde, educação, cultura, economia, comércio, habitação, previdência social.

As organizações públicas são organizações que adotam o modelo burocrático legal- racional descrito por Max Weber. Segundo Motta citado por Bastos (1999, p.207), burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades fica a cargo de um aparelho impessoal, hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais.

Segundo Maximiano (2002, p.134), as organizações burocráticas apresentam três características principais que formam o chamado *tipo ideal de burocracia*, descrito por Max Weber: formalidade, impessoalidade e profissionalismo. A formalidade diz respeito ao fato de as burocracias serem, essencialmente, um sistema de normas. A figura da autoridade é definida pela lei, que tem como objetivo a racionalidade das decisões baseadas em critérios impessoais. A impessoalidade é relacionada ao fato de as pessoas serem ocupantes de cargos ou posições formais e da obediência ser devida aos cargos, não aos ocupantes. Já o profissionalismo, na concepção burocrática, diz respeito ao fato de as organizações serem formadas por funcionários remunerados que, através da organização, obtêm os meios para sua subsistência.

Segundo Bastos (1999, p.212), a complexidade do Estado moderno suscitou a necessidade de especializar funções, tanto dentro das estruturas do próprio governo como em entidades da sociedade civil. Bastos continua, afirmando que a especialização, que enseja que cada servidor se concentre num número de tarefas muito pequeno, lhe faculta, ao fim, um grande domínio de sua área de atuação. Vista por esse ângulo, a burocracia é fonte de eficiência

porque ela torna possível a servidores de grau cultural mediano participar de um processo que, se tivesse de ser dominado em sua totalidade, implicaria conhecimentos mais profundos. Bastos conclui que não há dúvida de que essa mesma especialização pode estar na origem de alguns inconvenientes burocráticos, tais como: a supervalorização da tarefa executada e a sua transformação em um fim em si mesma.

As principais disfunções identificadas por Robert K. Merton, importante cientista social americano, relativamente ao modelo weberiano, citadas por Maximiano, enfatizam o negligenciamento do peso do fator humano para o desempenho das organizações. Para Merton, as principais disfunções são as seguintes: valorização excessiva dos regulamentos, excesso de formalidade, resistência à mudança, despersonalização das relações humanas, hierarquização do processo decisório, exibição de sinais de autoridade, dificuldade no atendimento dos clientes.

Na década de 60, a pesquisa sobre as organizações permitiu a identificação de modelos alternativos ao tipo ideal de burocracia descrito por Max Weber. Esses modelos retratam organizações cujo funcionamento depende mais de pessoas do que das regras impessoais do tipo ideal de burocracia descrita por Max Weber. Recebem designações como: modelo pós-burocrático, modelo orgânico. Esses modelos baseiam-se no tipo ideal weberiano com o qual, segundo Maximiano (2002, p. 144), formam uma “régua” que possibilita avaliar o grau de burocratização das organizações. Maximiano ressalta a importância da contribuição dos pesquisadores ingleses Burns e Stalker, que, estudando as dificuldades enfrentadas por empresas na Escócia na transição de ramos industriais tradicionais que estavam em declínio, para ingressar no mercado dinâmico da alta tecnologia, descreveram dois tipos ideais de organização, como pólos opostos da mesma régua, o tipo mecanicista, mais adequado às condições de ambiente relativamente estáveis, com tarefas especializadas e precisas e com uma hierarquia de controle bem definida. Nessas organizações, a visão de conjunto e a responsabilidade pela coordenação pertencem à alta administração. O tipo mecanicista corresponde à burocracia legal-racional descrita por Weber. O tipo orgânico de organização é adaptado a condições instáveis, a ambientes com os quais a organização não tem familiaridade. Ambientes assim oferecem problemas complexos que não podem ser resolvidos por pessoas com especialidades tradicionais. Dessa forma, conforme Maximiano, nas organizações do tipo orgânico, há contínua redefinição de tarefas. A natureza cooperativa do conhecimento é enfatizada, não a especialização. Preferem-se a interação e a comunicação de

natureza informativa (em lugar de ordens), o que cria alto nível de comprometimento com as metas da organização. Os organogramas são de pouca utilidade para descrever as tarefas das organizações do tipo orgânico.

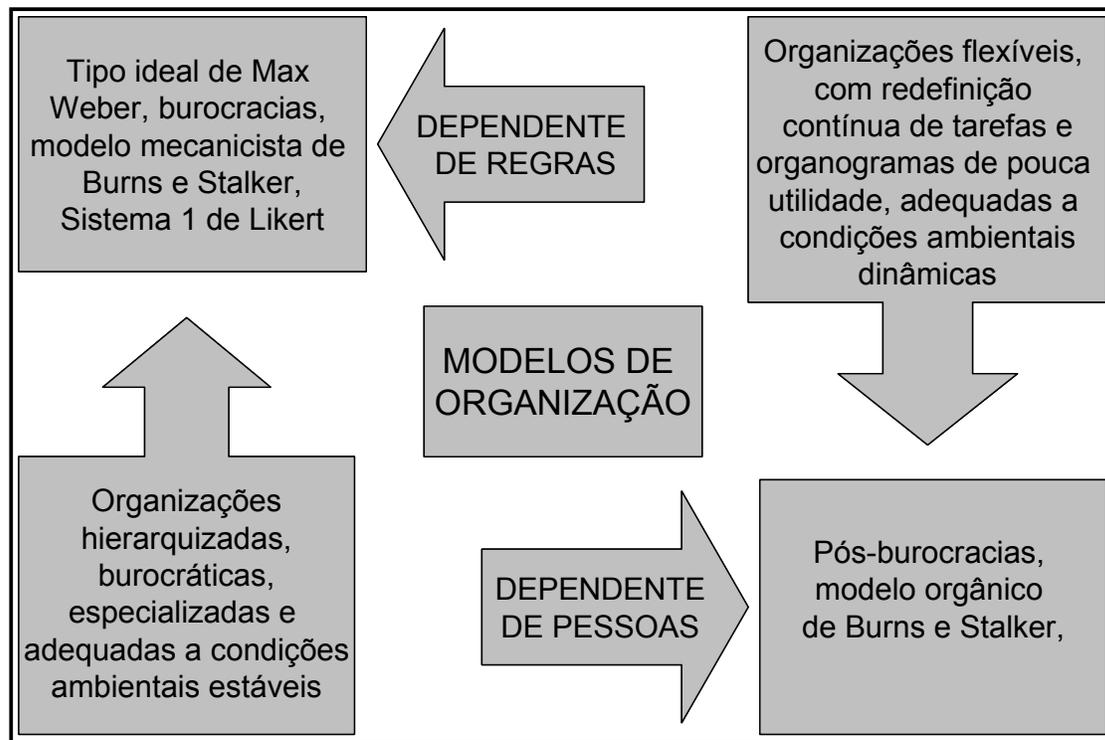


Figura 1 - Modelos de organização segundo Burns e Stalker

FONTE: ADAPTADO DE MAXIMIANO, 2002, p.145.

Posteriormente aos modelos de organização desenvolvidos por Burns e Stalker, outros modelos foram desenvolvidos para explicar as organizações. Esses modelos preservam e, ao mesmo tempo, expandem as concepções de Max Weber. Os principais autores e seus respectivos enfoques sobre os modelos de organização são apresentados no quadro abaixo:

Quadro 1- Principais enfoques e autores

AUTORES	ENFOQUES
Mintzberg	Sete tipos, caracterizados pela parte mais importante, que define a estrutura da organização.
Handy	Quatro tipos, simbolizados por Deuses da mitologia grega.
Morgan	Oito tipos. As organizações são vistas de forma diferente por diferentes pessoas. Cada pessoa vê uma ou mais imagens.

FONTE MAXIMIANO, 2002, p.442.

O modelo gerencial orgânico, descrito por Burns e Stalker, enfatiza a importância das pessoas na organização, em contrapartida às regras impessoais do tipo ideal de burocracia descrita por

Max Weber, para superação das disfunções identificadas no modelo burocrático descrito por esse autor para as organizações que atuem num ambiente dinâmico. Nesse contexto, o conceito de gestão participativa e de gestão por processo são relevantes. A gestão participativa resgata uma idéia antiga, nascida na Grécia há mais de 2000 anos com a invenção da democracia, mas que, apesar, disso, é uma idéia moderna, sendo considerada um dos novos paradigmas da administração. O segundo, a gestão por processos, que segundo Harrington (1988, p.160), vem de encontro à organização funcional vertical da maioria das organizações, que resultava em lacunas ou em superposições em face do fluxo horizontal do trabalho. Harrington considera que a maioria das atividades repetitivas (tanto dos funcionários administrativos como de produção) pode ser considerada como processo e pode ser controlada do mesmo modo que os processos de fabricação. Harrington afirma que, hoje em dia, o verdadeiro resultado provém da aplicação de técnicas comprovadas de controle e de realimentação para todas as atividades chaves do negócio e do tratamento de toda a companhia como um processo complexo que contém vários subprocessos.

Na presente pesquisa, será estudada uma unidade de atendimento da Previdência Social que migrou de um modelo de gestão burocrático para uma gestão participativa com foco nos processos.

O INSS, autarquia vinculada ao MPS, Ministério da Previdência Social, é responsável por promover o reconhecimento, pela previdência social, de direito ao recebimento de benefícios por ele administrados. O grande desafio posto hoje à previdência social é o da ampliação da cobertura tanto no sentido de combater a ilegalidade patronal, no caso dos empregados e seus registros, quanto no de atrair a imensa gama de trabalhadores excluídos do sistema de seguro social. No que diz respeito à operacionalização do atendimento ao cidadão usuário, através do INSS, o desafio que se coloca é a melhoria do atendimento, que pode ser medida através de indicadores tais como: a resolutividade dos processos protocolados, o TME, tempo médio que um usuário dos serviços espera para ser atendido, dentre outros. Nesse sentido, apontam os direcionadores estratégicos do INSS:

- melhorar a qualidade do atendimento aos beneficiários;
- reduzir vulnerabilidades às fraudes e pagamentos indevidos e
- reduzir desperdícios e custos (PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, revisão 2005 / 2006).

O INSS, conforme o anexo I do decreto nº 5.513, de 16 de agosto de 2005 – publicado no DOU, Diário Oficial da União de 17/8/2005, tem como finalidade promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

Atualmente, as APS, Agências da Previdência Social - unidades de atendimento ao público são gerenciadas de forma burocrática, com foco estrito nas normas, com as pessoas desempenhando papéis limitados e com autonomia reduzida. Percebe-se, também, a centralização das informações e decisões na figura das chefias dessas unidades, separadas, formalmente, dos servidores que executam essas decisões e, ainda, percebe-se um desestímulo à inovação, a inexistência de um plano de trabalho, com metas estabelecidas e conhecidas pelos servidores e com controle de resultados alcançados.

As unidades de atendimento ao público do INSS apresentam hoje dificuldades na operacionalização do atendimento aos cerca de 3,6 milhões de usuários que, mensalmente, se dirigem até elas. Esses problemas podem ser facilmente percebidos através da imprensa falada e escrita que diariamente relata dificuldades das pessoas junto ao INSS. Exemplificam essa situação matérias veiculadas no ano de 2004/2005 em jornais de grande circulação da cidade de São Paulo e do Rio de Janeiro, abaixo apresentadas:

Quadro 2 - Matéria Veiculada no ano de 2005 em jornal

Idoso morre após passar a noite na fila do INSS no Rio Max Leone

Trabalhador ficou 12 horas do lado de fora do posto esperando para dar entrada na aposentadoria. Severino passou mal numa papelaria

Rio - O pedreiro Severino Elias dos Santos, 65 anos, morreu ontem, por volta das 11h, em frente à agência do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), em Padre Miguel, Rio. Após passar mais de 12 horas na fila, o trabalhador teve um mal súbito e morreu na hora.

FONTE: DIÁRIO DE SÃO PAULO, 8/3/2005.

Quadro 3 - Matéria Veiculada no ano de 2003 em jornal

Aposentado morre do coração ao tentar receber benefício do INSS Rodrigo França Taves

Ele já tinha ido antes ao posto, mas não conseguira o dinheiro

Brasília - O aposentado Ênnio de Freitas, de 75 anos, morreu de ataque cardíaco ontem à tarde, quando se dirigia ao posto do INSS na cidade-satélite de Taguatinga, no Distrito Federal. Pelo segundo dia consecutivo ele tentaria descobrir se tinha direito de requerer judicialmente a correção de seu benefício. Freitas já tinha estado na véspera no posto do INSS, mas passou a tarde inteira na fila e não conseguiu ser atendido para obter as informações das quais precisava.

FONTE: DIÁRIO DE SÃO PAULO, 13/11/2003.

Quadro 4 - Matéria Veiculada no ano de 2003 em jornal

Seis pessoas são suspeitas de vender lugares em agências de Guarulhos

Polícia prende grupo em fila do INSS

A Polícia Militar prendeu ontem seis pessoas que vendiam lugares na fila que se formava em frente à agência da Previdência Social em Guarulhos, região da Grande São Paulo.

Segundo a Previdência, os integrantes do grupo, presos por volta das 3h, foram levados ao 1º Distrito Policial de Guarulhos. Eles foram flagrados cobrando entre R\$ 30 e R\$ 50 por um lugar na fila antes do início do atendimento na unidade.

A pedido da gerência executiva do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) na região, a ação do grupo foi monitorada nos últimos 60 dias.

Na agência de Guarulhos, são atendidas em média 1.200 pessoas por dia, vindas da própria cidade e de regiões próximas.

Fonte: FOLHA ONLINE SÃO PAULO, 24/05/2005.

Em face dessa situação e em sintonia com os direcionadores estratégicos da organização, o INSS, a partir de setembro de 2004, inicia a implementação de um novo modelo gerencial com características de um modelo gerencial orgânico focado em processos e na gestão participativa, em 05 unidades de atendimento na cidade de São Paulo. A implementação foi concluída em julho de 2005 e os seus quatro primeiros meses foram dedicados à estruturação do novo modelo gerencial e elaboração de plano de trabalho para as unidades e os 06 meses restantes foram de execução do plano de trabalho sob a orientação do novo modelo gerencial.

No presente estudo, será descrito o processo de implementação desse novo modelo de gestão em uma das cinco unidades de atendimento da previdência social, a unidade de atendimento de Santo Amaro, situada na região sul da cidade de São Paulo, registrando, através de indicadores de desempenho institucionais relacionados, quais foram os resultados da implementação.

1.3 Questão da pesquisa

Como a mudança do modelo gerencial contribuiu para o desempenho de uma unidade de atendimento do INSS?

1.4 Objetivos da pesquisa

O objetivo geral desta pesquisa é estudar como foi o processo de implementação de um novo modelo de gestão em uma unidade de atendimento da previdência social que migrou do modelo de gestão burocrático para o modelo gerencial por processos utilizando equipes autogeridas, registrando através de indicadores de desempenho institucionais relacionados quais foram os resultados da implementação.

Com o propósito de aprofundar as intenções expressas no objetivo central, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- 1) avaliar a eficácia do modelo gerencial implementado em melhorar os resultados das unidades de atendimento e
- 2) a eficácia do modelo gerencial por processos utilizando equipes autogeridas para superar as disfunções do modelo burocrático descritas por Maximiano, Robert k. Merton e Burns&Stalker.

1.5 Definição teórica e operacional dos conceitos relevantes envolvidos na pesquisa

Trabalho que não agrega valor: ou desperdício é o trabalho inútil cuja ausência, por definição, não seria notada pelos clientes. A geração de relatórios que não são lidos, o retrabalho, as atividades de verificação redundantes.

Autarquia: Pessoa jurídica de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criada por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que a criou. As autarquias funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento. Meirelles (1997, p.62).

Segurado: cidadão vinculado ao seguro social do Regime Geral de Previdência Social. São segurados obrigatórios: o empregado, o empregado doméstico, o trabalhador avulso, o contribuinte individual, o segurado especial e o contribuinte facultativo.

Contribuinte: empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional; empregador doméstico: a pessoa ou família que admite a seu serviço, sem finalidade lucrativa, empregado doméstico; empregado, inclusive o doméstico, o trabalhador avulso, contribuinte individual e contribuinte facultativo.

Definir um processo de benefício: analisar um pedido de benefício indeferindo ou concedendo o benefício, de acordo com as regras legais.

Modelo: representação de um sistema construído para estudar algum aspecto daquele sistema ou o sistema como um todo. Um modelo é o resultado de pegar a estrutura ou função de um objeto ou processo e usar isso como um modelo para o segundo. Quando a substância, seja física ou conceitual, do segundo objeto ou processo for projetada no primeiro, foi construído um modelo. (COOPER, D. R, 2003, p. 60)

Modelo de Gestão: ferramenta que pode ser empregada para capacitar ou melhorar o funcionamento diário tanto das organizações quanto dos gerentes que ali trabalham ou, ainda, solucionar problemas correlatos. (HAVE et al.,2003, p. IX)

Gestão por processo: gestão com foco no processo assegurando esse enfoque através de toda a estrutura organizacional, permitindo o aperfeiçoamento do processo, de forma que as suas alterações tenham efeito positivo sobre o processo total.

Macroprocesso: agrupamento de processos relacionados entre si. Denominação utilizada no estudo da hierarquia dos processos.

Previdência não Programada: denominação do macroprocesso que inclui os processos de auxílio-doença, auxílio-acidente, salário-maternidade e benefícios assistenciais.

Processo: é um grupo de tarefas relacionadas que juntas geram um resultado que tem valor para o cliente. Conjunto de atividades estruturadas e medidas destinadas a resultar num produto especificado para um determinado cliente ou mercado.

Equipes Autogeridas: são aquelas que têm responsabilidade e autonomia para gerenciar o seu dia-a-dia. Grupo de trabalho que tem como característica atuar na regulação de uma série de fatores que afetam a organização do trabalho dentro do grupo: seleção de membros, escolha do líder, alocação de recursos.

Resolutividade: é a razão entre a quantidade de benefícios despachados e a quantidade de todos os processos represados.

Tarefa: parte do trabalho, uma atividade normalmente realizada por uma única pessoa.

Estoque de Processos: definição operacional adotada pelas unidades de atendimento do INSS, relativa ao quantitativo de processos protocolados e não definidos.

1.6 Proposição

A mudança do modelo gerencial burocrático para um modelo participativo, utilizando equipes autogeridas e com foco nos processos em uma unidade de atendimento do INSS, proporcionou a melhoria do desempenho dessa unidade e contribuiu para superar as disfunções identificadas naquele modelo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Histórico da evolução institucional da Previdência Social no país

Segundo Souza (2002, p. 21), a instituição previdenciária brasileira remonta ao ano de 1923 com a chamada Lei Elói Chaves, que determinou a criação de Caixa de Aposentadoria para os empregados de cada empresa ferroviária. Esse modelo expandiu rapidamente em quase duas centenas de Caixas, tornando claros os inconvenientes de uma instituição para cada empresa, com a proliferação de pequenas unidades, quase todas sem o número mínimo de segurados necessário para seu funcionamento, nos moldes securitários em que a previdência social opera desde o seu início. As inconveniências do modelo conduziram a um importante aperfeiçoamento: vinculação pela categoria profissional, definida com base na atividade genérica da empresa; isto é, vinculação a uma entidade de âmbito nacional, cujo campo de aplicação abrangia os trabalhadores de todas as empresas que, em qualquer ponto do país, exercessem a atividade respectiva.

Conforme Souza (2002, p. 41), a substituição das Caixas por IAP, Institutos de Aposentadorias e Pensões, começou com o IAP dos Marítimos, criado, em 1933, para os trabalhadores da Marinha Mercante. A seguir, vieram os outros Institutos: o dos Comerciantes e o dos Bancários em 1934; o dos Industriários, criado em 1936; o dos Empregados em Transportes e Cargas em 1938, o da Estiva, em 1939. Em 1945, o IAP da Estiva foi incorporado ao dos Empregados em Transportes e Cargas. Em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social transformou a única caixa ainda remanescente no sexto Instituto, o IAP dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos. Souza (2002, p. 42) relata que a heterogeneidade era uma característica marcante do sistema previdenciário desenvolvido até então. Cada instituto apresentava uma estrutura específica de benefícios e contribuições. A diferenciação em relação ao espectro de benefícios e aos critérios de cálculo de cada um, criava grandes disparidades entre os níveis qualitativos e quantitativos de proteção social.

De acordo com Souza (2002, p. 81), em 1966, os seis Institutos foram reunidos no INPS, Instituto Nacional de Previdência Social, que começou a funcionar em 1968. Após a unificação institucional no INPS, passou a ocorrer acentuado aumento da demanda por assistência médica, o que agravou muito as dificuldades decorrentes do crescimento

vegetativo da população segurada, isto é, dos trabalhadores e seus dependentes, como resultado, inclusive, do desenvolvimento social e econômico do País. O então recente INPS, tendo a seu cargo os benefícios em dinheiro, a assistência médica, a arrecadação das contribuições, a administração financeira e a administração em geral, cresceu demais e tornou-se ingovernável, o que costuma ser prenúncio de inviabilidade. Esses três fatores negativos – porte excessivo do INPS, variedade de funções nas mesmas entidades e inexistência de unidade patrimonial e orçamentária – parecem ter sido as causas mais imediatas da iniciativa de instituir o SINPAS, Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social. Basicamente, a lei 6.439, de 1º de setembro de 1977, que instituiu o SINPAS, Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, criou duas novas entidades: o INAMPS, Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social e o IAPAS, Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social. Alterou-se, substancialmente, o INPS, Instituto Nacional de Previdência Social, transferindo-lhe os benefícios em dinheiro e a arrecadação das contribuições e demais atividades financeiras. Na época da instituição do SINPAS foi observado que com ele a organização administrativa da previdência social e programas correlatos ganhou maturidade. Apesar disso e a exemplo do que ocorrera com reformulações anteriores, ele também durou pouco, desaparecendo em 1989, Souza (2002, p. 105).

Em 12/04/90, mediante a fusão do IAPAS e do INPS, órgãos integrantes da estrutura do antigo SINPAS, o INSS teve sua instituição autorizada pelo art. 17 da Lei nº 8.029. Segundo Souza (2002, p.123), a criação do INSS, em 1990, deu-se entretanto, fundamentalmente na direção geral e das superintendências, permanecendo compartimentadas em nível regional e local as ações de responsabilidade da autarquia. Em 1992, através do Decreto n.º 569 de 16/06/92 configurou-se uma estrutura regimental à autarquia, que manteve essa compartimentação, mas inovou ao introduzir estruturas regionais de gerência em cada linha: GRSS's, Gerência Regional de Seguros Sociais, GRAF's, Gerência Regional de Arrecadação e Fiscalização e Procuradorias Regionais. Também nesse período, iniciou-se o processo de desenvolvimento de indicadores de desempenho por gerência, tendo se consolidado o da linha do seguro social.

Em 1999, tem origem uma nova estrutura organizacional para o INSS. Essa estrutura caracteriza-se pela fusão em unidade única de atendimento (APS) dos serviços prestados aos cidadãos nas linhas de arrecadação e de benefícios, estrutura até hoje vigente. A estrutura

básica do sistema de previdência, no Brasil, está delineada no texto constitucional, com a nova redação conferida pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. O sistema previdenciário brasileiro é composto de três subsistemas: O RGPS, Regime Geral de Previdência Social, os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos e dos Militares e o Regime de Previdência Privada, de caráter Complementar.

O RGPS é a previdência básica do trabalhador do setor privado, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, administrado pelo MPS, Ministério da Previdência Social, e cuja operacionalização está atribuída ao INSS, Instituto Nacional do Seguro Social. O RGPS é regido pelas Leis de nº 8.212 e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e alterações subseqüentes, e pelo RPS, Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 e alterações subseqüentes (Decretos nº 3.112/99, nº 3.265/99, nº 3.298/99, nº 3.452/00 e nº 3.668/00. Além da implementação do RGPS, o INSS é também responsável pela concessão e manutenção dos benefícios assistenciais de prestação continuada, destinados a idosos e portadores de deficiência de baixa renda não cobertos pela Previdência Social, de que trata a LOAS, Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e alterações subseqüentes.

A atuação do INSS deve considerar as diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual do Governo Federal, aprovado pelo Congresso, resultante de prioridades definidas pelas diferentes instituições setoriais governamentais e compatibilizadas pelo planejamento. São 09 os Programas do Plano Plurianual 2004/2007 sob a responsabilidade do MPS, Ministério da Previdência Social. Dentre esses, destaca-se o programa 0085 – Qualidade dos Serviços Previdenciários, o qual tem como objetivo melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo Instituto Nacional do Seguro Social, atendendo à expectativa dos cidadãos ao qual se integra a implementação do modelo gerencial por processos em unidades de atendimento do INSS, como uma das ações viabilizadoras. O decreto nº 5.513, de 16 de agosto de 2005, aprovou a atual estrutura regimental do INSS, composta por:

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente:

- a) Gabinete;
- b) Procuradoria Federal Especializada;
- c) Corregedoria-Geral e
- d) Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação;

II - órgãos seccionais:

- a) Auditoria-Geral;

- b) Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística e
- c) Diretoria de Recursos Humanos;

III - órgãos específicos singulares:

- a) Diretoria de Benefícios e
- b) Diretoria de Atendimento;

IV - unidades e órgãos descentralizados:

- a) Gerências Regionais;
- b) Gerências-Executivas;
- c) Unidades Técnicas de Reabilitação Profissional;
- d) Agências da Previdência Social;
- e) Auditorias Regionais;
- f) Corregedorias Regionais e
- g) Procuradorias de Tribunais.

O INSS possui 05 gerências regionais, 102 gerências executivas e 1.164 unidades de atendimento entre essas, 78 PREVMóvel, unidades móveis, sendo 69 carros e nove barcos, distribuídas em todo o território nacional. Segundo o regimento interno do INSS, decreto 5.513, de 16 de agosto de 2005, às Gerências Regionais compete supervisionar, coordenar e articular a gestão das Gerências-Executivas sob sua jurisdição, programar e executar as atividades de compras de materiais, contratação de serviços, orçamento, finanças e contabilidade e logística, necessárias ao funcionamento das unidades a ela jurisdicionadas, apoiar as ações de desenvolvimento de pessoas e implementar as diretrizes e ações desenvolvidas pela Diretoria de Atendimento. Às Gerências-Executivas, subordinadas às Gerências Regionais, compete supervisionar as Agências da Previdência Social sob sua jurisdição. Às unidades de atendimento da Previdência Social compete proceder ao reconhecimento inicial, manutenção, recurso e revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários e assistenciais e a operacionalização da compensação previdenciária.

2.2 Burocracia

Maximiano (2002, p.134) diz que, segundo Max Weber, as organizações formais modernas são baseadas em leis, que as pessoas aceitam por acreditarem que são racionais, isto é, definidas em função do interesse das próprias pessoas e não para satisfazer aos caprichos arbitrários de um dirigente. As pessoas que integram as organizações, também, aceitam que algumas pessoas representem a autoridade da lei. A autoridade é a contrapartida da responsabilidade que têm essas pessoas de zelar pelo cumprimento da lei. A obediência é

devida às leis, formalmente definidas e às pessoas que as representam, que agem dentro de uma jurisdição. Qualquer sociedade, organização ou grupo que se baseie em leis racionais é uma burocracia.

Segundo Maximiano (2002, p. 140), William Roth, analisando a expansão das empresas industriais no início do século XX, propôs-se a analisar, criticamente, o tipo ideal de burocracia descrito por Weber. William Roth considera que o crescimento das organizações acentua as disfunções da burocracia, dificultando o processo de tomar decisões por causa dos cinco obstáculos principais: mecanicismo, individualismo, interrupção do fluxo de informações, desestímulo à inovação e indefinição de responsabilidade. O profissionalismo das organizações formais exigem que as pessoas desempenhem papéis limitados, com responsabilidades limitadas e autonomia reduzida. As organizações burocráticas tornam-se contingentes de pessoas cujos talentos são subaproveitados. As vantagens individuais oferecidas às pessoas alçadas às posições de chefia, como símbolos diferenciadores e vantagens materiais, incentivam o conflito entre as pessoas que desejem essas posições. O fluxo da informação entre os executivos que tomam as decisões e os trabalhadores que as executam é desacelerado pelos diversos degraus hierárquicos, gerando desperdícios. Relativamente à indefinição de responsabilidade, na administração hierarquizada a responsabilidade pelos resultados e pela eficiência tende a se perder nas interfaces das diversas funções e instâncias hierárquicas sendo dificultada uma avaliação precisa dos resultados, das barreiras e dos respectivos responsáveis. Desse modo, o desempenho da organização fica num segundo plano.

2.3 Da revolução industrial à revolução dos processos

A revolução industrial é um ponto marcante na história das relações do trabalho, pois, a partir dela, ganha destaque o trabalho de Frederick Winslow Taylor: “A Administração Científica”. A implantação das idéias de Taylor trouxe aos limites a separação do pensar e o executar, limitando o ato de conceber e planejar a um pequeno grupo de pessoas de confiança dos donos do capital. Muitos movimentos sucederam ao Taylorismo, mas nenhum descartou suas premissas básicas ou mesmo abalou suas bases de sustentação de maneira importante. Não se pode deixar de citar a contribuição de Adam Smith, que, em 1778, publica seu livro, “*A riqueza das nações*” em que descreve o caso da produção de alfinetes, dividida em 17 tarefas

básicas e especializadas. A introdução das fábricas no século XIX e a necessidade de se produzir cada vez maiores quantidades, trouxe o conceito de produtividade. Em 1901, Frederick Winslow Taylor apresenta, na Sociedade Americana de Engenheiros Mecânicos, a primeira versão do trabalho que, quando publicado na forma de livro em 1911, iria mudar para sempre a história da organização do trabalho nas organizações: “Princípios da Administração Científica”. Esse foi o marco de uma nova era e concentrou as atenções para novas maneiras de organizar a produção, levando em consideração a máxima otimização dos seus meios, aqui entendidos como matérias-primas, máquinas e equipamentos, instalações e funcionários.

Segundo Hammer (1996 p.29), os economistas políticos do passado, de Adam Smith a Karl Marx, reconheceram que a produção dá forma à psicologia, que a mentalidade das pessoas é moldada pela forma de execução de seu trabalho. Essa idéia continua importante: com as mudanças no local de trabalho, o próprio emprego muda e, como resultado, as pessoas que trabalham nesses empregos também mudarão. Dessa forma, as transformações promovidas pelo homem e sobre o próprio homem realizam-se a partir do e no processo do trabalho humano.

Hoje, no fim da Revolução Industrial, a natureza do trabalho está mudando novamente e essa troca, outra vez, está ocorrendo. Concentrando-se as organizações nos clientes e nos processos de trabalho, vêm eliminando o trabalho industrial tradicional e com isso o próprio conceito de trabalhador industrial. De acordo com Hammer (1996, p.21), a “revolução dos processos” faz surgir uma concepção amplificada do trabalho, orientada para os processos, que requer um novo tipo de trabalhador, “o profissional”. Esse profissional recupera a autonomia do artesão pré-industrial, mas em um ambiente empreendedor, com foco no mercado. A organização da Era Industrial operava com funções simples para pessoas simples o que levava a processos complexos, ante o grande esforço para se identificar, compreender e gerenciar as diversas funções de forma a se obter o produto ou serviço. Hoje, a meta é ter processos simples e enxutos, isso significa dizer que as funções crescem em complexidade, explicando a mudança no perfil do profissional, relativamente à Era Industrial.

Conforme Hammer (1996, p.35), essa mudança vai muito além da economia de tempo: transforma atitudes. Nas organizações tradicionais, muitos jovens idealistas e ambiciosos logo passavam a descrever seu trabalho como rotineiro e entediante. Os ambientes orientados para processos permitem aos trabalhadores concentrarem-se no trabalho substancial que utiliza sua

imaginação e engenhosidade. Um profissional é uma pessoa responsável por alcançar um resultado, em vez de realizar uma tarefa. Em uma organização orientada para processos, os trabalhadores autogeridos são responsáveis tanto por realizar o trabalho quanto por garantir que seja bem feito. Não existe mais uma grande diferença entre “executar” e “gerenciar”. Gerenciar não é mais uma habilidade esotérica e inacessível reservada a uma elite abastada e privilegiada. Torna-se parte do trabalho de todos. A diferença entre o trabalhador e um profissional não é apenas terminológica. Seu trabalho é diferente, seu comportamento é diferente e o que se exige deles é inteiramente diferente. Os trabalhadores têm trabalhos definidos com precisão e operam sob cerrada supervisão, enquanto os profissionais não podem ser limitados por nenhum dos dois. Um profissional com foco nos clientes e nos resultados não pode ser sobrecarregado com muitas regras; a meta do profissional não é seguir regras, mas sim realizar o trabalho. O profissional de posse do conhecimento e com uma compreensão nítida da meta alcança os resultados.

2.4 Gestão por processo

Tem-se presenciado um grande número de organizações migrando de um modelo de gerenciamento por tarefas para um modelo de gestão com foco no processo. Davenport (1994, p. 368) coloca que quando a indústria da defesa começou a fabricar mísseis complexos durante a Segunda Guerra Mundial, os princípios Tayloristas foram aperfeiçoados na “idéia dos sistemas”. O trabalho foi visto como um complexo sistema, com entradas e saídas mensuráveis, que exigia controles e medidas rigorosas.

De acordo com Maximiano (2002, p.487), um processo é uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com começo, fim e *inputs* e *outputs* claramente identificados: uma estrutura para a ação. Adotar a perspectiva do processo significa adotar o ponto de vista do cliente. Os processos são a estrutura de trabalho por meio da qual a organização faz o necessário para produzir valor para seus clientes. Davenport (1994) citado por Araújo (2001, p.317) ressalta a importância de se distinguir a estrutura do processo das estruturas hierárquicas. Enquanto essas, afirma, possuem uma caracterização em torno de uma visão estanque e fragmentária das responsabilidades e relações de subordinação, aquela possui uma visão dinâmica da forma pela qual a organização produz valor. Hammer (1996, p.26) exemplifica dizendo que, há cerca de 25 anos, os gerentes das grandes empresas norte-

americanas participaram de um esforço para melhorar o desempenho de seus negócios. Pressionados pela concorrência internacional (sobretudo a japonesa) repentinamente forte e por clientes cada vez mais exigentes, as empresas empreenderam no sentido de reduzir custos, melhorar a produtividade, aumentar a flexibilidade, diminuir o tempo de ciclo e melhorar a qualidade e os serviços. Analisaram, rigorosamente, suas operações, instalaram as mais modernas tecnologias disponíveis, aplicaram as mais modernas técnicas gerenciais e motivacionais existentes, treinaram seus funcionários, entretanto, os resultados foram insatisfatórios. Hammer relata que os problemas de desempenho persistentes diante dos intensos esforços para resolvê-los provocaram confusão entre os líderes das empresas. Depois de certo tempo e de bastante análise, os gerentes das empresas norte-americanas começaram a despertar para os processos. Não estavam chegando às melhorias de desempenho necessárias para atender aos requisitos dos clientes, pois estavam aplicando soluções de tarefas a problemas de processo. Explica-se a demora dos gerentes na identificação do problema ao fato de que, durante os últimos duzentos anos, nossas estruturas organizacionais basearam-se em tarefas. As tarefas eram medidas e melhoradas, as pessoas que as realizavam eram treinadas e desenvolvidas, os gerentes tinham como atribuição supervisionar departamentos ou grupos de departamentos e, enquanto isso, os processos fugiam ao controle.

São pontos fortes do modelo de gestão por processo a maior flexibilidade da organização para se adaptar às mudanças do ambiente, integração de esforços como consequência da abordagem sistêmica proporcionada pela visão do processo, que permite ao funcionário enxergar além da rotina ou tarefa que executa e, assim sendo, ser criterioso na sua execução, uma vez que compreende a importância e a dependência que outras pessoas têm de sua tarefa para concepção do produto ou serviço final. O processo permeia diversos setores de uma organização, e, desse modo, impõe uma interface entre eles, que se não identificada, compreendida e bem gerenciada, inviabiliza o melhor desempenho da organização. Sobre esse prisma a organização é vista como um sistema que depende da sincronia das partes para produção de resultados satisfatórios.

Maximiano (2002, p. 488) enfatiza que a adoção da perspectiva do processo implica uma visão horizontal do negócio que envolve toda a organização e, começando pelos insumos do produto e terminando com os produtos finais e os clientes, a estrutura funcional e hierárquica é desenfaturada. O que importa é enxergar o processo e não a estrutura organizacional. Segundo Barnevik e Moss Kanter (1994) citado por Araújo (2001, p.302), a organização

horizontal pode ser definida como aquela em que se reduzem os níveis hierárquicos existentes na empresa, de modo que todos os empregados fiquem mais próximos da clientela. A organização horizontal ao promover a maior proximidade com a clientela, eleva o nível de comprometimento e responsabilização das pessoas da organização, tornando-as parte ativa de todo o processo. Uma das vantagens mais importantes desse modelo residiria justamente nesse ponto, além, é claro, de viabilizar a movimentação decisória restrita a poucos níveis hierárquicos.

2.5 Gestão Participativa

Conforme Harrington (1988, p.72), gerência participativa é um estilo de gerência que ativamente procura sugestões dos empregados, permitindo que contribuam para as questões relacionadas com o aperfeiçoamento dos resultados do trabalho. A participação precisa ser um processo controlado. Não ocorrerá por si própria, nem pode ser imposta ao sistema. Harrington argumenta que, para a gerência participativa funcionar efetivamente, é necessário que os gerentes estejam dispostos a dividir alguns poderes e responsabilidades, a confiar em seus funcionários, a aceitar um sistema que descentralize decisões, a acreditar que todos têm boas idéias e que a combinação de idéias individuais produzirá a melhor solução possível, a implantar as sugestões dos empregados quando viáveis, a propiciar um ambiente favorável ao desenvolvimento da lealdade, a reconhecer as realizações do grupo, a aceitar a gerência participativa como um esforço a longo prazo e não esperar resultados imediatos.

Harrington (1988, p.74 e 75) identifica benefícios tanto para o negócio quanto para os empregados em decorrência da implantação da gestão participativa. Para a empresa, aumento na qualidade e produtividade, desenvolvimento do negócio, melhoria do fluxo de comunicação, melhoria da moral dos empregados à medida que se estreita o relacionamento com a administração, os empregados contribuem para que as coisas corram mais suavemente uma vez que os objetivos do líder formal e do líder informal foram colocados no mesmo plano. Para os empregados é dada oportunidade de crescimento, de se sentirem parte da ação fazendo com que as coisas aconteçam, de se satisfazerem por meio do enriquecimento do trabalho ante a redução da monotonia de apenas executar, de elevação do padrão intelectual.

2.6 Autogestão

O estudo das equipes autogeridas tem seus primeiros registros datados de 1948, relativamente aos operários das minas de carvão na Inglaterra. Os operários constituíam um grupo homogêneo em que os seus membros eram auto-selecionados e multi-qualificados realizando cada um todo o ciclo de extração do carvão como um empreendimento conjunto. O grupo trabalhava sem supervisão e era remunerado como grupo e desenvolvia grande adaptabilidade às condições locais de trabalho.

A organização do trabalho em equipes autogeridas propõe a atribuição de uma tarefa a uma equipe que deve ter autonomia para organizar-se, desde que complete a tarefa no prazo, no custo e na qualidade previstos. A denominação equipes autogeridas vem da tradução do termo em inglês *Self-Managing Work Groups*. Essa denominação enfatiza a característica de tais grupos de trabalho de atuarem na regulação de uma grande série de fatores que afetam a organização do trabalho dentro do grupo, assim como assuntos internos abrangendo desde a seleção dos membros até a escolha do líder. O termo grupos semi-autônomo confere a dimensão adequada a esses grupos, visto que, no ambiente organizacional, a autonomia será sempre limitada, pelo fato de o próprio grupo estar inserido em estrutura organizacional hierarquizada. Portanto, no presente estudo, conceitualmente equipes autogeridas e grupos semi-autônomos tratam da mesma entidade. Para Herbst, citado por Marx (1998, p.27), no trabalho de grupos semi-autônomos

(...) um grupo assume a responsabilidade completa pela produção de um produto ou linha de produtos. Este grupo não deve possuir tarefas fixas predeterminadas para cada componente e a supervisão não deve interferir na maneira pela qual o grupo se auto-atribui as tarefas. Cabe a supervisão a função de servir como elo entre cada grupo e o seu meio externo.

Concordando com a abordagem sociotécnica, a autonomia proporcionada por grupos semi-autônomos constitui uma iniciativa fundamental, mas não a única, segundo Marx (1998, p. 28), para induzir os trabalhadores a comportamentos que, a um só tempo, atenderiam às características do sistema técnico (pelo maior envolvimento deles com a solução de problemas mais complexos e menos previsíveis, particularmente os que exigem auto-regulação, autonomia e multifuncionalidade) e do sistema social, relativo à motivação e expectativas quanto ao trabalho. Os resultados seriam obtidos menos por coerção e mais por indução de comportamentos estimulados por um projeto organizacional coerente.

Segundo Harrington (1988, p. 101), a formação de equipes significa que a cúpula administrativa passa a depositar maior confiança e responsabilidade nas mãos dos gerentes e de empregados de primeiro nível. Do mesmo modo, a formação de equipes significa que gerentes e empregados de primeiro nível devem compreender que junto com sua responsabilidade aumentada surge o aumento de responsabilidade para a companhia em melhoria da qualidade, em eficácia e em lucro. Para Harrington não há necessidade de mudanças na organização para aumentar a participação em equipes no processo de aperfeiçoamento. Na maioria dos casos, é melhor estruturar o sistema de participação em equipes em torno do atual sistema gerencial e, à medida que aumentarem as capacidades dos empregados, ir expandindo a área de controle dos gerentes de primeiro nível, para compensar a diminuição da carga de trabalho resultante de decisões adicionais tomadas pelos empregados.

2.7 Obstáculos à implementação de gerenciamento por processos utilizando equipes autogeridas

A colocação dos processos no primeiro plano das organizações abalou o próprio alicerce das organizações tradicionais. A premissa sobre a qual as organizações se assentavam, a idéia de Adam Smith sobre a especialização, alegava que o sucesso se baseava na fragmentação dos processos em suas tarefas constituintes e no posterior foco resolutivo nelas. Prestando atenção aos processos, várias questões vêm à tona relativamente à estrutura funcional tradicional das organizações: Quem controlaria os processos? Consistindo em tarefas diversificadas, os processos cruzavam fronteiras organizacionais existentes e, assim, colocavam em perigo os domínios protegidos dos gerentes funcionais. O gerenciamento por processos não se encaixava na organização clássica. Muitas vezes, implicava no uso de equipes multidisciplinares provenientes de diferentes áreas organizacionais: Quem na estrutura organizacional tradicional seria responsável por elas? Empresas com modelos tradicionais de gestão apresentam maior resistência às mudanças na direção de uma democratização das decisões sobre a execução do trabalho. Embora essa transferência de autoridade e responsabilidade não impacte na estratégia global do negócio, o sentimento de perda do poder ainda incomoda muitos gerentes e diretores. A descentralização, no processo de tomada de decisões, passa fundamentalmente pela componente da confiança. Somente em um ambiente

no qual as pessoas são respeitadas como profissionais e gozam do respeito de seus superiores e da organização, é que as decisões podem ser deslocadas para as fronteiras da organização, em que as coisas acontecem e ações devem ser tomadas com a rapidez que a competição em um mundo globalizado exige. Esta transição é especialmente difícil, pois a resistência dos níveis hierárquicos superiores tende a estabelecer estreitos limites para a delegação de poder. O normal, nesses casos, é grande delegação de responsabilidade sem a contrapartida do poder para a tomada de decisões. Raras são as organizações tradicionais em que as informações relevantes estão disponibilizadas *on-line* para consulta de todos. Normalmente as informações são liberadas na estrita dose necessária e seguem o mesmo caminho da estrutura hierárquica oficial. A consequência é perda de tempo e desgaste nos relacionamentos. Em suma, o gerenciamento por processo é incompatível com a organização tradicional: sua estrutura, seu pessoal, seus estilos gerenciais, culturas, sistemas de recompensa e avaliação.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 Caracterização da pesquisa

Para Gil (2002, p.19), pesquisa é um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar resposta aos problemas que são propostos. A pesquisa é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema ou, então, quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema. A pesquisa é desenvolvida mediante concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos.

De acordo com Richardson (1999, p.22), método é o caminho ou a maneira para chegar a determinado fim ou objetivo, distinguindo-se, assim, do conceito de metodologia, que deriva do grego *methodos* (caminho para chegar a um objetivo) + *logos* (conhecimento). Assim, a metodologia são os procedimentos e regras utilizadas por determinado método.

A definição da estratégia de pesquisa está baseada, segundo Yin (2001, p.19), em três condições:

- a) Tipo de questão da pesquisa;
- b) Extensão de controle que o pesquisador possui sobre os eventos e comportamentos do meio pesquisado;
- c) Grau de enfoque em acontecimentos históricos e contemporâneos.

A melhoria de desempenho em organizações que migram de um modelo mecanicista burocrático para um modelo do tipo orgânico já é conhecido. A implementação de gerenciamento por processos em organizações públicas brasileiras e a evolução do desempenho dessas organizações ainda é pouco estudada. Será pesquisado como foi o processo de implementação do modelo gerencial em uma equipe autogerida de uma unidade de atendimento da previdência social registrando através de evidências documentais a contribuição do modelo implementado para superação das disfunções do modelo burocrático descrito por Max Weber e através dos indicadores de desempenho institucionais relacionados

quais foram os resultados da implementação relativos ao desempenho da unidade. Será adotada uma abordagem descritiva. Segundo Yin (2001, p. 134), a adoção de uma estratégia descritiva, mesmo quando o objetivo primeiro do estudo de caso não seja uma descrição, pode auxiliar a identificação das ligações causais apropriadas a serem analisadas – mesmo quantitativamente.

Conforme Yin (2001, p.24), as questões do tipo “como” são explanatórias e é provável que levem ao uso de estudos de casos, pesquisas históricas e experimentos. Young (1960, p.269) citado por Gil (2002, p.59) define o estudo de caso, enquanto método de pesquisa, como um conjunto de dados que descrevem uma fase ou a totalidade do processo social de uma unidade, em suas várias relações internas e nas suas fixações culturais, quer seja essa unidade uma pessoa, uma família, um profissional, uma instituição social, uma comunidade ou uma nação. De acordo com Yin (2001, p. 27), o estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes. Segundo Gil (2002, p. 45-6), a pesquisa documental assemelha-se muito à bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. A pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem, ainda, um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. As fontes são as mais diversificadas e dispersas. No presente estudo, para a verificação da contribuição do modelo implementado para a superação das disfunções burocráticas, utilizar-se-á de documentação relativa ao dia-a-dia da operação nessas unidades, tais como: atas de reunião de equipes autogeridas, registros relativos a ações de melhoria propostas e executadas pelo corpo funcional das unidades e para a verificação de qual foram os resultados relativos ao desempenho das unidades, serão utilizadas informações dos bancos de dados corporativos da previdência social, contendo séries históricas dos indicadores de desempenho institucionais relacionados à área de atendimento ao público do INSS.

Foi escolhido o procedimento quantitativo para apurar os resultados da implementação do modelo gerencial, pesquisando no banco de dados corporativo os indicadores relacionados à área de atendimento. Consoante Richardson (1999, p.70), o método quantitativo, como o próprio nome indica, caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas desde as mais simples, como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão, dentre outras. É freqüentemente aplicado nos estudos

descritivos, naqueles que procuram descobrir e classificar a relação entre variáveis, bem como nos que investigam a relação de causalidade entre fenômenos.

3.2 Unidade de estudo

Stake (2000) citado por Gil (2002, p.138), identifica três modalidades de estudo de caso: intrínseco, instrumental e coletivo. O presente estudo insere-se na modalidade intrínseco, uma vez que o caso constitui o próprio objeto da pesquisa, almejando o pesquisador conhecê-lo em profundidade, sem qualquer preocupação com o desenvolvimento de alguma teoria. O universo a ser investigado é uma unidade de atendimento ao público do INSS no Município de São Paulo que migrou de um modelo de gestão burocrático para um modelo de gerenciamento por processos utilizando equipes autogeridas. A unidade de atendimento considerada está localizada na Região Sul da Cidade de São Paulo servida por ampla infraestrutura de acesso, possui uma demanda média de 1.000 atendimentos diários, contando com cerca de 100 servidores no seu corpo funcional.

Quadro 5– Unidade de estudo

APS	Média de atendimentos / dia, 12/2004	Estoque de processos 08/ 2005	Estoque de processos 12/ 2004	Qtde de servidores 08/2005	Endereço
Santo Amaro	1000	1.163	2.918	103	Rua Comendador Elias Zarzur, 120 Sto Amaro, SP.

FONTE: SISTEMA PLENUS, INSS, Sistema de RH/INSS.

3.3 Fontes e coleta de dados

Gil (2002, p.140) afirma que o processo de coleta de dados, no estudo de caso, é mais complexo que o de outras modalidades de pesquisa, pois sempre se utiliza mais de uma técnica para coleta de dados. Segundo Gil, obter dados mediante procedimentos diversos é fundamental para garantir a qualidade dos resultados obtidos. Os resultados obtidos, no estudo de caso, devem ser provenientes da convergência ou divergência das observações obtidas de diferentes procedimentos. Dessa maneira, é que se torna possível conferir validade ao estudo, evitando que ele fique subordinado à subjetividade do pesquisador. Yin (2001, p. 121)

considera que qualquer descoberta ou conclusão em um estudo de caso provavelmente será muito mais convincente e acurada se baseada em várias fontes distintas de informação, obedecendo a um estilo corroborativo de pesquisa. Será utilizada a triangulação de dados, já que o pesquisador fará uso de uma variedade de fontes de dados, Patton (1987) citado por Yin (2001, p.121).

Segundo Cooper (2003, p.223), as fontes de informação são, normalmente, classificadas em três níveis: primárias, secundárias e terciárias. As fontes primárias são trabalhos originais de pesquisa ou dados brutos, sem interpretação ou pronunciamentos que representem uma opinião ou posição oficial. Entre as fontes primárias estão: memorandos, cartas, entrevistas, leis, regulamentações, decisões ou padrões judiciais e a maior parte dos dados governamentais, incluindo censo, dados econômicos e trabalhistas. As fontes internas de dados primários incluem, ainda, registros de estoque, de pessoal e gráficos de controle estatísticos de processo, dentre outros. Para Cooper, as fontes primárias são as mais importantes porque ainda não foram filtradas ou interpretadas por uma segunda parte. Cooper define as fontes secundárias como interpretação dos dados primários. Nessa classificação, inserem-se: livros, manuais, artigos de revistas e jornais. No presente estudo, serão utilizadas fontes primárias e secundárias de informação.

As fontes de evidências serão:

- Documentação, tais como: memorandos, portarias, acórdãos e outras atos infra-legais. Recortes de jornais e outros artigos publicados na mídia e demais documentos administrativos, como: manual de implementação do modelo gerencial por processos utilizando equipes autogeridas, atas de reunião de equipes autogeridas, relatórios de oportunidades de melhoria identificadas e ações de melhorias empreendidas.
- Registros organizacionais tais como: base de dados sobre reclamações, sugestões denúncias e elogios relativas aos serviços prestados nas unidades de atendimento do INSS da Ouvidoria Geral do Ministério da Previdência Social, banco de dados contendo séries históricas dos indicadores de desempenho relacionados ao atendimento dos usuários dos serviços da previdência social.

3.4 Procedimentos analíticos

Para Yin (2001, p. 133-4), é extremamente importante ter, em primeiro lugar, uma estratégia analítica geral, cujo objetivo final é tratar corretamente as evidências do estudo de caso, produzir conclusões analíticas irrefutáveis para os casos estudados e eliminar interpretações alternativas. O autor discute duas estratégias gerais para a análise de dados. A primeira baseia-se nas proposições teóricas que levaram ao estudo de caso. A segunda estratégia analítica é desenvolver uma estrutura descritiva a fim de organizar o estudo de caso, sendo adequada em estudo de caráter descritivo e quando não há proposições teóricas. Adotar-se-á como estratégia analítica geral a primeira estratégia citada. Como técnica analítica específica, vinculada à estratégia geral, será utilizada a análise de séries temporais, diretamente análoga à análise de séries temporais realizada em experimentos e em pesquisas quase experimentais. Segundo Yin (2001, p. 143), o projeto de séries temporais pode ser simples no sentido de poder haver uma única variável dependente ou independente, podendo ser mais complicado no sentido de não haver uma definição clara de onde iniciam ou terminam as diversas alterações nessa única variável. Entretanto, havendo a possibilidade de se determinarem, em detalhe e com precisão, os eventos estabelecidos ao longo do tempo, é possível realizar algum tipo de análise de séries temporais, mesmo se a análise de estudo de caso envolver, igualmente, outras técnicas. Nesse estudo, estarão sendo analisados os acontecimentos cronológicos, buscando relacioná-los com a evolução dos indicadores de desempenho da unidade de estudo nas séries temporais consideradas. Segundo Yin (2001, p. 147), a análise de acontecimentos cronológicos é uma técnica utilizada com freqüência nos estudos de caso e pode ser considerada uma modalidade especial de análise de séries temporais. A seqüência cronológica enfatiza, diretamente, o principal ponto forte dos estudos de caso, permitindo ao pesquisador pesquisar os eventos causais ao longo do tempo, uma vez que a seqüência básica de uma causa e seu efeito não pode ser temporalmente invertida. Yin (2001, p. 148) afirma que, se os eventos reais de um estudo de caso, cuidadosamente documentados e determinados pelo pesquisador, obedecerem a uma seqüência predeterminada de eventos, o estudo de caso único pode se transformar na base inicial para se fazerem inferências causais. O presente estudo buscará validar as proposições de que a implementação do novo modelo gerencial (uma “interrupção” na série temporal dos indicadores de desempenho da unidade de implementação) promoveu uma melhoria nesses indicadores. Serão analisados os indicadores de desempenho de uma unidade de atendimento do INSS, piloto de implementação do novo modelo gerencial. Será considerada a disposição dos eventos em uma linha cronológica de

forma a permitir ao pesquisador determinar os eventos causais ao longo do tempo. O presente estudo incluirá, também, uma unidade incorporada de análise: a equipe autogerida de previdência não programada, uma das dez equipes constituídas na unidade de atendimento do INSS São Paulo / Santo Amaro. A adoção desse método secundário de análise tem como objetivo descrever o processo de estruturação do modelo gerencial no âmbito dessa unidade, tendo em vista que a metodologia de implementação adotada pelo INSS prevê a implementação do novo modelo em atividades assistidas pelos consultores responsáveis junto a cada uma das equipes constituídas na unidade de atendimento e ainda as restrições do pesquisador para descrição do processo relativamente às 10 equipes constituídas na unidade. Considerar-se-á, ainda, a convergência ou não da literatura pertinente e presente na fundamentação teórica ao comportamento do desempenho das unidades ao longo do período considerado.

3.5 Tratamento estatístico dos dados

A pesquisa será explanatória, baseada em uma pequena amostra intencional, o que de certa forma justifica a não utilização de técnicas sofisticadas para o tratamento estatístico dos dados. Segundo Yin (2001, p. 144), a lógica fundamental subjacente ao projeto de séries temporais é a paridade entre uma tendência dos pontos dados comparada com uma tendência teoricamente importante especificada antes do princípio da investigação. A análise dos dados coletados dar-se-á por meio da comparação da evolução dos indicadores de desempenho antes, durante e após a implementação de um novo modelo gerencial em uma unidade de atendimento do INSS, tendo o padrão de séries temporais se baseado na proposição de que a mudança do modelo gerencial burocrático para um modelo por processos, utilizando equipes autogeridas em uma unidade de atendimento do INSS, contribuiu para superar as disfunções identificadas naquele modelo e proporcionou a melhoria do desempenho dessa unidade.

3.6 Modelo Teórico Conceitual

O modelo conceitual desenvolvido para essa pesquisa, verificará como a utilização do modelo gerencial orientado para processos, utilizando equipes autogeridas em substituição a um modelo gerencial burocrático em uma unidade de atendimento da previdência social na cidade

de São Paulo, com um determinado perfil, impactou no desempenho dessa unidade, bem como contribuiu para superação das disfunções gerenciais identificadas nessa unidade e descritas na fundamentação teórica.

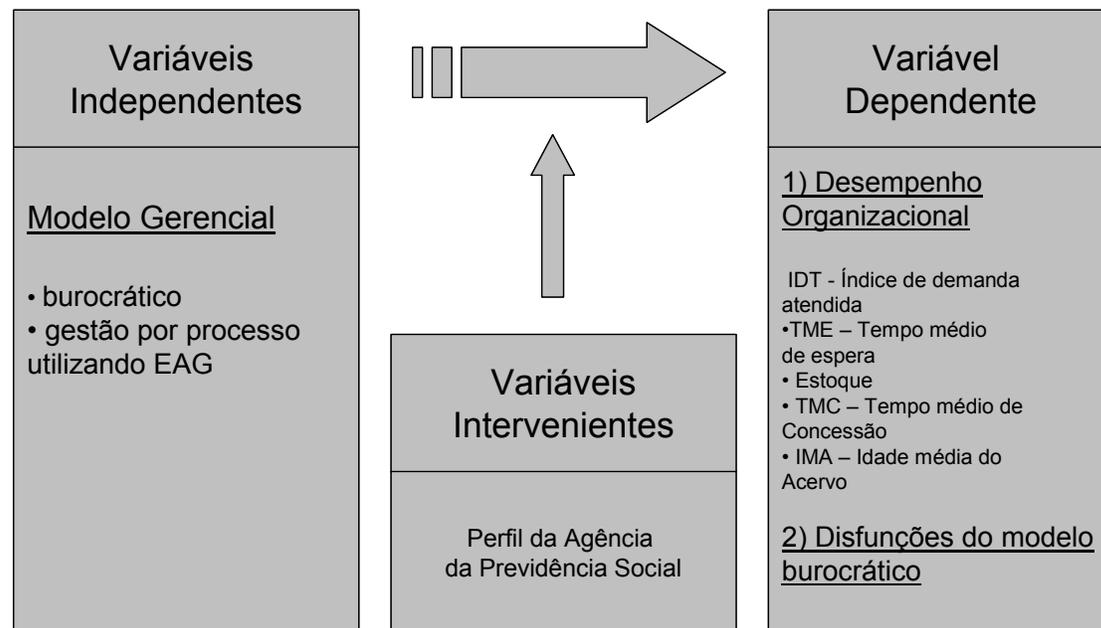


Figura 2 - Modelo teórico conceitual

FONTE: Elaboração própria.

3.7 Variáveis da pesquisa

De acordo com Cooper (2003, p.56), variável é um sinônimo para constructo ou propriedade em estudo. Nesse contexto, uma variável é um símbolo para o qual se atribuem numerais ou valores. O valor numérico atribuído a uma variável é baseado nas propriedades da variável. Por exemplo, algumas variáveis, chamadas dicotômicas, têm apenas dois valores, refletindo ou não a presença ou ausência de uma propriedade: com modelo gerencial por processo ou sem o modelo gerencial por processo, ou, ainda, com as disfunções do modelo burocrático ou sem elas. Todas as variáveis que produzem dados que possam encaixar-se em categorias são chamadas de distintas, pois apenas alguns valores são possíveis. Variáveis, tais como: quantidade de reclamações, estoque de processos, são exemplos de variáveis contínuas, que têm como característica possuir valores dentro de um determinado nível.

As variáveis, descritas no modelo conceitual, estão descritas a seguir, segundo seu tipo:

3.7.1 Variável independente

Variável independente é aquela que influencia, determina ou afeta outra variável, ou seja, é o fator, condição ou causa dominante que determina a ocorrência de outro fenômeno, efeito, consequência ou resultado. Cooper (2003, p.56). Esta pesquisa apresenta o modelo gerencial por processos utilizando equipes autogeridas como variável independente.

3.7.2 Variável interveniente

Variável interveniente é o fator que teoricamente afeta o fenômeno observado, mas não pode ser visto, mensurado ou manipulado; seu efeito deve ser inferido dos efeitos das variáveis independentes do fenômeno observado, Cooper (2003, p.57) O presente estudo tem como variável interveniente o perfil da unidade de estudo, ou seja, uma unidade de atendimento localizada na cidade de São Paulo servida por ampla infraestrutura de acesso, atendendo diariamente, uma média de 1.000 atendimentos, com um corpo funcional de 103 servidores.

3.7.3 Variável dependente

Lakatos e Marconi (2001, p. 138) definem variável dependente como: “fator que aparece, desaparece ou varia à medida que o investigador introduz, tira ou modifica a variável independente”. Nesta pesquisa, as variáveis dependentes são:

- **Desempenho da unidade de atendimento da previdência social** medido pelos seguintes parâmetros:
 - IDT, Índice da Demanda Atendida: é a razão entre a quantidade de processos de benefício definida no período sobre a quantidade de processos protocolados e não definidos no período anterior acrescida dos processos protocolados no período considerado. Quanto maior o IDT, maior a parcela de demanda atendida. Medido através do Sistema Corporativo “SUIBE”.

$$IDT = \frac{\text{Quantidade de Benefícios Despachados no período} \times 100}{\text{Quantidade do acervo período anterior} + \text{pré-habilitados no período}}$$

- TME, Tempo médio de espera: - tempo transcorrido entre a entrega da senha ao cidadão usuário do serviço e a chamada para o efetivo atendimento, medido através do sistema corporativo para gerenciamento do atendimento “PHILA”.
 - Estoque: quantidade de processos de benefícios protocolados e não definidos. Medido através do Sistema Corporativo “SUIBE”.
 - TMC, Tempo Médio de Concessão: média do tempo transcorrido entre a data de protocolo de cada benefício e a data de sua definição.
 - IMA, Idade média do acervo: média da quantidade de dias transcorrida entre a data de protocolo de cada benefício e a data atual, considerando-se todos os benefícios protocolados e não definidos.
- **Disfunções do modelo burocrático ideal weberiano descritas por Maximiano, Burns&Stalker, Robert K. Merton e William Roth conforme quadro 6 abaixo:**

Quadro 6 – Características e disfunções do modelo burocrático ideal e características relacionadas num modelo gerencial orgânico

Principais características de organizações com modelo gerencial burocrático ideal descrito por Max Weber	Principais características de organizações com modelo gerencial orgânico
Formalidade - Sistema de normas. A figura da autoridade é definida pela lei. Decisões baseadas em critérios impessoais. (Maximiano) . Excesso de formalidade. (Robert k. Merton) . Valorização excessiva dos regulamentos. (Robert k. Merton)	Contínua redefinição de tarefas. (Maximiano)
Impessoalidade - Pessoas são ocupantes de cargos ou posições formais. A obediência é devida aos cargos, não aos seus ocupantes. (Maximiano) . Despersonalização das relações humanas. (Robert k. Merton) . Exibição de sinais de autoridade. (Robert k. Merton)	Preferem-se a interação e a comunicação de natureza informativa (em lugar de ordens). Organizações cujo funcionamento depende mais de pessoas do que das regras impessoais. (Maximiano)
Profissionalismo - Organizações são formadas por funcionários remunerados que através da organização obtém os meios para sua subsistência. (Maximiano)	Alto nível de comprometimento com as metas da organização. (Maximiano)
Visão de conjunto e a responsabilidade pela coordenação pertencem à alta administração. (Burns&Stalker) . Hierarquização do processo decisório. (Robert k. Merton) . Hierarquia de controle bem definida. (Burns&Stalker) . O processo de tomar decisões é dificultado. O fluxo de informação entre os executivos que tomam as decisões e os trabalhadores que as executam é desacelerado pelos diversos degraus hierárquicos, gerando desperdícios. (William Roth) .	Maior autonomia decisória no nível operacional. (Maximiano) Estilo de gerência que ativamente procura sugestões dos empregados, permitindo que estes contribuam para as questões relacionadas com o aperfeiçoamento dos resultados do trabalho. Melhora do fluxo de comunicação (Harrington) A adoção da perspectiva do processo implica uma visão horizontal do negócio. A estrutura funcional e hierárquica é desenfaturada. (Maximiano)
Indefinição de responsabilidade. Na administração hierarquizada a responsabilidade pelos resultados e pela eficiência tende a se perder nas interfaces das diversas funções e instâncias hierárquicas sendo dificultada uma avaliação precisa dos resultados, das barreiras e dos respectivos responsáveis. (William Roth)	Tratamento de toda a companhia como um processo complexo que contém vários subprocessos. (Harrington)
Adequado às condições de ambiente relativamente estáveis. (Burns&Stalker)	Adequadas a condições ambientais dinâmicas. (Maximiano)
Tarefas especializadas e precisas. (Burns&Stalker) . Pessoas desempenham papéis limitados, com responsabilidades limitadas e autonomia reduzida. (William Roth)	A natureza cooperativa do conhecimento é enfatizada, não a especialização. (Maximiano) Aos empregados é dada oportunidade de crescimento, sentimento de fazer parte da ação fazendo com que as coisas aconteçam, satisfação com o enriquecimento do trabalho face à redução da monotonia de apenas executar, elevação do padrão intelectual. (Harrington)
Resistência à mudança. (Robert k. Merton)	Os empregados contribuem para que as coisas corram mais suavemente uma vez que os objetivos do líder formal e do líder informal foram colocados no mesmo plano (Harrington)
Dificuldade no atendimento dos clientes. (Robert k. Merton)	Perspectiva do processo significa adotar o ponto de vista do cliente. (Maximiano)

FONTE: Elaboração própria.

3.8 Limitações e justificativas da pesquisa

A abordagem explanatória e os métodos adotados nesta pesquisa possuem limitações:

- a) O método de estudo de casos não permite conclusões genéricas nem mesmo para a unidade de atendimento estudada, mas apenas conclusões específicas. Portanto, os estudos de caso são generalizáveis a proposições teóricas, mas não a populações ou universos (YIN, 2001, p. 29).

4 ESTUDO DE CASO

No presente relatório de estudo de caso, será adotada uma estrutura cronológica. De acordo com Yin (2001, p.172), uma vez que os estudos de caso tratam, em geral, de eventos ao longo do tempo, uma das possíveis abordagens é apresentar as evidências para o estudo de caso em ordem cronológica. Assim sendo, a seqüência dos capítulos ou das seções deve obedecer às fases iniciais, intermediárias e finais da história de um caso. Essa tática pode servir a um objetivo muito importante ao realizar estudos de casos explanatórios, já que podem ocorrer seqüências causais, linearmente, ao longo do tempo de pesquisa.

4.1 Histórico

No período compreendido entre agosto 2001 e dezembro de 2002 foi concebido um projeto no âmbito da unidade de atendimento SP Pinheiros para desenvolvimento de um modelo gerencial orientado para processos utilizando gestão participativa através de equipes autogeridas. Tal iniciativa tinha caráter local, sendo uma iniciativa de servidores lotados naquela unidade com o patrocínio da gerente executiva responsável pela unidade de atendimento. Trata-se do primeiro registro de experiência dessa natureza no âmbito do INSS. Nessa oportunidade, conforme relato, foi enfatizada a distribuição e o agrupamento de pessoas em equipes na frente de atendimento ao público, utilizando subsídios informacionais do *software* de gerenciamento de atendimento “Q-Matic”, então adotado em algumas unidades de atendimento do INSS. A distribuição planejada das pessoas na linha de frente permitiu por sua vez a melhor alocação de servidores, também constituindo equipes, na retaguarda de atendimento, considerando-se para o dimensionamento dessas informações como demanda, estoques existentes, nível de complexidade dos processos de trabalho e respectiva produtividade dos servidores. Os processos foram trabalhados em sua concepção atual, ou seja, não lhes foram feitas intervenções de melhorias, de maneira coordenada e documentada, bem como não se têm registros de um trabalho estruturado com as equipes formadas, no sentido de definir com clareza seu escopo, suas atribuições e responsabilidades, suas regras de funcionamento, metas específicas, ciclos de controle e ajustes. Cerca de 80% do quadro de pessoas dessa unidade eram trabalhadores terceirizados, tendo sido o projeto descontinuado diante da substituição dos terceirizados por servidores concursados a partir de

março de 2003, conforme determinação do TCU, Tribunal de Contas da União. Com o anúncio do fim do contrato de terceirização e decorrente desemprego, houve desmotivação por parte dos trabalhadores terceirizados que representavam a maioria das pessoas do quadro funcional da unidade, paralisando-se, assim, a implementação em curso a partir de dezembro de 2002.

No período de janeiro de 2001 a agosto de 2003, foi desenvolvido, no âmbito do INSS, o projeto denominado Novo Modelo de Gestão do INSS com o objetivo de modernizá-lo, promovendo a excelência do atendimento ao cidadão, a simplificação das rotinas de trabalho, ampliação da cobertura previdenciária, a transparência dos serviços prestados e a cultura de gestão voltada para resultados, a fim de dar maior credibilidade ao sistema público de previdência. Na busca dessa modernização, o projeto Novo Modelo de Gestão do INSS teve como escopo os seguintes serviços:

- Redesenho dos processos de trabalho já existentes e a modelagem dos novos processos requeridos;
- Definição da arquitetura de sistemas e o modelo de dados para dar suporte operacional e gerencial aos processos modelados, reestruturados e otimizados;
- Recomendações para ajustes na estrutura organizacional e requisitos para alinhamento dos recursos humanos e
- Subsídios para a elaboração de programa de avaliação de conformidade e certificação dos processos na ISO9001 e PQGF.

Os referidos serviços produziram o manual dos novos processos da organização. O projeto Novo Modelo de Gestão tem uma grande envergadura e importância para o sucesso das iniciativas de modernização da Previdência Social brasileira, mas necessitava do desenvolvimento dos sistemas informacionais que suportariam os processos redesenhados na sua integralidade. Entretanto, havia melhorias decorrentes do redesenho de processos que eram passíveis de implementação independentemente do desenvolvimento dos sistemas, com prazo de desenvolvimento estimado em 04 anos, sendo que os primeiros sistemas estariam disponíveis a partir do primeiro semestre de 2006, conforme relata o Sr. Carlos José do Carmo, servidor do INSS, então gerente do projeto Novo Modelo de Gestão do INSS.

Em 15 de agosto de 2003, o então diretor-presidente do INSS solicitava a elaboração de projeto para a implementação imediata de um modelo gerencial no âmbito das unidades de atendimento, orientado para processos e focado na gestão participativa, visando à melhoria dos serviços prestados pelo INSS à sociedade e à implementação das intervenções nos processos de trabalho das unidades de atendimento propostas pelo Projeto Novo Modelo de Gestão do INSS, que independessem do desenvolvimento e de adequações nos sistemas corporativos informatizados atuais. Conforme constante da ata dessa reunião, o diretor-presidente do INSS, à época, justificou a solicitação alegando que:

- o grande porte e complexidade dos processos a serem implementados, a dependência do desenvolvimento de sistemas para sua implementação e o tempo necessário para esse desenvolvimento, aproximadamente 4 anos, em face da necessidade de melhoria imediata do atendimento;
- A possibilidade de implementação de etapas de processos que ocorrem no âmbito das unidades de atendimento, adotando as propostas de simplificação e melhoria do projeto Novo Modelo de Gestão do INSS, que independem para sua implementação do desenvolvimento dos sistemas;
- A possibilidade de obter ganhos de desempenho nas unidades de atendimento antes dos novos sistemas serem desenvolvidos, estando a proposta de implementação de modelo gerencial orientada para processo, utilizando gestão participativa, alinhada com as diretrizes estratégicas organizacionais, permitindo no momento oportuno a integração harmônica entre o novo modelo gerencial e os processos redesenhados fundamentados nos novos sistemas desenvolvidos;
- A oportunidade de se implementar, de imediato, nas unidades piloto a gestão orientada para processos e participativa, permitindo ao INSS vivenciar problemas e soluções decorrentes de uma mudança no modelo gerencial e avaliar o potencial de melhoria de desempenho desse modelo;
- A necessidade de sinalizar e iniciar o processo de mudança gerencial proposto pelo projeto Novo Modelo de Gestão do INSS.

A organização precisa perceber que o grande projeto que foi concebido durante os últimos meses e que mobilizou em diversos momentos várias pessoas de nossa organização começa a dar seus primeiros passos rumo a implementação. Essa novidade deve estar nas conversas, nos corredores nas discussões de trabalho, enfim, no nosso dia-a-dia, pois só assim reduziremos as resistências às mudanças, reuniremos o conhecimento das pessoas, melhoraremos o modelo proposto construindo um modelo de gestão que realmente atenda às necessidades do INSS, fruto da construção coletiva das pessoas. As pessoas são menos resistentes quando têm a oportunidade de participar de alguma forma e com alguma intensidade da construção de uma idéia.

Em nova reunião realizada com o diretor-presidente do INSS, no dia 25/08/2003, foi apresentada a proposta de implementação do Projeto Gestão do Atendimento. Definiu-se que o projeto teria como piloto unidades de atendimento do INSS situadas na capital de São Paulo.

4.2 Visão Geral do Projeto de Gestão do Atendimento

4.2.1 Objetivo Geral

Segundo a portaria 3527 / INSS / DCPRES de 21/10/2003 que autorizou a implementação do Projeto de Gestão do Atendimento em unidades de atendimento do INSS, o projeto tem por objetivo implementar um novo modelo gerencial orientado para processos, utilizando equipes autogeridas em unidades de atendimento localizadas no Município de São Paulo, que contribua para viabilidade operacional dessas unidades e promova a melhoria do atendimento no seu âmbito.

4.2.2 Meta de Implementação

– 05 unidades de atendimento no período compreendido entre março de 2004 e julho de 2005.

4.2.3 Marcos do Projeto

19/09/03 – Apresentação do projeto ao Superintendente do INSS em São Paulo;

23/09/03 – Reunião para apresentação e validação do projeto à Presidência do INSS, Coordenação-Geral de Controladoria, Diretoria de Benefícios e Diretoria de Receitas Previdenciárias;

07/10/03 – Reunião para apresentação e validação do projeto ao Ministro da Previdência Social e Diretores do INSS (Presidente, Benefícios e Receitas Previdenciárias);

07/10/03 – Apresentação do PGA à equipe do projeto Novo Modelo de Gestão;

08/10/03 – Reunião para apresentação do projeto à Secretaria Federal de Controle Interno e ao Assessor Especial de Controle Interno do MPS;

22/10/03 – Reunião para apresentação do projeto aos Coordenadores-Gerais do INSS, UCP, Unidade de Controle de Projetos –Ministério da Previdência Social e UEL/INSS, Unidade de Execução Local em Brasília;

28/10/03 – Reunião de alinhamento do projeto com a Coordenação-Geral de Controladoria INSS, Coordenação de Gerenciamento da Qualidade do Atendimento INSS, Coordenação-Geral de Tecnologia e Informação INSS e Coordenação e Equipe de desenvolvimento do Sistema PHILA INSS;

31/10/03 – Apresentação do projeto aos Gestores PHILA – São Paulo;

06/11/03 – Apresentação do projeto aos 24 Gerentes-Executivos do Estado de São Paulo;

10/11/03 – Apresentação do projeto aos 102 Gerentes-Executivos do INSS Brasil, em Brasília;

20/11/03 – Lançamento do Projeto pelo Ministro da Previdência Social e Diretoria Colegiada do INSS;

27/11/03 – Apresentação do projeto aos 102 Chefes de Divisão de Benefícios realizada em São Paulo;

01/03/2004 – Início da implementação do projeto nas unidades piloto: APS Santo Amaro, APS Vila Mariana, APS Centro, APS Ipiranga, APS Pinheiros;

28/05/2004 – Publicação da Resolução 1240 do CNPS, Conselho Nacional de Previdência Social, aprovando a implementação em curso do Projeto de Gestão de Atendimento e recomendando sua expansão gradual para às demais unidades da rede de atendimento INSS Brasil;

31/05/2004 – Paralisação da implementação do projeto por determinação da Coordenação Geral da Unidade de Execução Local, órgão responsável pela execução orçamentária e financeira do projeto, sob a alegação de sua incompetência para ordenar despesas relacionadas ao PGA;

17/06/2004 – Emitido acórdão 731/2004 do TCU aprovando a implementação do PGA em curso e orientando a realização de auditoria de acompanhamento de resultados do projeto no primeiro semestre de 2005.

09/09/2004 – Retomada da implementação do projeto com alteração no seu escopo original:

15/12/2004 – Término da fase de estruturação do novo modelo gerencial nas 05 unidades de atendimento piloto: SP capital, SP Santo Amaro, SP Vila Mariana, SP Centro, SP Ipiranga e SP Pinheiros.

21/02/2005 a 30/03/2005 – Validação dos Planos de Trabalho das 50 equipes autogeridas das 05 unidades de atendimento piloto com as respectivas chefias da unidade e com os gerentes executivos. Início da fase de execução do programa de acordo com o novo modelo gerencial e com os planos de trabalho validados.

05/05/2005 – Primeiro ciclo mensal de controle de cada uma das equipes autogeridas.

30/07/2005 – Último ciclo de controle e ações de ajuste ao plano das equipes autogeridas com acompanhamento dos consultores internos do INSS integrantes da equipe de implementação do PGA.

30/08/2005 – Emissão do relatório de encerramento do projeto nas unidades piloto com conseqüente entrega do produto.

4.3 Metodologia de implementação do modelo gerencial

Nesse item, será descrita a metodologia de implementação do modelo gerencial desenvolvida por técnicos do INSS, de acordo com o Manual para implementação do PGA, Projeto de

Gestão do Atendimento, nas Agências da Previdência Social. No item 4.4 será apresentada a implementação do modelo gerencial na unidade de atendimento do INSS em São Paulo denominada Agência da Previdência Social Santo Amaro (estudo de caso), especificamente enfocando a estruturação do modelo gerencial na equipe autogerida de PNP, Previdência Não Programada, responsável pelos benefícios temporários que representam cerca de 60% da demanda de benefícios dessa unidade, unidade de estudo da presente pesquisa.

4.3.1 Definições operacionais do Manual para implementação do PGA, Projeto de Gestão do Atendimento, nas Agências da Previdência Social

Gestores do processo: os detentores de cargos na unidade, ou seja, o chefe da unidade, o chefe de benefício da unidade, os três supervisores operacionais integram a equipe de gestores do processo, sendo cada um deles gestor de um ou mais processos. O gestor do processo tem um papel essencial para a implementação do modelo de gestão, sendo responsável por assegurar a visão sistêmica no âmbito das equipes autogeridas, coordenar a elaboração do plano de trabalho das equipes relacionadas ao processo, assegurando diagnóstico criterioso, o estabelecimento de metas factíveis e alinhadas à estratégia organizacional e à disponibilidade de recursos necessários, monitorar a operação e os resultados do processo, promovendo ciclos de controle e assegurando o alinhamento das ações das equipes relacionadas de forma a gerar o resultado planejado. Tem a responsabilidade de atuar identificando, compreendendo e gerenciando a interface entre as atividades das equipes relacionadas ao processo. Através desse tipo de atuação, o gestor do processo, além de assimilar a visão sistêmica, atuará como multiplicador dessa visão, de forma prática e sutil, ao longo da implementação do modelo, permitindo que os servidores da unidade, envolvidos no processo de aperfeiçoamento dos processos, compartilhem dessa visão e comecem a pensar no sistema APS, identificando oportunidades de melhoria, concebendo e implantando ações solucionadoras.

Líder de equipe autogerida: é um servidor do corpo funcional da unidade de atendimento indicado inicialmente, quando da formação da equipe, pela chefia da unidade, tendo em vista o perfil necessário ante as atribuições e responsabilidades inerentes. O líder não recebe remuneração pecuniária pelo exercício da liderança. Uma vez aceitando o papel de líder, deverá ter seu nome validado pelos membros de sua equipe para um mandato inicial de 06 meses. Após esse período, ocorrerá a eleição de um novo líder ou a reeleição do atual e, nessa oportunidade, a própria equipe atua na escolha do seu líder. O líder coordenará o trabalho no

âmbito da equipe, devendo possuir visão holística da unidade de atendimento, de forma a bem gerenciar a interface entre sua equipe e as demais. Deverá zelar pelo desempenho de sua equipe e pelo alcance das metas planejadas, representando sua equipe junto às chefias da unidade. Deverá atuar com enfoque nas pessoas, promovendo ajustes na equipe de forma a criar um clima que favoreça seu desempenho.

Membros de equipe autogerida: são servidores do corpo funcional da unidade de atendimento agrupados de acordo com seu perfil, habilidades e conhecimento, em uma equipe que é responsável pela operacionalização de um processo e que tem autonomia decisória relativamente a alguns fatores desse processo.

Consultores da equipe de implementação do novo modelo gerencial: são servidores do quadro do INSS Brasil selecionados pela equipe de gerenciamento do projeto de implementação do novo modelo gerencial de acordo com um perfil e com habilidades previamente estabelecidas. O grupo é composto por 30 servidores que formam seis equipes, sendo 05 equipes com 05 consultores cada uma, responsáveis pela condução dos trabalhos de implementação nas 05 unidades piloto e os demais 05 consultores responsáveis pelo gerenciamento do projeto. O gerenciamento do projeto utilizará a metodologia de gestão de projetos do PMI, *Project Management Institute*. Esses servidores passaram por um capacitação inicial de 160 horas-aula visando nivelar o conhecimento em gerenciamento de projetos, gestão da mudança, gestão por processos e gestão participativa.

Gerente executivo: servidor do INSS responsável pela coordenação das Agências da Previdência Social sob jurisdição da gerência executiva nas atividades de reconhecimento inicial, manutenção, recurso e revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários e assistenciais, perícia médica e reabilitação profissional e, ainda, coordenar a execução das atividades de serviços gerais e de orçamento e finanças, de administração de recursos humanos, de comunicação social e de representação política e social do INSS.

4.3.2 Diagrama do modelo gerencial

O modelo de referência proposto prevê ajustes em função do atual modelo de funcionamento de cada unidade de atendimento, da disponibilidade de recursos materiais e humanos, do perfil da demanda, da evolução do processo de implementação do modelo gerencial

(maturidade gerencial da equipe), do desempenho da unidade, sendo que as atividades dos processos podem ser realizadas por mais de uma EAG. Existe, nas unidades piloto de implementação, uma variação de 7 a 12 equipes autogeridas.

Exemplos de possíveis ajustes:

- fusão de equipes e
- cisão de equipes.

Setores da Unidade de atendimento							
Áreas	SUBPROCESSOS	RECEPÇÃO	OI	AE	RETAGUARDA	PERÍCIA MÉDICA/ REABILITAÇÃO PROFISSIONAL	APOIO/ ADMIN
Arrecadação	Cobrança	EAG1	EAG2	EAG3	EAG7		
	Inscrição	EAG1	EAG2	EAG3	EAG8		
	Controle da Arrecadação	EAG1	EAG2	EAG3	EAG7		
	Plantão Fiscal	EAG1	EAG2	EAG3	EAG7		
Benefício - PP, PNP, EPU E e AA	Reconhecimento Inicial PNP	EAG1	EAG2	EAG4	EAG9	EAG12	
	Reconhecimento Inicial PP	EAG1	EAG2	EAG5	EAG10	EAG12	
	Atualização	EAG1	EAG2	EAG6	EAG6		
	Revisão	EAG1	EAG2		EAG11		
	Recurso	EAG1	EAG2		EAG11		
	Reabilitação	EAG1	EAG2			EAG13	
	Serviço Social	EAG1	EAG2		EAG10		
Apoio	Logística/Administração	EAG1	EAG2				EAG14
	Gestão de Documentos	EAG1	EAG2				EAG15
Geral	CNIS - Cadastro Nacional Informação Social	EAG1	EAG2		EAG8		

EAG 16 - Equipe dos Gestores dos Processos	
Processos Associados	
AA - Amparo Assistencial	
EPU - Encargos Previdenciários da União	
PP - Previdência Programada	
PNP - Previdência não Programada	
Arrecadação	

Figura 3 - Diagrama do modelo gerencial

FONTE: MANUAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PGA, Projeto de Gestão do Atendimento nas Agências da Previdência Social

Quadro 7 - Exemplo de equipes autogeridas em unidade de atendimento da previdência social

EQUIPE AUTOGERIDA	SETOR DA UNIDADE DE ATENDIMENTO	ATIVIDADES	PROCESSOS ASSOCIADOS
EAG 1	Recepção	Identifica a necessidade do usuário e encaminha para o devido serviço / sub-processo - todos subprocessos – equipe multidisciplinar	AA, EPU, PNP, PP, ARRECADAÇÃO
EAG 2	OI - Orientação e Informação	Orienta sobre procedimentos para requerer e informa sobre andamento de processos - todos os subprocessos – equipe multidisciplinar	AA, EPU, PNP, PP, ARRECADAÇÃO
EAG 3	AE - Atendimento especializado	Subprocessos de Cobrança (Parcelamento, REFIS, etc), Inscrição de Contribuinte, Controle de Arrecadação (ajuste de guias, restituição, reembolsos, cadastro de obras, Matrícula. CEI, CND, etc) e Plantão Fiscal.	ARRECADAÇÃO, PP, PNP (CI)
EAG 4	AE - Atendimento especializado	Reconhecimento Inicial de direitos – Benefício não Programado.	PNP, EPU, AA
EAG 5	AE - Atendimento especializado	Reconhecimento Inicial de direitos – Benefício Programado.	PP, EPU, AA
EAG 6	AE e Retaguarda de Atendimento	Atualização de benefícios (todas espécies)	PP, EPU, AA, PNP
EAG 7	Retaguarda	Subprocessos de Cobrança (Parcelamentos), Controle de Arrecadação (ajuste de guias, restituição, reembolsos, cadastro de obras, Matr. CEI, CND, etc), Plantão Fiscal	ARRECADAÇÃO, PP, PNP
EAG 8	Retaguarda	Realizar inscrição de contribuintes e ajustes na base de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais	PP, PNP
EAG 9	Retaguarda	Realizar reconhecimento inicial de direitos – Benef. Não Progr.	PNP, EPU, AA
EAG 10	Retaguarda	Realizar reconhecimento inicial de direitos – Benef. Prog.	PP, EPU, AA
EAG 11	Retaguarda	Realizar Revisão e Recursos (todas espécies de benefícios)	PP, EPU, AA, PNP
EAG 12	Perícia Médica / Núcleo de Reabilitação Profissional	Realizar Perícia Médica de PNP e AA, Avaliação de Exposição a agente nocivo	PP, EPU, AA, PNP
EAG 13	Perícia Médica / NRP	Reabilitação Profissional	PNP
EAG 14	Apoio/Administração	Logística (suprimentos, materiais, transporte, patrimônio, luz, água, etc), Administração (TI, RH, Comunicação, etc)	PP, EPU, AA, PNP, ARRECADAÇÃO
EAG 15	Apoio/Administração	Gestão de Documentos (Protocolo, Expedientes, Arquivo, etc)	PP, EPU, AA, PNP, ARRECADAÇÃO
EAG 16	Gestores dos processos	Coordenação e interface entre as diversas equipes	PP, EPU, AA, PNP, ARRECADAÇÃO

FONTE: MANUAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PGA, Projeto de Gestão do Atendimento nas Agências da Previdência Social

4.3.3. Fases do processo de implementação do modelo gerencial

A implementação ocorreu em duas fases. A primeira foi denominada Estruturação do Modelo Gerencial e a segunda Ciclos de Gestão.

4.3.3.1 Estruturação do modelo gerencial

A fase de estruturação teve início em março de 2004. Em maio de 2004, dois meses após o início da implementação o projeto foi suspenso e retomou-se a sua implementação em setembro de 2004, implicando no refazimento das atividades do processo de implementação realizadas no período fevereiro / maio 2004, à exceção da capacitação teórica do corpo funcional e gerencial das unidades de implementação. A estruturação do modelo gerencial ocorreu efetivamente, no período compreendido entre setembro e dezembro de 2004. Nessa fase são realizadas atividades de capacitação teórica e prática dos servidores lotados na unidade, diagnóstico da unidade, dimensionamento e formação das equipes autogeridas em torno dos processos de trabalho e elaboração do plano de trabalho de cada equipe e por conseguinte um plano de trabalho para a APS, relativamente ao exercício de 2005, com metas estabelecidas por equipe e para a unidade como um todo, com ações de melhoria priorizadas e estruturadas para implantação.

4.3.3.1.1 Capacitação teórica

Ao início da fase de estruturação, todos os servidores das unidades de implementação participaram de um curso de capacitação de 40 horas-aula ministrado pela Fundação Getúlio Vargas SP, de acordo com programa de capacitação gerencial desenvolvido conjuntamente pela FGV-SP e a equipe de consultores internos do Projeto de Gestão do Atendimento INSS. O objetivo dessa capacitação foi de nivelar o conhecimento de todos os servidores a respeito do novo modelo gerencial de suas premissas e conceitos basilares. O conteúdo programático da capacitação prevê uma palestra ministrada por um consultor interno da equipe de implementação do novo modelo gerencial abordando a visão geral do modelo gerencial e do respectivo processo para sua implementação. Em seguida, desenvolveram-se os conteúdos basilares relacionados ao modelo de gestão: missão; visão de futuro; valores da equipe; processo; gestão com foco no processo; gestão participativa; diagnóstico dos processos de trabalho; visão sistêmica (usuários, gerência executiva e unidades de atendimento), fatores críticos de sucesso; pontos fortes e pontos fracos; oportunidades e ameaças; produtividade;

processo de gestão; oportunidades de melhoria; ações de melhoria; estruturação das ações de melhoria; indicadores de desempenho.

4.3.3.1.2. Capacitação Prática

Após a primeira semana de capacitação, os servidores da unidade de atendimento com o apoio dos consultores internos responsáveis pela implementação do novo modelo iniciaram uma jornada de 04 meses nos quais o novo modelo gerencial foi estruturado. Os consultores, em número de 05 por unidade de atendimento, previamente capacitados para desempenhar o papel de facilitadores na implementação do novo modelo gerencial, atuaram durante 8 horas diárias de segunda a sexta-feira, executando com as equipes autogeridas constituídas um ciclo de quatro reuniões ordinárias, conforme metodologia de implementação do novo modelo. Ao final desse período, cada equipe elaborou um plano para operacionalização do processo em torno do qual ela estava constituída. Os novos conhecimentos adquiridos na capacitação teórica foram utilizados durante a fase de estruturação e nos posteriores ciclos de gestão (capacitação prática: utilizar o conhecimento teórico na elaboração, execução, controle e adequação de um plano operacional). A fase de estruturação permitiu aos servidores a elaboração de um plano de trabalho.

4.3.3.1.2.1 Reunião com as chefias da unidade de atendimento

Objetivam levantar informações iniciais sobre os problemas e as características operacionais, técnicas e psico-sociais da agência. A entrevista de abertura, por ser um contato inicial, tem caráter exploratório recíproco. O consultor PGA objetiva verificar o conhecimento que as chefias têm sobre a unidade, sobre seus problemas e, ao mesmo tempo, possibilitar às chefias condições para avaliar o nível técnico dos consultores encarregados de realizar o diagnóstico da unidade. Além de coletar as informações básicas, o consultor terá maior facilidade para implementar o novo modelo gerencial se, ao sair da reunião de abertura, tiver conseguido o apoio da chefia da unidade. Os consultores utilizam um roteiro de entrevista para orientar o levantamento inicial de informações.

4.3.3.1.2.2 Diagnóstico das unidades de atendimento

O diagnóstico é a primeira atividade realizada pela equipe de consultores conjuntamente com o corpo funcional da unidade de atendimento nas instalações da unidade. Os consultores são orientados sobre a importância dessa primeira atividade conjunta para o desenvolvimento da implementação. A análise diagnóstica busca compreender a dinâmica da unidade, identificando e orientando atuações sobre suas questões relevantes, a fim de orientar o processo de implementação das mudanças necessárias ao seu desenvolvimento. Essa análise permite estabelecer objetivos, planos e estratégias, visando à mudança e ao fortalecimento da unidade com maior segurança. Com o objetivo de otimizar a etapa de trabalho de análise de diagnóstico, a equipe de consultores do projeto definiu uma relação das informações essenciais a serem levantadas e também as fontes de insumos (sistemas corporativos) e observação direta, nas questões relacionadas a clima e cultura organizacional, buscando padronizar as informações das diversas unidades de forma a estabelecer inclusive parâmetros comparativos e de referência entre elas. As informações a serem levantadas são organizadas em 05 grupos: informações relacionadas à identificação da APS, quadro de funcionários, sua estrutura de funcionamento e clima organizacional; informações relativas ao atendimento na APS; informações quanto à área de benefício; informações sobre a área de Arrecadação; informações referentes aos processos do apoio administrativo da APS. Ao término do levantamento de dados e elaboração do relatório de diagnóstico a equipe de consultores elabora uma demonstração que é apresentada às chefias da unidade com o objetivo de esclarecer, complementar e validar o diagnóstico que irá subsidiar a elaboração do Plano de Trabalho das equipes autogeridas da unidade.

4.3.3.1.2.3 Dimensionamento das equipes autogeridas

- a) A equipe de implementação do novo modelo gerencial desenvolveu uma metodologia para dimensionar o quantitativo de servidores necessários para integrar a frente e a retaguarda de atendimento de uma unidade e ainda a distribuição desses servidores nas equipes autogeridas, tendo em vista os processos integrantes do escopo de cada equipe, a demanda média desses processos, o nível de complexidade do processo e a respectiva produtividade média, o volume de processos em estoque, e as metas estabelecidas por processo. As metas foram estabelecidas pela direção central e os demais itens considerados para esse

dimensionamento foram levantados durante a etapa de diagnóstico. O processo de dimensionamento é periodicamente revisto tendo em vista os ganhos de produtividade decorrentes das ações de aperfeiçoamento dos processos, de melhoria do nível de organização, controle e capacitação da equipe.

Os consultores apresentam a metodologia às chefias e, conjuntamente, dimensionam a quantidade de servidores por equipe, quais servidores integrarão cada equipe e, ainda, as chefias indicam qual servidor irá liderar cada equipe, inicialmente por um mandato de 06 meses. Uma vez concluída essa etapa, os líderes indicados são convocados pelas chefias da unidade para uma reunião em que são apresentadas a metodologia de dimensionamento e as equipes constituídas. Nessa oportunidade, as chefias formalizam ao servidor indicado o convite para liderança de uma equipe. O próximo passo é reunir cada equipe para apresentar e discutir a sua formação, o seu escopo e as metas a serem alcançadas. A partir desse momento, inicia-se um ciclo de quatro reuniões de trabalho com cada equipe, facilitadas pelo consultor, nas quais o novo modelo gerencial é estruturado e um plano operacional elaborado.

4.3.3.1.2.4 Primeira reunião: orientação da equipe

Os consultores realizam uma dinâmica de integração focada no levantamento das expectativas das pessoas com relação à implementação do novo modelo gerencial. Os consultores atuam no sentido de nivelar as expectativas manifestadas em relação às reais possibilidades decorrentes da implementação do novo modelo gerencial. A dinâmica estimula a discussão em torno da questão do exercício da autonomia para tomar decisões relacionadas a alguns fatores dos processos de trabalho, proposta pelo novo modelo gerencial e da responsabilidade inerente ao processo de tomada de decisão. É enfocada a dificuldade de se mudar de um modelo na qual as chefias, em regra, tomam as decisões e assumem as responsabilidades para um modelo em que todos tomam decisões respeitando-se algumas regras. O servidor indicado pelas chefias para liderar a equipe é apresentado como tal aos membros da equipe. É apresentado e validado com toda equipe o papel e a responsabilidade de cada membro sendo aplicada uma atividade na qual os membros da equipe elaboram um contrato de convivência. É realizada a indicação pela equipe do integrante que exercerá o papel de secretário da equipe. São apresentados os conceitos de missão e de visão organizacional, bem como a missão e a visão do INSS.

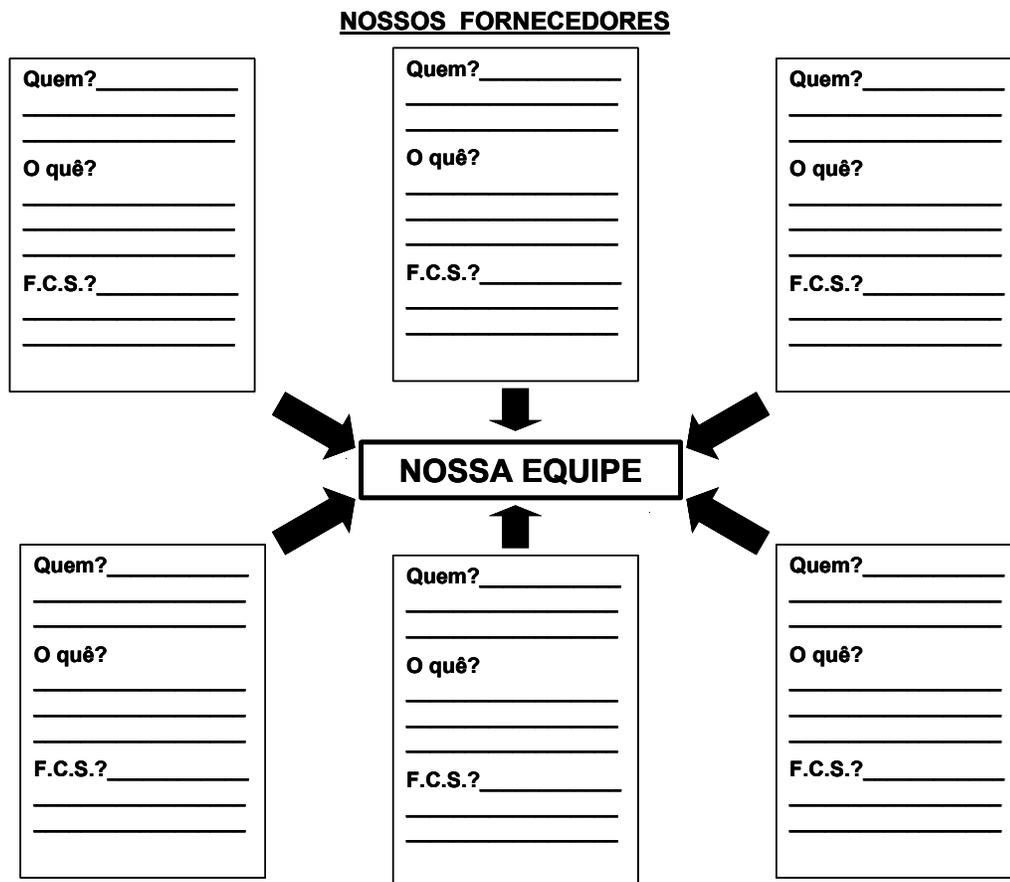
4.3.3.1.2.5 Segunda reunião: Diagnóstico e ações de melhoria – visão preliminar

- 1) Os consultores apresentam uma visão geral do diagnóstico dos processos relativos ao escopo da EAG e fornecem o diagnóstico completo em meio papel para os integrantes da equipe. Todos os membros da equipe devem analisar o relatório no intervalo até a próxima reunião, em que será realizado um debate sobre ele.
- 2) Relacionar as ações prioritárias para a equipe ante as metas estabelecidas para as unidades de implementação do novo modelo gerencial. A equipe realiza um *brainstorming* relacionando as ações tidas como prioritárias para alcance das metas:
 - Redução do TME: Tempo Médio de Espera e
 - Redução de “Estoque” dos processos protocolados.

Na quarta reunião, as ações relacionadas são resgatadas, aprimoradas e acrescidas de outras ações, considerando a análise das informações do diagnóstico, analisado pela equipe no intervalo entre a segunda e a terceira reunião, o levantamento de estratégias vigentes, dos pontos fortes e fracos da equipe e da análise do ambiente. As ações, então priorizadas, serão estruturadas para implantação.

4.3.3.1.2.6 Terceira reunião: Visão sistêmica

É realizada uma dinâmica denominada “Nossas Interações” na qual a equipe identifica, compreende e reflete sobre como bem gerenciar as relações entre ela, as demais equipes na unidade e nas demais instâncias da organização ao longo da cadeia do processo, de forma a assegurar a eficácia do processo.



FCS = Fator Crítico de Sucesso – São os fatores considerados como chave, ou seja, cujo desenvolvimento será determinante para que o “relacionamento” entre as partes seja satisfatório. **Fornecedor** – áreas que fornecem entradas ao processo

Figura 4 - Formulário utilizado na dinâmica “Nossas interações”

FONTE: MANUAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PGA, PROJETO DE GESTÃO DO ATENDIMENTO NAS AGÊNCIAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, pg. 61.

Aplica-se uma segunda dinâmica na qual a equipe analisa o diagnóstico dos processos a ela relacionados e da unidade como um todo e responde às seguintes perguntas:

Como a equipe analisa a situação dos processos sob sua responsabilidade?

A equipe é orientada a estruturar suas respostas considerando as seguintes dimensões: volume de demanda x número de servidores x produtividade; infra-estrutura disponível; propostas da EAG para melhorar a eficácia dos processos e o que tem sido feito efetivamente. As informações do diagnóstico e as eventuais informações levantadas pela equipe da EAG deverão ser utilizadas obrigatoriamente para validar os posicionamentos expressos na resposta. A terceira e última atividade dessa reunião é uma apresentação feita pelos

consultores sobre a metodologia utilizada para dimensionar a quantidade de servidores que integram a equipe, qual o nível de produtividade proposto para a equipe e quais as metas propostas para a equipe relativamente ao TME, tempo médio que o usuário espera para ser atendido e redução de estoque de processos. Os consultores trabalham no sentido de esclarecer os critérios técnicos utilizados nesse dimensionamento e o quanto factível são essas metas, uma vez que a equipe empreenda na melhoria do seu nível de gestão e de capacitação e nas ações de melhoria por ela identificadas durante a presente fase de estruturação. Os consultores apresentam os seguintes documentos:

Planilha de cálculo do dimensionamento da Frente de Atendimento;

Processos de trabalho identificados no dimensionamento da Retaguarda de Atendimento;

- PGA, Modelo teórico conceitual;
- Modelo para adequação da quantidade de pessoas e
- Levantamento de informação e do perfil dos servidores da equipe.

Todo o material é disponibilizado à equipe para análise e discussão no intervalo até a próxima reunião. Os consultores ficam à disposição das equipes para facilitar a análise do estudo disponibilizado. A equipe tem a possibilidade de discutir e questionar as metas bem como a alocação de seus membros nas suas atividades, apresentando suas razões. Na quarta reunião, as metas são validadas juntamente com as chefias da unidade. A proposta da equipe de implementação é uma meta desafiadora que seja validada pela equipe autogerida. A equipe deve validar e se comprometer com a meta.

4.3.3.1.2.7 Quarta reunião

- **Matriz de fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças**
- **Revisão e validação das ações de melhoria**
- **Dimensionamento da equipe e metas**

A equipe realiza, inicialmente uma dinâmica de *brainstorm* identificando suas fortalezas e fraquezas, as oportunidades e ameaças no ambiente externo à equipe. O objetivo dessa avaliação e análise é estabelecer a posição da equipe relativamente às fortalezas,

oportunidades, fraquezas e ameaças, direcionando a sua atuação. Logo após, os consultores apresentam e ajudam a equipe a construir as estratégias da matriz:

- Estratégia de FO: Como posso utilizar os meus pontos fortes para tirar vantagens das oportunidades?
- Estratégia de FRO: Como posso tirar vantagens das oportunidades superando as fraquezas?
- Estratégia de FA: Como posso usar os meus pontos fortes para evitar as ameaças ?
- Estratégia de FRA: Como posso minimizar as fraquezas e evitar as ameaças?

A segunda atividade, realizada nessa reunião, é de aprimoramento das ações de melhoria relacionadas pela equipe considerando o trabalho de análise de informações entre a segunda e a quarta reunião. A equipe é assessorada pelos consultores na priorização das ações, de acordo com critérios de importância e urgência e no planejamento da execução da ação prioritária. A terceira atividade da reunião consiste na discussão das metas propostas pela direção do INSS através da equipe de consultores responsáveis pela implementação do modelo. Após a quarta reunião, cada equipe assessorada pelos consultores formaliza o seu plano de trabalho que será apresentado às chefias da unidade, ao gerente executivo e aos líderes das demais equipes autogeridas, para validação formal. Uma vez validado o plano, a equipe inicia a segunda fase da implementação do modelo gerencial.

4.3.3.1.2.8 Validação do plano de trabalho da equipe autogerida

Para validação do plano de trabalho, a equipe encaminha ao gerente executivo, às chefias da unidades e aos líderes das demais equipes o plano de trabalho elaborado com uma antecedência mínima de 15 dd. Todos são orientados a analisar a proposta e trazer suas contribuições. A equipe faz uma apresentação de 30 minutos e abre para discussão e validação, com duração prevista de 60 minutos. Em regra, são realizadas sessões diárias para validação do plano de trabalho de 03 equipes. É elaborada uma ata que é assinada por todos com os ajustes deliberados e a validação. A participação de todos os envolvidos em momentos específicos ao longo das reuniões de estruturação do novo modelo e também o encaminhamento prévio do plano para análise facilitam os trabalhos de validação segundo a consultora Elenice Marcondes, responsável pela condução dessas reuniões.

4.3.3.2 Ciclos de Gestão

Nessa fase, a operacionalização dos respectivos processos sob responsabilidade das equipes autogeridas passa a ser executada conforme o plano de trabalho elaborado na fase anterior sendo os resultados controlados mensalmente e o planejamento inicial objeto de ajustes. Os Ciclos de Gestão ocorreram entre janeiro e julho de 2005. Durante esse período cada equipe realizou cinco ciclos mensais de gestão, ou seja, executaram o plano, controlaram metas e resultados e promoveram ações corretivas e de reforço ao plano inicial. É o momento de trabalho em concordância com o novo modelo gerencial e de validação da eficácia desse modelo gerencial em contribuir para viabilidade operacional das unidades de atendimento da previdência social.

4.4 Implementação do modelo gerencial na unidade de atendimento de Santo Amaro

Será estudado, de forma geral, o processo de implementação do modelo gerencial na unidade de atendimento do INSS denominada Agência Santo Amaro, com ênfase na implementação do modelo gerencial por processos utilizando equipes autogeridas na equipe autogerida de PNP, Previdência Não Programada. Ao longo do estudo, estarão sendo identificadas as características e disfunções descritas por Maximiano, Burns&Stalker, Robert K. Merton e William Roth, constantes do quadro 6, p. 42 relativas ao modelo burocrático ideal descrito por Max Weber, registrando, através de evidências documentais, a contribuição do modelo implementado para a superação das disfunções do modelo burocrático descrito por Max Weber e através dos indicadores de desempenho institucionais relacionados, quais foram os resultados da implementação relativos ao desempenho da equipe.

4.4.1 Caracterização da unidade

A unidade Santo Amaro figura como umas das maiores unidades de atendimento da Previdência Social do Brasil. É responsável pela manutenção de aproximadamente 105 mil benefícios, paga, mensalmente, cerca de 60 milhões de reais em benefícios e arrecada aproximadamente 260 milhões de reais em contribuições previdenciárias das empresas localizadas em sua região geográfica. Para se ter uma referência do porte da unidade, é

interessante citar que a maioria dos Estados Brasileiros tem um volume de arrecadação de contribuições previdenciárias inferior a 50 milhões reais/mês e, segundo os critérios do IBGE, o Município que tem 105 mil habitantes é considerado Município de médio porte.

Agência da Previdência Social São Paulo Santo Amaro – Dados básicos

- Endereço: Rua Comendador Elias Zarzur, 120 Bairro Santo Amaro – S.P.;
- Gerência de Vinculação: Gerência Executiva São Paulo Sul;
- Quantidade de servidores: 103;
- Quantidade média de atendimentos por mês: 22.000.

4.4.2 Entrevista com as chefias da unidade de atendimento Santo Amaro

A implementação do modelo gerencial na unidade teve início em março de 2004. Conforme anteriormente posicionado, o processo de implementação foi interrompido em 31 de maio 2004 e retomado em setembro do mesmo ano. A entrevista inicial com a equipe de chefias da unidade foi realizada duas vezes: primeiramente, em 15 de março e, posteriormente, em setembro do mesmo ano, na retomada da implementação, buscando resgatar e confirmar, no segundo momento, as impressões colhidas na primeira oportunidade e também com o objetivo de apresentar às chefias da unidade os novos consultores que passaram a integrar a equipe responsável pela implementação do modelo em substituição a outros consultores realocados em outras atividades do projeto de implementação. O primeiro relatório é bastante restrito ao posicionamento das chefias sobre a APS com foco nos problemas de estrutura física da unidade e no relato das ações empreendidas pelas chefias na gestão da unidade. Os consultores pouco se manifestam sobre o clima organizacional, sobre o relacionamento entre os servidores e as chefias da unidade, objeto de bastante ênfase no relatório realizado em setembro de 2004. É relatado que cerca de 60% dos servidores da unidade são recém-admitidos, possuem graduação universitária e alguns possuem pós-graduação. Manifestam-se assustados com o volume de atendimento e com o baixo nível de definição dos pedidos protocolados na unidade. É relatada desorganização dos processos de benefício. Os consultores observam ser perceptível a disposição da equipe dirigente em implantar mudanças. A velocidade com que as mudanças ocorrem na unidade e a fragilidade do planejamento dessas mudanças é relatada como algo que impressionou os consultores. No relatório realizado em setembro pela equipe de consultores responsáveis pela implementação

do modelo gerencial, é relatado que o chefe da unidade não demonstra expectativa positiva com relação ao sucesso do modelo, uma vez que não acredita na sua essência. A chefia acredita no modelo de gestão por resultados e processos, mas não acredita em gestão participativa. O relacionamento entre as chefias da unidade é satisfatório, entretanto não se percebe posicionamentos contrários nem mesmo questionamentos dessas chefias em relação aos posicionamentos da chefia da unidade. A equipe de chefias da unidade foi nomeada por indicação da chefia da unidade. É descrito um afastamento do convívio no ambiente de trabalho da chefia da área de receitas previdenciárias, única chefia nomeada sem indicação da chefia da unidade e que discorda de algumas decisões tomadas por esta. A chefia da unidade tem um plano de trabalho com metas estabelecidas para a gestão da unidade, entretanto os consultores relatam falta de clareza na exposição das metas pelas chefias. Esse plano não considera a participação da unidade nas metas institucionais da gerência executiva à qual se subordina e os servidores alegam desconhecer o plano e as metas a ele relacionadas. Para avaliar resultados da unidade, foram criados sistemas informacionais próprios da unidade que são alimentados manualmente com insumos retirados dos sistemas corporativos. É relatada a criação de sistemas de controle de arquivo de processos e de controle de produtividade que atendem a lacunas existentes nos sistemas corporativos, sendo que o sistema de dimensionamento da frente de atendimento desenvolvido nessa unidade foi incorporado ao sistema de gerenciamento do atendimento corporativo. O chefe utiliza a maior parte do seu tempo planejando ações, não se envolvendo diretamente com a sua execução. Na avaliação dos consultores, baseada em depoimentos dos servidores da unidade, existe um claro distanciamento entre a chefia da unidade e os servidores, gerando um mal-estar interno nos servidores. Os servidores reclamam que as mudanças e alterações são impostas não havendo oportunidade de sua discussão, considerando, ainda, se sentirem perdidos mediante constante alteração das orientações e procedimentos adotados na unidade. Não é utilizado nenhum método específico para avaliar a motivação dos servidores. São realizadas capacitações em serviço, mas, segundo relatório, sem um planejamento prévio. Relativamente à alocação de servidores nas atividades da unidade não é relatada preocupação quanto à adequação do perfil do servidor para o exercício das atividades nem mesmo em capacitar o servidor para exercer as novas atividades. É relatada a prática de rodízio de servidores nas diversas atividades da unidade, na frente e na retaguarda de atendimento, porém, os consultores consideraram inadequada a forma, tendo em vista o curto espaço de tempo que o servidor permanece na execução da atividade, insuficiente para a absorção das rotinas do serviço e sem o devido acompanhamento. Existe limitação na distribuição das senhas de atendimento ao cliente. Não

existe uma rotina de reuniões de trabalho com os servidores, realizando-se algumas reuniões esporádicas por convocação das chefias. O chefe da unidade aponta a equipe de chefia como as pessoas chaves para a sua execução. Os consultores observam uma postura extremamente operacional da chefia de benefício da unidade que na maior parte do tempo executa tarefas relacionadas com a concessão de benefícios, pouco participando da administração da unidade. Relativamente às duas chefias de supervisão operacional de benefício, os consultores registram que elas demonstram as melhores expectativas com relação aos resultados propostos pelo novo modelo gerencial, possuem um relacionamento harmonioso com o chefe da unidade e um bom relacionamento com seus funcionários, revelando-se como líderes na prática, utilizando a maior parte do seu tempo acompanhando o funcionamento da agência e atuando como mediadores entre o chefe da unidade e os servidores. Desenvolvem, também os sistemas de apoio à gestão. Esses supervisores demonstram perfil gerencial administrando os serviços e propondo soluções para os problemas identificados. Demonstram gratidão pelo esforço da equipe e realçam com frequência a importância que cada servidor tem para que a unidade apresente bons resultados. Ao final do relatório, os consultores registram como ponto forte da unidade os servidores e como ponto fraco o modelo gerencial autoritário e distante.

4.4.3 Diagnóstico da unidade de atendimento Santo Amaro

Foram retirados do relatório de diagnóstico da unidade de atendimento Santo Amaro – 15/09/2004, informações gerais sobre a unidade, necessárias para descrever como foi o processo de implementação do novo modelo gerencial, para auxiliar a caracterização das disfunções do modelo gerencial burocrático no âmbito da unidade, uma vez que disfunções, tais como: hierarquização do processo decisório, fluxo de informação lento entre o tomador de decisão e o seu executor, excesso de formalidade e impessoalidade são mais facilmente percebidas na unidade de atendimento como um todo, bem como informações específicas, como as séries temporais dos indicadores de desempenho, de forma a caracterizar, através da análise cronológica, a relação causal entre a implementação do novo modelo e a evolução desses indicadores. O estudo das informações específicas da equipe autogerida responsável pela gestão do processo de Previdência Não Programada da unidade de Santo Amaro tem como objetivo caracterizar as demais disfunções descritas na fundamentação teórica e passíveis de caracterização no âmbito de uma equipe. Na unidade de atendimento de Santo Amaro foram constituídas 10 equipes autogeridas, que são: EAG 1 – Orientação e Informação; EAG 2 – Aposentadorias e Pensões; EAG 3 – Previdência não Programada; EAG

4 – Receitas Previdenciária; EAG 4 – Perícia Médica; EAG 6 – Apoio e Gestão de Documentos; EAG 7 – Demanda Judicial; EAG 8 – LOAS; EAG 9 – Suporte Técnico e EAG 10 – Gestores de Processos. Constam do relatório de diagnóstico dessa unidade as seguintes informações de interesse do presente estudo:

4.4.3.1 Fluxo de atendimento da unidade de atendimento Santo Amaro

- 1) O fluxo do atendimento tem influenciado, negativamente, o aumento do TME, tempo médio de espera para atendimento e a redução do volume de atendimento, pois não existe uma triagem efetiva capaz de selecionar pessoas com necessidades, diferentes sendo todos, sem distinção, colocados numa fila única, quando alguns necessitam de uma simples informação ou de um serviço com uma duração média de atendimento de 02 minutos.
- 2) Agendam-se serviços com baixo tempo médio de atendimento e o tempo gasto para executar o agendamento é igual ou superior ao tempo que seria gasto no atendimento do serviço solicitado, gerando, assim, retorno desnecessário do cliente à APS.
- 3) A agenda para os serviços de habilitação de benefício assistencial está com um prazo de 60 dias.
- 4) Ao cliente que tem sua necessidade identificada de forma equivocada sendo direcionado a uma posição de atendimento errada, não é permitido um redirecionamento da senha, devendo solicitar nova senha e aguardar o atendimento.

4.4.3.2 Estoque de processos da unidade de atendimento Santo Amaro

- 5) Baixa resolutividade de benefícios com baixa nível de complexidade (Pensão, Auxílio-Reclusão, Amparo ao Idoso, Salário-Maternidade e Transformação de espécie) na frente de atendimento, que representam em média 47% dos benefícios protocolados. Esses benefícios são encaminhados para a retaguarda de atendimento, demandando retornos dos segurados à unidade para retirada de documentos retidos, entrega de documentos autenticados.
- 6) O percentual significativo do estoque da área de receita previdenciária é gerado, na sua maioria, pela concentração de atendimento da zona de abrangência da APS que atende à clientela das APS Santo Amaro e Cidade Dutra. Outro agravante é o número reduzido

de servidores lotados na retaguarda de atendimento para definição dos processos. É priorizado, apenas, o protocolo inicial.

- 7) Através da atuação de grupo de trabalho externo à unidade o estoque de processos represados reduziu-se de cerca de 80% entre 01/03/2004 e 15/09/2004, possuindo a unidade, em 30/09/2004, um estoque de 2.614 processos represados.
- 8) A baixa resolutividade tem gerado um grande volume de pagamentos atrasados de benefícios, os quais demandam processo de auditagem e estão bastante atrasados, gerando custo financeiro ao INSS e transtorno ao segurado pela demora no recebimento do seu direito.

4.4.3.3 Recursos Humanos da unidade de atendimento Santo Amaro

- 9) Não existe um critério de alocação de servidores nas funções de trabalho proporcionalmente ao respectivo escopo, volume de demanda e respectivo grau de complexidade das atividades.
- 10) A jornada de trabalho dos servidores é de 06 horas, existindo um descompasso entre a distribuição da demanda de atendimentos e a quantidade de servidores por jornada, fazendo com que o TMA, tempo médio de atendimento seja muito elevado em determinados horários ante o pequeno número de servidores atendentes.
- 11) Um percentual significativo de servidores não cumpre o horário estabelecido de início do atendimento ao cliente: descontrole.
- 12) Há um número reduzido de afastamento de servidores, no entanto, quando existente, acontecem em longo prazo.
- 13) Os servidores ressentem-se do afastamento do chefe da APS com a equipe, considerando que não existe a sua participação no trabalho diário do servidor sendo que o contato entre eles se estabelece através dos supervisores da unidade.
- 14) As sugestões dos servidores (oportunidades de melhoria) não são avaliadas / implantadas pelas chefias.
- 15) A alta rotatividade de servidores nos diversos serviços da APS vem influenciando, negativamente, no aprendizado e na produtividade das equipes.

4.4.3.4 Aspectos Gerenciais da unidade de atendimento Santo Amaro

- 16) O desenvolvimento de aplicativos para uso interno da APS (hora marcada), quando já existem aplicativos com a mesma finalidade, demanda um esforço desnecessário.
- 17) Gerenciamento da APS com foco nos números, sem a devida participação dos servidores e análise da necessidade da clientela.
- 18) Ausência de administração participativa.
- 19) Alteração e implantação de rotinas sem avaliação coletiva dos resultados.
- 20) Os arquivos estão desorganizados (são vários); a fila às 7hs da manhã, começa na porta da APS, continua na rua Isabel Schmidt e vai até rua do cemitério de Santo Amaro (distância de aproximadamente 250m), misturando idosos, inválidos, doentes, procuradores, representantes de empresas e todas as espécies de pessoas interessadas. Os casos que necessitem de um atendimento prioritário são assim considerados somente após a entrega da senha. Não existe uma triagem na fila.

4.4.3.5 Diagnóstico quantitativo da unidade de atendimento INSS Santo Amaro

Quadro 8 - Séries temporais dos indicadores de desempenho da unidade de atendimento Santo Amaro

INDICADORES / COMPETÊNCIA	TMC	IMA	IDT	EST	DESP	TMA	TME
jan/04	181	163	10,59	12.261	1.453	00:09:15	01:23:58
fev/04	196	167	7,33	13.126	1.038	00:08:57	01:32:26
mar/04	133	178	9,21	13.788	1.380	00:09:42	02:07:31
abr/04	154	201	13,65	12.905	1.748	00:10:14	02:28:01
mai/04	224	213	20,07	11.011	2.986	00:00:00	00:00:00
jun/04	188	231	44,86	7.043	5.036	00:10:39	02:30:37
jul/04	179	220	55,66	4.012	5.186	00:11:23	01:56:15
ago/04	126	216	49,91	3.192	2.988	00:11:23	01:56:15
set/04	128	207	48,51	2.614	2.402	00:10:55	01:46:31

FONTE: SISTEMAS CORPORATIVOS DO INSS (TMC; IMA; IDT; EST – Sistema Plenus / TMA; TME e Média diária atendimento – Sistema PHILA).

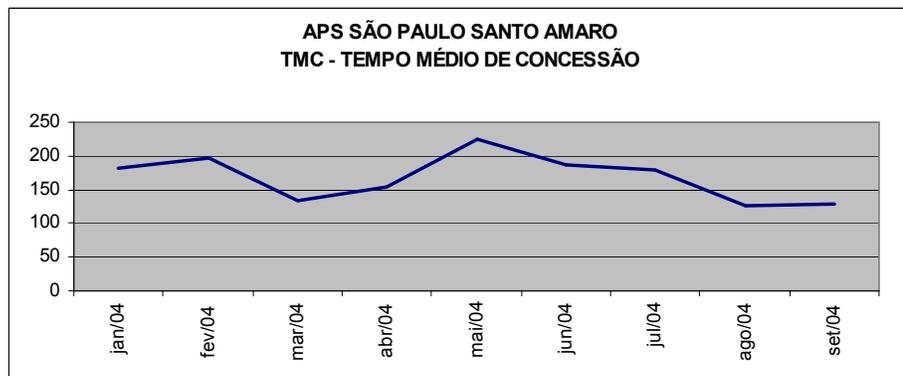
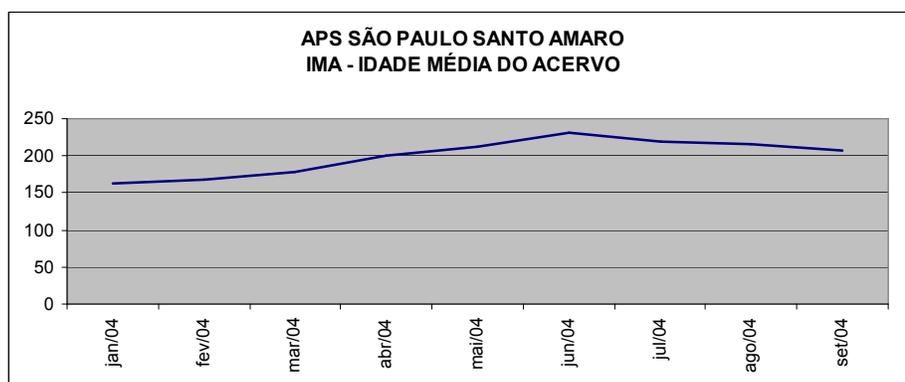


Gráfico 1 - Evolução do TMC APS SP Santo Amaro

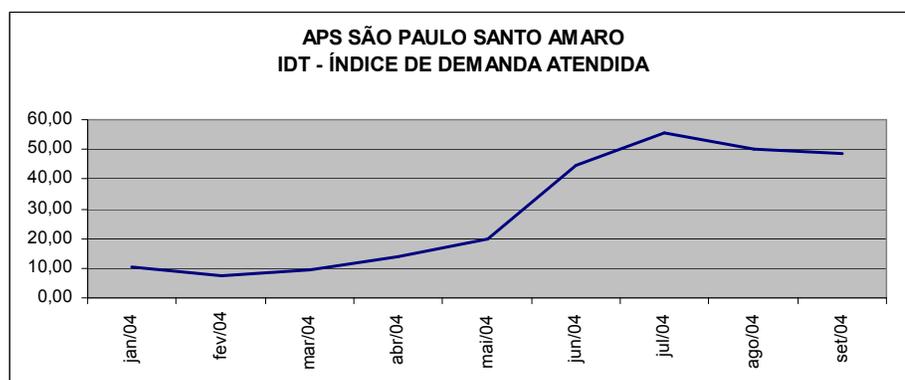
FONTE: SISTEMA PLENUS – INSS.

O tempo médio de concessão é igual à razão entre o somatório do tempo transcorrido (em dias) entre o protocolo de cada pedido de benefício e a sua efetiva concessão dividido pelo número total de benefícios concedidos no período considerado. O TMC de cerca de 130 dias (agosto/setembro de 2004) é extremamente alto, tendo em vista que o prazo legal estipulado para a definição de um benefício, após o seu protocolo é de 45 dd. Esse número confirma as informações que a unidade possui baixa resolutividade na frente de atendimento, ou seja, poucos processos são definidos no momento do seu protocolo. Percebe-se, também uma tendência de queda do indicador a partir do mês de maio de 2004. Esse comportamento deve à ação de grupo de trabalho externo à unidade que iniciou atividades em março 2004. A produtividade média da unidade permanece a mesma e o número de servidores também, variáveis essas que influenciam o TMC. Analisando a evolução desse indicador conjuntamente com o indicador IMA, Idade Média do Acervo, percebe-se que o grupo de trabalho adotou uma estratégia de trabalhar os processos mais recentemente protocolados o que faz com que o TMC diminua e o IMA aumente.

Gráfico 2 - Evolução do IMA APS SP Santo Amaro

FONTES: SISTEMA PLENUS – INSS.

A idade média do acervo é igual à quantidade de dias transcorrida entre a data de protocolo de cada benefício e a data atual, considerando-se todos os benefícios protocolados e não definidos. A evolução do indicador demonstra que os processos mais antigos não estão tendo sua definição priorizada. Em regra são processos com maior nível de complexidade. Os consultores posicionam que a unidade diante do grande volume de protocolos adotou a estratégia de definir os processos mais simples de forma a atender um número maior de segurados.

**Gráfico 3 - Evolução do IDT APS SP Santo Amaro**

FONTES: SISTEMA PLENUS – INSS.

O índice de demanda atendida é igual à razão entre a quantidade de benefícios definidos no período considerado dividido pelo somatório dos benefícios protocolados e não definidos no período anterior mais os protocolados no período considerado. Quanto mais próximo de 100% está o indicador, mais equilibrada está a relação demanda *versus* capacidade produtiva da unidade. Na unidade de Santo Amaro, percebe-se uma evolução positiva desse indicador a partir do mês de março de 2004, tendo em vista a atuação do grupo de trabalho externo, uma

vez que o nível de produtividade média dos servidores da unidade e a demanda de processos permaneceu sem alterações significativas.

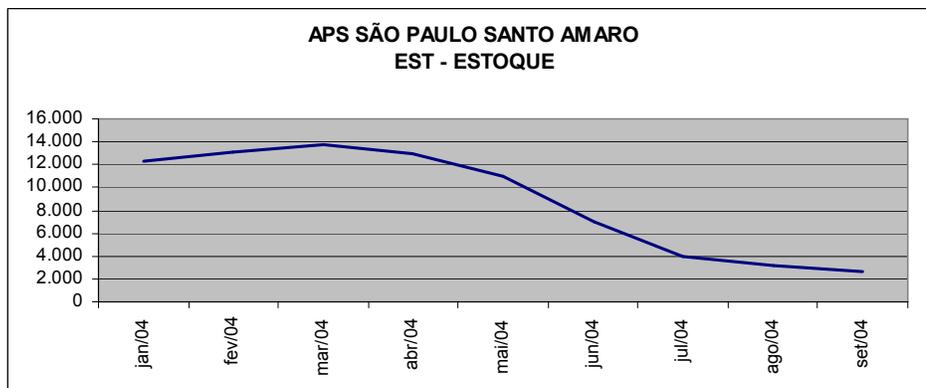


Gráfico 4 - Evolução do estoque APS SP Santo Amaro
 FONTE: SISTEMA PLENUS – INSS.

O estoque é igual à quantidade de benefícios protocolados e não definidos. Redução do indicador em decorrência da atuação do grupo de trabalho externo. Mantida a demanda média de processos protocolados no período considerado e a quantidade de processos definidos pelos servidores da unidade.

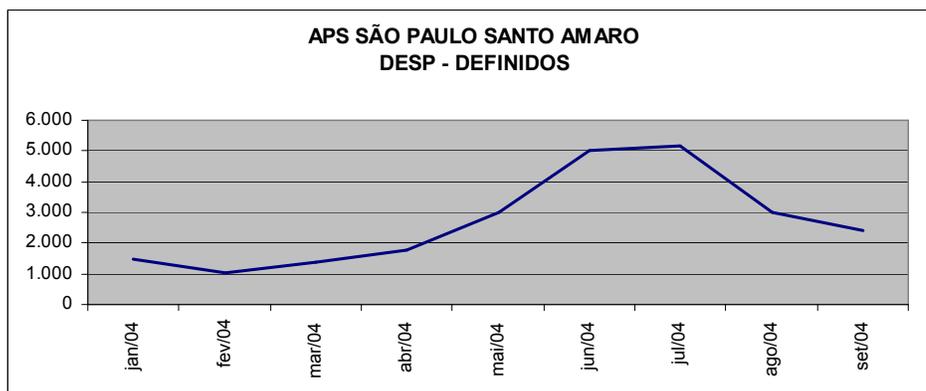


Gráfico 5- Evolução da quantidade de benefícios definidos APS SP Santo Amaro
 FONTE: SISTEMA PLENUS – INSS.

A quantidade de benefícios definidos é a produção da unidade. O indicador evoluiu positivamente em função da atuação de força de trabalho externa não havendo aumento de produtividade média por servidor da unidade, que influenciasse o aumento da produção.

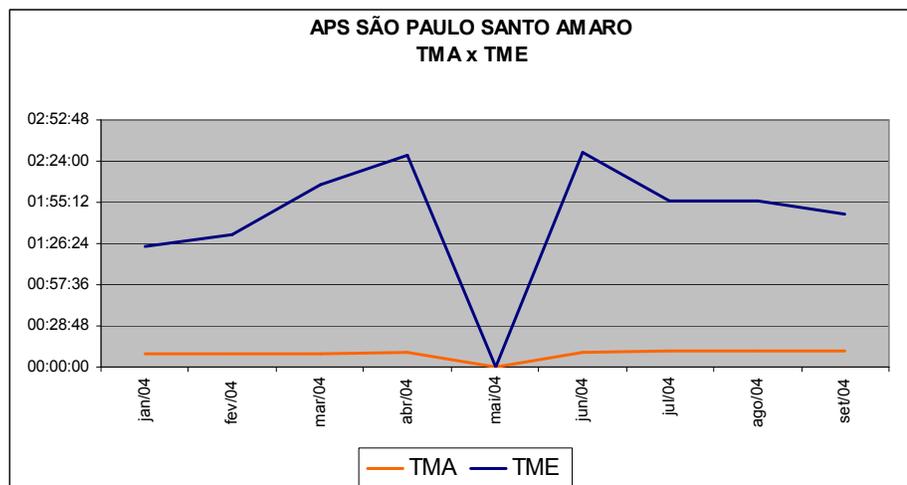


Gráfico 6 - Evolução do TMA e TME APS SP Santo Amaro

FONTE: SISTEMA PHILA – INSS.

O TMA, tempo médio de atendimento, é igual ao tempo transcorrido entre o início do atendimento e o seu encerramento. É um indicador do desempenho da frente de atendimento da unidade. É diretamente impactado pelo tempo de resposta dos sistemas informacionais utilizados no atendimento e pelo nível de conhecimento técnico do atendente. Durante o período desse estudo não foi registrado nenhuma alteração na velocidade de resposta desses sistemas sendo relatada pelos servidores da unidade a sua lentidão. No período considerado no gráfico 6, não existe registro de capacitação de servidores com vistas a reduzir o TMA, bem como nenhuma mudança expressiva no procedimento de frente de atendimento que influenciasse a evolução do indicador. O tempo médio de atendimento permaneceu em torno de 10 minutos no período janeiro a setembro de 2004. O TME, tempo médio de espera para atendimento, é igual ao tempo transcorrido entre o recebimento da senha pelo cidadão usuário e o início do atendimento. Esse tempo é impactado pelo volume de atendimentos, pela quantidade de atendentes, pela estratégia de frente de atendimento, por exemplo, usuários que buscam serviços de menor TMA, terem pontos de atendimento específicos. Conforme observado nas informações constantes dos relatórios gerenciais do Sistema de Gerenciamento do Atendimento da unidade, o tempo médio de espera para atendimento, nos meses de janeiro e fevereiro, é historicamente mais baixo em decorrência da diminuição da demanda de

atendimentos. O indicador apresenta um crescimento a partir de março de 2004, chegando a 2h e 24minutos nos meses de abril e junho. No mês de maio não há registros de TMA e TME em face de problemas ocorridos no sistema.

4.5 Estruturação do modelo gerencial na equipe autogerida de previdência não programada da unidade de atendimento Santo Amaro

4.5.1 Escopo da equipe

Habilitação, análise, revisão, recurso das espécies de benefício: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, inclusive as acidentárias, auxílio-acidente, salário-maternidade e auxílio-reclusão.

4.5.2 Constituição da equipe

A equipe é composta por 26 servidores: 18 atuam na frente de atendimento e 08 na retaguarda.

Quadro 9 - Distribuição dos servidores e principais atividades

Equipe	Área de Atuação	Nº de servidores	Principais Atividades
EAG PNP	Frente de Atendimento	18	Reconhecimento Inicial de direitos , inscrição de contribuintes, ajustes na base de dados do CNIS - Cadastro Nacional de Informações . Senhas de atendimento relacionadas : Benefícios por incapacidade, Benefícios e Protocolo de CAT - Comunicação de acidente de trabalho.
	Retaguarda de Atendimento	8	Reconhecimento de Direito, realização de Pesquisas externas, Revisão de Direito e Recurso. .

FONTE: PLANO DE TRABALHO DA EQUIPE PNP - APS Santo Amaro dezembro 2004.

Quadro 10 - Perfil e habilidades necessárias aos integrantes da equipe de PNP

FORMAÇÃO BÁSICA RECOMENDÁVEL Mínimo 2º Grau Completo	EXPERIÊNCIA Atendimento ao público e utilização dos sistemas informacionais para protocolo, análise e definição de benefícios requeridos
HABILIDADES ESPECÍFICAS <ul style="list-style-type: none"> • Relacionamento interpessoal • Comunicação • Dar e receber <i>feedback</i> • Tolerância • Agilidade • Informática • Senso de organização de documentos 	CONHECIMENTO TÉCNICO <ul style="list-style-type: none"> • Legislação de benefícios • LOAS, Lei Orgânica da Assistência Social • Decreto 3.507 de 2000 sobre padrão de qualidade no atendimento • Sistemas de benefícios (Prisma / SABI e Plenus) • SIPPS, Sistemas corporativos • Sistema PHILA • Funcionamento da APS • Estrutura Organizacional

FONTE: PLANO DE TRABALHO DA EQUIPE PNP - APS Santo Amaro dezembro 2004.

4.5.3 Reuniões de estruturação e validação do modelo gerencial na EAG PNP

A primeira reunião de estruturação do modelo gerencial foi adotado como uma linha de base para fins do presente estudo (setembro de 2004), considerando que após a realização da primeira reunião com as dez equipes autogeridas da unidade se encerra a fase de gestão da unidade com o modelo gerencial burocrático e inicia a sua gestão de acordo com o modelo gerencial por processos utilizando equipes autogeridas, uma vez que as equipes, a partir desse momento já estão formadas e iniciam a fase de planejamento da gestão dos processos sob sua responsabilidade e sob a coordenação das chefias, dentro do ciclo de gestão da equipe. Diversas características e disfunções do modelo burocrático vão ser observadas ao longo da estruturação do novo modelo gerencial e ainda após a sua completa implementação, durante a fase denominada Ciclos de Gestão, na qual as equipes gerenciam seus processos de trabalho de acordo com as premissas do novo modelo. Relativamente à primeira reunião realizada com as 10 equipes autogeridas da unidade de atendimento Santo Amaro, cabe ressaltar o registro pelos consultores, no relatório de entrega dessa etapa da estruturação do seguinte posicionamento firmado pelos servidores da unidade:

(...) a política gerencial da APS não comporta a gestão participativa. Na atual gestão as sugestões ou críticas não são ouvidas, as ações elaboradas e implementadas pelos servidores são substituídas sem prévia discussão criando insatisfação e descontentamento. O rodízio nos moldes atuais praticados pelo corpo gerencial não permite a fixação das pessoas nas equipes e inviabiliza a formação das equipes. Os servidores não conseguem entender a lógica de tal rodízio. Não existe capacitação das pessoas para exercer as atividades nas novas posições nas quais elas são alocadas. Tal situação gera descrédito no modelo de gerenciamento dos atuais gestores da agência, colocando em dúvida a aplicação do modelo de equipes autogeridas.

Os consultores destacam, ainda, que apesar de as reuniões terem sido agendadas previamente, com anuência das chefias, não houve colaboração delas no sentido de contingenciar a frente de atendimento da unidade para viabilizar a participação dos servidores desse setor nas reuniões. Essa postura das chefias unidades é também descrita relativamente às demais equipes em todas as reuniões da fase de estruturação, nas reuniões de validação dos planos de trabalho, bem como na segunda etapa da implementação, Ciclos de Gestão, especificamente até o mês de março de 2005, quando a gerência executiva São Paulo Sul, à qual a unidade de atendimento Santo Amaro está vinculada, face ao diagnóstico de uma série de problemas relacionados ao desempenho da unidade, à resistência apresentada pelo chefe da unidade quanto à implementação do modelo de gestão participativo, às constantes reclamações das equipes relativamente aos posicionamentos da chefia da unidade e de segurados insatisfeitos com o atendimento, substitui a chefia da unidade e promove o alinhamento do novo gestor com as equipes autogeridas da unidade abrindo espaço para que o modelo participativo pudesse acontecer. Segundo uma das consultoras da equipe de implementação, responsável conjuntamente com a gerente executiva pela mediação da citada reunião de alinhamento, os líderes das equipes autogeridas deixaram bem clara a sua posição relativamente a não abrir mão de executar o plano de trabalho elaborado por suas equipes, estando abertos às contribuições, adequações e à coordenação do novo chefe, respeitada a participação das equipes no processo decisório. Reforça esse relato o registro pelos consultores responsáveis pela implementação do modelo gerencial na unidade de Santo Amaro no Relatório de Encerramento do Projeto de Gestão do Atendimento:

A entrada do PGA, Projeto de Gestão do Atendimento na APS Santo Amaro foi tranqüila e inicialmente avaliamos que o projeto caminharia sem grandes percalços. A implementação, contudo, mostrou-nos realidade diversa, pois, o discurso dos gestores da APS não se harmonizou com a sua prática. As reuniões com as EAG ocorriam sem a participação de todos os seus integrantes; os mesmos não eram liberados pelas chefias ou então eram realocados pela chefia para uma outra posição de trabalho. As deliberações das EAG não eram encaminhadas no dia-a-dia da APS, gerando insatisfação e descrédito, pois, deliberar sem autonomia parecia a todos, perda de tempo. O gerenciamento da APS era baseado num fluxo de atendimento por agendamento que, no decorrer do tempo, tornou a situação da APS incontrolável. O referido fluxo, por não ter resolutividade, não atendia a real necessidade da clientela, represando tanto o estoque de benefícios, como a demanda de atendimento pela prática da limitação de senhas. A tal ponto chegou o descontrole que era constante o conflito entre segurados e servidores. Esta situação atingiu o seu ápice em meados de 03/2005, quando os servidores reagiram através de um manifesto contra os constantes conflitos decorrentes da insatisfação dos segurados com o tempo de espera para atendimento, com a limitação do atendimento e com a demora na definição dos requerimentos. No final de março, a Gerência Executiva deliberou por mudar o quadro gerencial da APS nomeando uma Chefia Interina. Com o comprometimento do novo corpo gerencial o efetivo patrocínio da Gerência SP- SUL, os servidores da unidade encontraram terreno fértil para promover melhorias nas condições de trabalho organizando-se, finalmente, em equipes autogeridas. O fluxo de agendamento foi substituído por uma estratégia de resolutividade na frente de atendimento, mantendo-se a maioria dos servidores na linha de frente, com retaguarda mínima.

O resultado foi à satisfação do segurado e o resgate da auto-estima dos servidores. As equipes autogeridas, imbuídas de motivação e autonomia, mostraram todo o seu potencial, através da evolução dos indicadores. O aumento da produtividade dos servidores foi oportunizado pela capacitação em serviço ministrada por instrutores da área de benefício do INSS, pela melhoria no nível de organização das equipes, pelo controle e acompanhamento do desempenho que fazem parte da mudança de cultura proposta pelo novo modelo. Após este processo de mudança, os indicadores apresentaram alterações significativas.

As demais três reuniões previstas para estruturação do modelo gerencial na unidade Santo Amaro foram realizadas com todas as dez equipes de acordo com a metodologia descrita, sendo esta etapa concluída em dezembro de 2004. Consoante os consultores, ao longo dessas reuniões a equipe foi conduzida a conhecer realmente os seus processos de trabalho:

Informações como demanda, produtividade, atividades e processos relacionados, indicadores de desempenho foram amplamente analisados e discutidos. Os servidores são capacitados na prática gerencial, utilizando os conhecimentos adquiridos na capacitação teórica inicial e os conhecimentos que lhes são transmitidos pelos consultores responsáveis pela implementação. A expectativa é que gradativamente os servidores adquiram a confiança e o conhecimento necessário ao exercício da autonomia.

As reuniões de validação dos planos de trabalho ocorreram entre fevereiro e março de 2005. A execução dos planos de trabalho validados inicia-se imediatamente após a reunião de sua validação. Na unidade de atendimento de Santo Amaro, as equipes retomaram a execução dos planos de trabalho no final do mês de março, tendo em vista a substituição da chefia da unidade. Os Ciclos de Gestão, execução, controle e ajustes do plano inicial de trabalho ocorreram com uma frequência mensal ao longo dos meses de abril, maio, junho, julho e agosto, com o acompanhamento dos consultores responsáveis pela implementação. Em agosto, encerra-se a implementação do modelo gerencial e os consultores encerram suas atividades.

4.5.4 Plano de trabalho da equipe autogerida de PNP

4.5.4.1 Diagnóstico da equipe

No diagnóstico constante do plano de trabalho, a equipe considera que a atual produção é inferior ao volume demandado e que a produtividade média é inferior à de outras unidades de atendimento que apresentam indicadores de desempenho tidos como referência dentro da organização. A equipe atribui tal situação a três fatores, que são: desnivelamento do

conhecimento: alguns membros da equipe apresentam uma produtividade individual nos padrões de referência tido como adequado pela organização e outros bem abaixo desse padrão; baixo nível de organização e de controle da equipe.

4.5.4.1.1 Oportunidades de melhorias identificadas

Quadro 11– Oportunidades de melhorias identificadas na EAG PNP

Oportunidade de Melhoria – O.M. identificadas no diagnóstico EAG PNP	Classificação da O.M.
Habilitação pouco criteriosa de processos gerando pendências/exigências e prejudicando o TMC, Tempo Médio de Concessão, do IMA, Idade Média do Acervo.	Conhecimento.
Falta de uniformização e padronização de procedimentos sobre as consultas aos Sistemas Corporativos.	Conhecimento, organização.
Quantidade elevada de benefícios (auxílio doença), com longa duração, não transformados em aposentadoria por invalidez.	Conhecimento, controle.
Repesamento de benefícios.	Conhecimento, organização e controle.
Retenção de documentos dos segurados.	Conhecimento, controle.
Número elevado de processos com críticas devido às inconsistências no Sistema CADPF, Cadastro de Pessoa Física.	Controle.
Data da marcação da perícia médica inicial muito distante da data do requerimento do benefício.	Organização.
Quantidade elevada de laudo de perícia médica aguardando digitação (SISTEMA PRISMA).	Organização e controle.
Baixa resolutividade (definição) dos processos na frente de atendimento decorrente do baixo nível de conhecimento dos sistemas CNISVR, HIPNET, CADPF e SARCI e na aplicação da legislação previdenciária.	Conhecimento.
Necessidade de migrar os benefícios do sistema PRISMA para o sistema SABI, sistema mais resolutivo.	Conhecimento, organização.
Elevado número de PAB, Pagamento Alternativo de Benefícios a serem emitidos.	Conhecimento, organização e controle.
Necessidade de capacitar os servidores da EAG, em legislação Previdenciária para torná-los aptos a conceder pensão precedida de benefício por incapacidade.	Conhecimento.
Necessidade de estabelecer rotinas de trabalho e padronizar procedimentos para instrução dos processos de PNP.	Organização e controle.
Necessidade de organização do arquivo dos processos de PNP em movimento.	Organização.
Inexistência de acompanhamento do fluxo de trabalho e controle de produtividade na concessão de processos de PNP.	Controle.

FONTE: PLANO DE TRABALHO DA EQUIPE PNP - APS Santo Amaro dezembro 2004.

4.5.4.2 Diretrizes e metas operacionais estabelecidas

Atender todos os processos na frente de atendimento com distribuição de 90 senhas, por jornada de atendimento. Dos 18 servidores posicionados na frente de atendimento 15 atuam diretamente no atendimento, os demais o apóiam. Foi estabelecido, como meta a ser alcançada num prazo de 06 meses, atender 135 clientes por jornada diária de trabalho. Relativamente à retaguarda de atendimento a equipe se propôs a reduzir em 40 %, num prazo de 06 meses contados a partir da data de início da execução do plano, o estoque de processos represados.

4.5.5 Ações de melhoria estruturadas e implementadas

Quadro 12 - Ações de melhoria da EAG de PNP

Oportunidade de melhoria identificadas	Ações de melhoria implementadas
Quantidade elevada de benefícios (auxílio-doença), com longa duração, não transformados em aposentadoria por invalidez.	<ul style="list-style-type: none"> - Levantamento dos benefícios com prazos longos (512). Verificou-se que em torno de 50% dos casos constava perícia digitada com limite médico indefinido, sendo passível de aposentadoria por invalidez. - Foram convocados os segurados para realização das perícias e definição da invalidez.
<ul style="list-style-type: none"> - Represamento de benefícios. - Inexistência de acompanhamento do fluxo de trabalho e controle de produtividade na concessão de processos de PNP. 	Implementação de rotina de controle da evolução do estoque a partir de fevereiro 2005, observando seu comportamento relativamente às metas estabelecidas.
Retenção de documentos dos segurados.	<ul style="list-style-type: none"> - Foram definidas orientações sobre não retenção de documentos dos segurados, em reunião realizada com a Chefia da APS, Líder da EAG de PNP, Equipe PGA e Chefia do GBENIM. A Chefia da APS expediu circular interna em 23/03/5, orientando sobre a não retenção de documentos dos segurados.
Oportunidade de melhoria identificadas	Ações de melhoria implementadas
Data da marcação da perícia médica inicial muito distante da data do requerimento do benefício.	<ul style="list-style-type: none"> - Redução do prazo para agendamento da perícia médica em decorrência de rotina de controle executada conjuntamente com o supervisor operacional da unidade, permitindo priorizar atendimentos. - Substituição do estagiário responsável pelo agendamento da perícia médica por um servidor com conhecimento da legislação relacionada diante da importância da atividade para melhoria de desempenho da equipe.

<p>Quantidade elevada de laudo de perícia médica aguardando digitação (SISTEMA PRISMA).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de mutirão nos finais de semana pelos próprios servidores da equipe, resultando em redução do estoque – compensação em banco de horas. - Realizada reunião de controle em 24/05, quando foi verificado que houve uma redução de 80% do estoque de laudos represados. - Foi deliberado que um servidor da EAG ficará responsável pela digitação diária dos laudos. <p>Encaminhamento ao setor de benefício por incapacidade da gerência executiva, através do chefe da unidade de relatório de práticas realizadas pelo setor que tem impactado negativamente no desempenho da equipe com sugestões de ajustes.</p>
<p>Oportunidades de melhoria identificadas</p>	<p>Ações de melhoria implementadas</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Habilitação pouco criteriosa de processos gerando pendências/exigências e prejudicando o TMC, Tempo Médio de Concessão, do IMA, Idade Média do Acervo. - Número elevado de processos com críticas devido às inconsistências no Sistema CADPF, Cadastro de Pessoa Física. - Baixa resolutividade (definição) dos processos na frente de atendimento decorrente do baixo nível de conhecimento dos sistemas CNISVR, HIPNET, CADPF e SARCI e na aplicação da legislação previdenciária. - Falta de uniformização e padronização de procedimentos sobre as consultas aos Sistemas Corporativos. - Necessidade de capacitar os servidores da EAG, em legislação Previdenciária para torná-los aptos a conceder pensão precedida de benefício por incapacidade. - Elevado número de PAB, Pagamento Alternativo de Benefícios a serem emitidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Foi realizada capacitação em serviço de todos os servidores da equipe no período fevereiro / abril de 2005. Como resultado foi observado maior segurança na análise dos processos. - Todos os servidores estão aptos a atuar nas atividades de frente e de retaguarda de atendimento da equipe favorecendo a realocação de servidores de acordo com as necessidades.
<p>Necessidade de migrar os benefícios do sistema PRISMA para o sistema SABI – sistema mais resolutivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O benefício de todo segurado que comparecia à unidade para atividades de manutenção foi migrado para o sistema SABI. - Todos os benefícios por incapacidade que estavam no sistema PRISMA foram migrados para o sistema SABI
<p>Necessidade de estabelecer rotinas de trabalho e padronizar procedimentos para instrução dos processos de PNP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração pela equipe de cartilha de procedimentos a serem observados pela equipe e pelas partes relacionadas. - Realizada palestra pela equipe PNP para apresentação da cartilha aos servidores das equipes relacionadas. - Sensibilização dos servidores (EAG e chefias da unidade) para observância dos procedimentos. - Realização de fórum de discussão para levantamento e esclarecimento de dúvidas.
<p>Necessidade de organização do arquivo dos processos de PNP em movimento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Organização do arquivo através de mutirão. - Procedimentalização da utilização. - Atribuição de responsabilidade de manutenção do arquivo a um integrante da equipe.

FONTE: Elaboração Própria

5 ANÁLISE DOS DADOS

Nesse item, serão apresentados os resultados alcançados pela unidade de atendimento Santo Amaro. Foram utilizadas séries históricas de indicadores institucionais abrangendo o período de janeiro de 2004 a abril de 2006.

5.1 Análise de evidências das disfunções do modelo burocrático e de sua superação na unidade de atendimento Santo Amaro

Quadro 13- Disfunções e evidências de sua superação na unidade de atendimento Santo Amaro

Principais características e disfunções do modelo gerencial burocrático ideal descrito por Max Weber, segundo os autores	Evidências das características e disfunções do modelo burocrático identificadas na unidade de atendimento do INSS – SP Santo Amaro	Evidências da superação das disfunções identificadas na unidade de atendimento do INSS – SP Santo Amaro
<p>Formalidade - Sistema de normas.</p> <ul style="list-style-type: none"> – A figura da autoridade é definida pela lei. – Decisões baseadas em critérios impessoais.(MAXIMIANO). Excesso de formalidade.(MERTON, Robert k). – Valorização excessiva dos regulamentos. (MERTON, Robert k) – A obediência é devida aos cargos, não aos seus ocupantes. (MAXIMIANO). 	<ul style="list-style-type: none"> – Atribuições e responsabilidades definidas em regimento interno. – A chefia da unidade em regra se comunica com os servidores através das outras chefias da unidade a ele subordinadas. – Descrédito por parte dos servidores no modelo de gerenciamento dos atuais gestores da unidade. 	<ul style="list-style-type: none"> – Reunião de alinhamento entre a nova chefia da unidade e os líderes das equipes autogeridas para estabelecer regras de convivência. – Validação do papel de coordenação da chefia da unidade no processo decisório com participação das chefias das EAG's relacionadas. – Chefia da unidade transfere sua estação de trabalho do segundo andar do prédio, para o salão de atendimento, junto com os demais servidores. A sala da chefia é transformada em sala de reuniões das equipes. – Chefia participa freqüentemente das reuniões do Ciclo de Gestão – A equipe da unidade realiza eventos sociais após as reuniões mensais de acompanhamento com a participação de todo o corpo funcional e gerencial da unidade.
<p>Impessoalidade - Pessoas são ocupantes de cargos ou posições formais.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Despersonalização das relações humanas. (MERTON, Robert k.). – Exibição de sinais de autoridade. (Robert k. Merton) 	<ul style="list-style-type: none"> – Chefe da unidade distante dos servidores. A comunicação com esses é estabelecida através dos supervisores. – As sugestões ou críticas não são ouvidas, as ações elaboradas e implementadas pelos servidores são substituídas sem prévia discussão. – A chefia não acredita em gestão participativa. 	<ul style="list-style-type: none"> – Implementação de ações de melhorias estruturadas pelas equipes. – Reunião mensal de acompanhamento e ajustes entre os líderes das EAG's e chefias das APS. – Realização de eventos comemorativos pela equipe da unidade – aniversários, resultados alcançados, etapas concluídas, cf.

	<ul style="list-style-type: none"> – Afastamento do convívio no ambiente de trabalho da chefia da área de receitas previdenciárias, única chefia nomeada sem indicação da chefia da unidade e que discorda de algumas decisões tomadas por esta. – Os servidores reclamam que as mudanças e alterações são impostas não havendo oportunidade de sua discussão. – Relativamente à alocação de servidores nas atividades da unidade não é relatada preocupação relativamente à adequação do perfil do servidor para o exercício das atividades nem mesmo em capacitar o servidor para exercer as novas atividades. 	<p>registrado em fotografias no servidor de arquivos do Projeto de Gestão de Atendimento.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fim do rodízio de servidores nos moldes em que era realizado. As realocações de servidores são objeto de discussão entre o servidor, os líderes das equipes relacionadas, e as chefias da APS. A motivação, em regra, é a não adaptação do servidor.
<p>Visão de conjunto e a responsabilidade pela coordenação pertencem à alta administração.(BURNS & STALKER).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – A chefia da unidade tem um plano de trabalho com metas estabelecidas para a gestão da unidade . . os servidores alegam desconhecer o plano e as metas a ele relacionadas. – As sugestões dos servidores (oportunidades de melhoria) não são avaliadas / implantadas pelas chefias. 	<ul style="list-style-type: none"> – Cada equipe elaborou seu plano de trabalho. Os planos de trabalho foram validados pelas chefias da unidade e por todos os líderes de EAG. – “a equipe foi conduzida a conhecer realmente os seus processos de trabalho. Informações como demanda, produtividade, atividades e processos relacionados, indicadores de desempenho foram amplamente analisados e discutidos.” – Os servidores são capacitados e apoiados de forma a se sentirem confortáveis a tomar decisão.
<ul style="list-style-type: none"> – Hierarquização do processo decisório. (Robert k. Merton). – O processo de tomar decisões é dificultado. – Hierarquia de controle bem definida. (BURNS&STALKER) 	<ul style="list-style-type: none"> – As chefias de supervisão operacional de benefício atuam como mediadores entre o chefe da unidade e os servidores. – As chefias de supervisão operacional de benefício atuam como mediadores entre o chefe da unidade e os servidores. – Diversas oportunidades de melhoria indicadas pelos servidores da equipe de PNP não são viabilizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Equipe autogerida – Autonomia relacionada a fatores da equipe – escala de férias assegurando-se as metas a serem cumpridas; priorização de ações de melhoria a serem implementadas; distribuição dos membros da equipe nas diversas atividades; jornada de trabalho dos membros da equipe definida pela equipe ante a jornada de atendimento da unidade e a sazonalidade da demanda de atendimento ao longo dessa jornada. – Processo decisório mais ágil, decisão mais próxima da operação. – Líder da equipe – papel informal em relação ao regimento interno do INSS
<p>O fluxo da informação entre os executivos que tomam as decisões e os trabalhadores que as executam é desacelerado pelos diversos degraus hierárquicos, gerando desperdícios.(ROTH, William)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – A chefia da unidade tem um plano de trabalho com metas estabelecidas para a gestão da unidade . . os servidores alegam desconhecer o plano e as metas a ele relacionadas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Descentralização de decisões das chefias para as equipes; metas definidas, validadas e de amplo conhecimento pelas partes relacionadas. – Os planos de trabalho, as metas, os resultados alcançados são disponibilizados num sítio da intranet de amplo acesso aos servidores. – Reuniões de controle no âmbito

		<p>da equipe; entre líderes de equipe e chefias da unidade.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Observa-se nas reuniões da unidade que os servidores se posicionam com conhecimento das metas da unidade, do desempenho alcançado, das ações de melhoria em curso.
<p>Indefinição de responsabilidade. A responsabilidade pelos resultados e pela eficiência tende a se perder nas interfaces das diversas funções e instâncias hierárquicas sendo dificultada uma avaliação precisa dos resultados, das barreiras e dos respectivos responsáveis.(ROTH, William)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Não existe um critério de alocação de servidores nas funções de trabalho proporcionalmente ao respectivo escopo, volume de demanda e respectivo grau de complexidade das atividades. – A jornada de trabalho dos servidores é de 06 horas existindo um descompasso entre a distribuição da demanda de atendimentos e a quantidade de servidores por jornada – Um percentual significativo de servidores não cumpre o horário estabelecido de início do atendimento ao cliente. 	<ul style="list-style-type: none"> – Equipes reunidas em torno de processos de trabalho. – Ao longo da implementação observou-se a fusão de equipes. Ex: Inicialmente uma equipe de PNP; uma equipe de perícia médica e uma equipe que cuidava de todo arquivo da retaguarda da unidade. Ao longo do processo se fundem transformando-se na equipe de PNP, responsável por todas as atividades desse processo.
<p>Adequado às condições de ambiente relativamente estáveis. (Burns&Stalker)</p>	<p>Ambiente dinâmico:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Atendimento diário de cerca de 1.500 pessoas. – Constantes alterações da legislação relativa. – Cerca de 100 serviços oferecidos. 	
<ul style="list-style-type: none"> – Tarefas especializadas e precisas. (BURNS&STALKER). – Pessoas desempenham papéis limitados, com responsabilidades limitadas e autonomia reduzida.(WILLIAM ROTH) 	<ul style="list-style-type: none"> – Servidor que protocola processo de PNP. – Servidor que analisa e define processo de PNP. – Servidor que organiza os processos na frente de atendimento para encaminhamento à retaguarda. – Dúvida relativamente à aplicação do modelo de equipes autogeridas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Foi realizada capacitação em serviço de todos os servidores da equipe no período fevereiro / abril de 2005. Todos os servidores estão aptos a atuar nas atividades de frente e de retaguarda de atendimento da equipe favorecendo a realocação de servidores de acordo com as necessidades. – Decisões são discutidas e tomadas no âmbito das equipes. Servidores participam da identificação de problemas e da concepção e execução das ações solucionadoras. – Capacitação gerencial – utilização de ferramentas de gestão para estruturação de ações de melhoria. – Nivelamento técnico sobre os dados relacionados aos processos de trabalho da equipe
<p>Resistência à mudança. (ROBERT K. MERTON)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Apesar de as reuniões terem sido agendadas previamente, com anuência das chefias não houve sua colaboração no sentido de contingenciar a frente de atendimento da unidade para viabilizar as reuniões que envolviam servidores. 	<ul style="list-style-type: none"> – Líderes de equipe programam com outras equipes apoio para que principalmente os servidores da frente de atendimento possam participar de reuniões em horário de atendimento. – Servidores promovem multirão para acabar com estoques e viabilizar cumprimento de metas. – As resistências foram

		<p>minimizadas a partir de abril de 2005, com a caracterização dos primeiros resultados que apontavam melhoria de desempenho.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Substituição da chefia da unidade proximidade da nova chefia e da gerente executiva das equipes, participação em reuniões, frequência constante na unidade favoreceu a quebra de resistência. – Melhoria nos indicadores reduz insatisfação dos segurados, melhora o clima na unidade, ajudando a quebrar resistência
<p>Dificuldade no atendimento dos clientes.(MERTON, Robert k)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Não existe uma triagem efetiva capaz de selecionar pessoas com necessidades diferentes sendo todos sem distinção colocados numa fila única, quando alguns necessitam de uma simples informação ou de um serviço com uma duração média de atendimento de 02 minutos. – Limitação na distribuição das senhas de atendimento ao cliente. – Agendamento de serviços com baixo tempo médio de atendimento sendo que o tempo gasto para executar o agendamento é igual ou superior ao tempo que seria gasto no atendimento imediato do serviço solicitado. – Ao cliente que tem sua necessidade identificada de forma equivocada sendo direcionado a uma posição de atendimento errada não é permitido um redirecionamento da senha, devendo o mesmo solicitar nova senha e aguardar pelo atendimento. – A fila às 7hs da manhã, começa na porta da APS, continua na rua Isabel Schmidt e vai até rua do cemitério de Santo Amaro (distância de aproximadamente 250m), misturando idosos, inválidos, doentes, procuradores, representantes de empresas e todas as espécies de pessoas interessadas. Os casos que necessitam de um atendimento prioritário são assim considerados somente após a entrega da senha. Não existe uma triagem na fila. – Gerenciamento da APS com foco nos números, sem a devida participação dos servidores e análise da necessidade da clientela, com isso verifica-se a tentativa de adequação do cliente à APS, quando essa é que deverá adequar-se à necessidade do cliente. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ampliação do volume de atendimento – Resolutividade na frente de atendimento – Redução da agenda de perícia médica – Criação de posição de atendimento para serviços rápidos – Não retenção de documentação do segurado – Devolução de documentação de segurado que antes era agendado para 120 dd passa a ser realizada na hora, como resultado do processo de organização do arquivo – Triagem na abertura da unidade, sendo que a fila no momento de abertura da unidade é toda ela tirada em 30 minutos. Os segurados aguardam pelo atendimento no interior da unidade. Redução de cerca de 90% do estoque de processos represados. – Triagem e distribuição de senhas passa a ser executada por servidor qualificado reduzindo o volume de senhas distribuídas de forma equivocada.

FONTE: Elaboração própria

5.2 Análise quantitativa das séries temporais de indicadores de desempenho da unidade de atendimento Santo Amaro

Nos quadros e gráficos apresentados a seguir, relativos aos indicadores de desempenho da unidade, será considerado o período de janeiro de 2004 a abril de 2006. O período de janeiro a setembro de 2004 antecede a primeira reunião de estruturação do modelo gerencial, adotada como linha de base para fins do presente estudo. A partir de outubro de 2004, a unidade inicia o trabalho de estruturação do novo modelo gerencial e elaboração de um plano de trabalho e a partir de março de 2005 inicia a efetiva execução desse plano, fase da implementação denominada Ciclos de Gestão. A implementação do modelo gerencial na unidade de atendimento com o acompanhamento dos consultores do Projeto de Gestão do Atendimento encerra-se em julho 2005.

Conforme será analisado, percebe-se um comportamento de melhoria de desempenho nos indicadores da unidade a partir de março/abril de 2005, culminando com o término da implantação das ações para melhoria do nível de capacitação dos servidores, do nível de organização e de controle das equipes.

Quadro 14 - Séries temporais dos indicadores de desempenho da unidade de atendimento SP Santo Amaro

INDICADORES / COMPETÊNCIA	TMC	IMA	IDT	EST	DESP	TMA	TME	TOTAL ATENDIMENTO
jan/04	181	163	10,59	12.261	1.453	00:09:15	01:23:58	1.052
fev/04	196	167	7,33	13.084	1.038	00:08:57	01:32:26	1.072
mar/04	133	178	9,21	13.776	1.380	00:09:42	02:07:31	988
abr/04	154	201	13,65	12.792	1.748	00:10:14	02:28:01	862
mai/04	224	213	20,07	10.795	2.986	00:00:00	00:00:00	0
jun/04	188	231	44,86	6.939	5.036	00:10:39	02:30:37	1.233
jul/04	179	220	55,66	4.017	5.186	00:11:23	01:56:15	967
ago/04	126	216	49,91	3.134	2.988	00:11:23	01:56:15	994
set/04	128	207	48,51	2.617	2.402	00:10:55	01:46:31	974
out/04	77	214	37,21	2.723	1.689	00:10:39	02:08:01	846
nov/04	73	230	36,00	2.817	1.530	00:09:36	02:19:01	855
dez/04	79	243	28,57	2.918	1.152	00:08:51	02:27:43	721
jan/05	95	253	30,90	3.132	1.432	00:07:43	02:05:50	872
fev/05	104	261	32,76	3.341	1.596	00:08:22	01:58:35	860
mar/05	136	275	44,21	3.010	2.328	00:07:35	01:58:37	841
abr/05	171	276	54,54	2.281	2.671	00:11:40	01:55:26	880
mai/05	133	281	71,73	1.519	3.812	00:12:13	01:48:20	1.020
jun/05	122	293	73,44	948	2.853	00:10:04	01:58:27	363
jul/05	102	309	71,95	838	2.203	00:09:32	02:03:31	0
ago/05	90	217	69,77	1.163	1.817	00:10:24	01:45:15	816
set/05	54	174	64,32	975	2.040	00:10:22	02:01:22	1.122
out/05	62	164	72,89	847	2.425	00:09:43	01:45:25	1.160
nov/05	64	168	76,96	517	2.772	00:09:09	02:10:11	1.100
dez/05	77	63	87,88	475	3.503	00:09:20	01:58:58	1.081
jan/06	67	70	84,55	410	2.824	00:08:05	01:33:28	1.495
fev/06	62	72	89,54	236	2.423	00:07:15	01:09:57	1.342
mar/06	62	65	93,02	323	2.676	00:07:33	01:14:07	1.772
abr/06	69	60	84,18	220	1.748	00:07:38	01:24:56	1.509

TMC - Tempo Médio de Concessão
IDT - Índice de Demanda Atendida
DESP - Despachados

IMA - Idade Média do Acervo
EST - Estoque
TMA - Tempo Médio de Atendimento
TME - Tempo Médio de Espera

FONTE: SISTEMAS CORPORATIVOS DO INSS (TMC; IMA; IDT; EST – Sistema Plenus / TMA; TME e Média diária atendimento – Sistema SIGA).

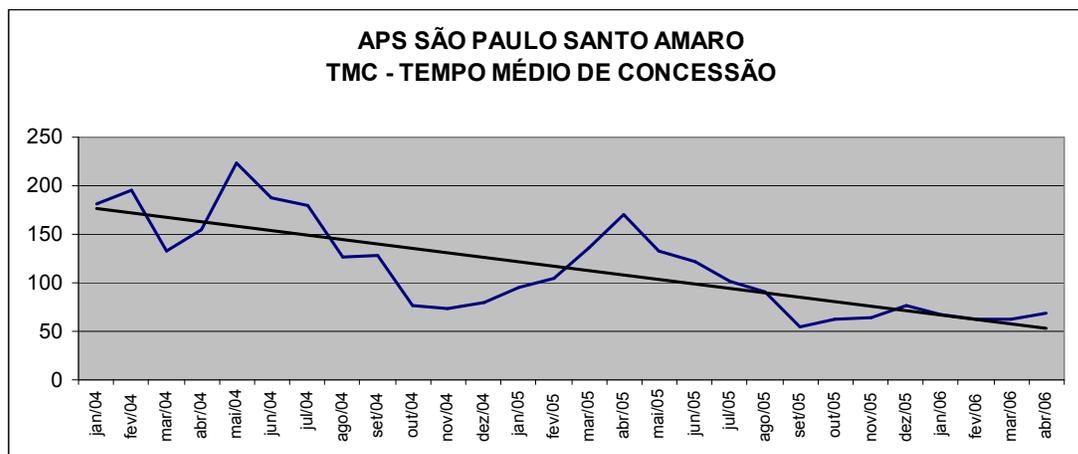


Gráfico 7- Evolução do TMC APS SP Santo Amaro

FONTE: SISTEMA PLENUS – INSS.

O período de janeiro a setembro de 2004 já apresentado e analisado no item 4.4.3.5 do presente estudo, devendo deixar-se registrado que o grupo de trabalho externo responsável pela redução do tempo médio de concessão atuou na unidade até novembro de 2004, chegando o TMC, nesse mês, a 73 dd. Percebe-se, a partir daí, uma retomada negativa do indicador que volta a crescer atingindo 171 dias em abril de 2005. No período de fevereiro a abril de 2005, foram capacitados todos os servidores da unidade e percebe-se um aumento significativo da produtividade média do servidor e conseqüentemente uma redução do tempo médio de concessão que em agosto de 2005 atinge o patamar de 90 dd, dessa feita com a força de trabalho exclusiva da equipe da unidade. A equipe de consultores, a partir de julho de 2005, não está mais presente e a unidade gerencia o seu dia-a-dia através da ação conjunta de suas chefias e das equipes autogeridas. O TMC permanece estável num patamar de 65 dias, levar-se em consideração que, com o advento da Resolução nº 6, de 04/01/2006, da Presidência do INSS, a jornada de atendimento na unidade de Santo Amaro que era de 8 às 14h passou a ser de 8 às 18h, um aumento de 4h na jornada diária de atendimento, sendo que o quantitativo de servidores não foi alterado, havendo um acréscimo de cerca de 50% no volume de pessoas atendidas por dia e um proporcional acréscimo no volume de benefícios requeridos.

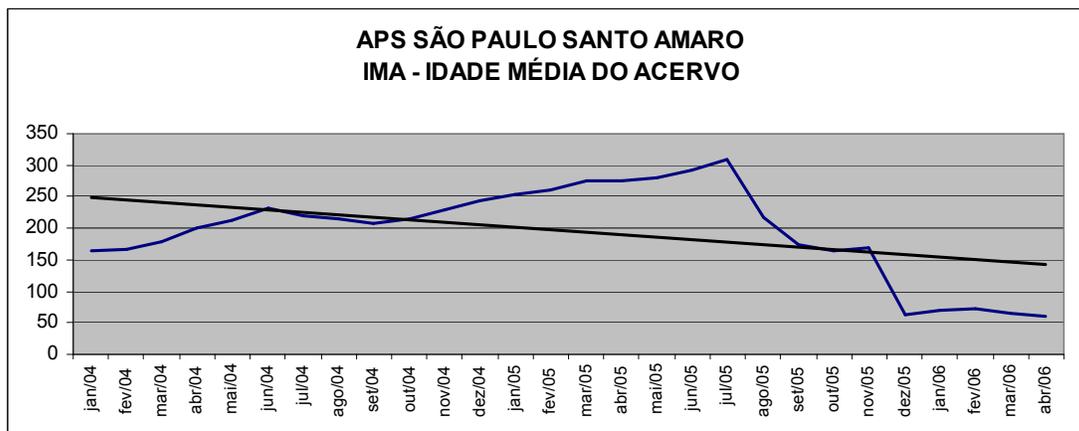


Gráfico 8 - Evolução do IMA APS SP Santo Amaro

FONTE: SISTEMA PLENUS – INSS.

Conforme posicionado em 4.4.3.5 quando analisado o período de janeiro a setembro de 2004, a unidade diante da impossibilidade de trabalhar simultaneamente os processos novos e os requeridos há mais tempo e considerando que os processos mais recentes em regra são menos complexos, permitindo uma maior nível de produção, a unidade Santo Amaro optou por

manter a estratégia já em curso até um segundo momento. Conforme relato dos consultores, o volume desses processos é relativamente pequeno, entretanto a idade do processo – tempo transcorrido entre a data do seu protocolo e a data atual é grande fazendo com que o indicador apresente uma tendência claramente caracterizada de crescimento. A partir de julho de 2005, a unidade realoca servidores para trabalhar especificamente nos processos mais antigos fazendo com que o indicador apresente uma queda, comportamento esse que se mantém até dezembro de 2005. A partir de janeiro de 2006, tendo em vista a extensão da jornada de atendimento e conseqüente aumento da demanda de atendimento / requerimentos a unidade retoma a estratégia de priorização de benefícios recém protocolados, adotando uma diretriz de não permitir o envelhecimento do acervo. Segundo a chefia da unidade, a sua equipe acredita que, com a ampliação dos canais remotos de agendamento de perícia médica e de protocolo de aposentadorias, pensões e salário maternidade, uma parte significativa dos usuários, que hoje se dirige à unidade para solicitar esses serviços irá solicitá-los através do telefone ou da internet, o que permitirá a realocação de servidores de forma a definir todos os benefícios protocolados e não definidos com prazos superiores a 45 dd, os quais fazem com que a idade média do acervo seja elevada.

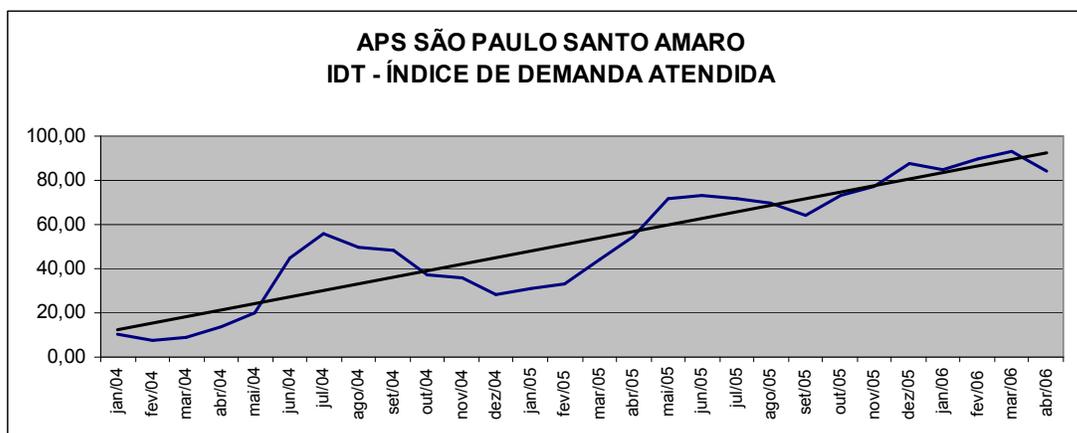


Gráfico 9 - Evolução do IDT APS SP Santo Amaro

FONTE: SISTEMA PLENUS – INSS.

Quanto mais próximo de 100% está o índice de demanda atendida, mais equilibrada está a relação demanda *versus* capacidade produtiva da unidade. Na unidade de Santo Amaro, percebe-se uma evolução positiva desse indicador a partir do mês de março de 2004, motivada conforme os consultores que implementam o novo modelo gerencial pela atuação de grupo de trabalho composto por servidores de outras unidades do INSS. O referido grupo foi sendo

reduzido ao longo do período de março a novembro de 2004, em face do remanejamento pela instituição dos servidores que o integram para auxiliar outras unidades da rede de atendimento, sendo que em novembro de 2004 o grupo não atuava mais na unidade de atendimento de Santo Amaro. Podemos perceber um decréscimo de atendimento da demanda atendida nesse período. A partir de janeiro de 2005, a produção da unidade começa a aumentar de forma significativa e, na análise dos consultores, a melhoria de produtividade nesses meses é decorrente de estabelecimento de rotinas de controle pelas chefias da unidade ante as metas estabelecidas pelas equipes e também pelas atividades de organização do arquivo de processos de benefício da unidade. A partir de março, o ritmo de crescimento da demanda atendida é intensificado em função do crescimento da quantidade de processos despachados, decorrência da capacitação dos servidores da unidade e da manutenção dos ciclos de controle. A unidade, a partir de dezembro de 2004, atua sem o apoio de força de trabalho externa. O IDT mantém uma tendência caracterizada de melhoria iniciada em janeiro de 2005 e vem se mantendo até março de 2006. Diante do crescimento do número de atendimentos da ordem de 30% no mês de março, relativamente ao mês de abril, a unidade deslocou servidores que atuavam no despacho de benefícios para reforçar a frente de atendimento da unidade, o que resultou numa redução da quantidade de benefícios despachados e numa redução de cerca de 6 pontos percentuais nesse indicador.

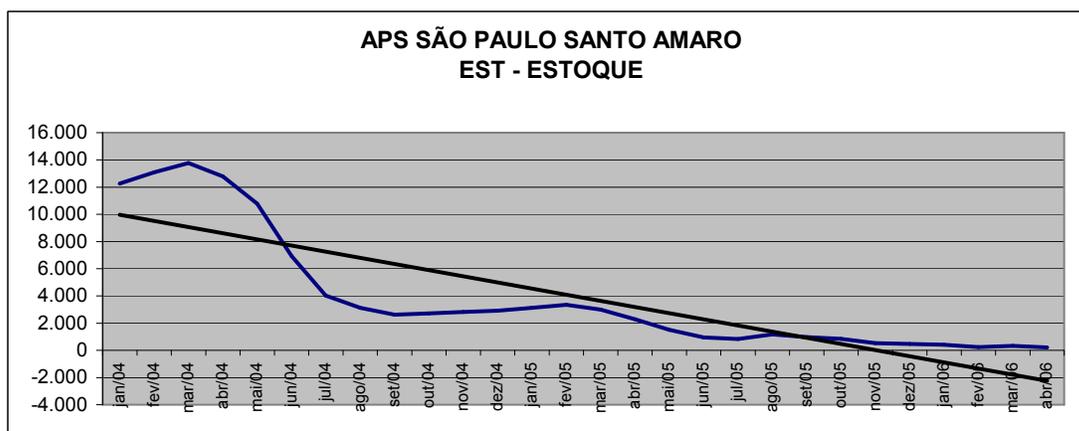


Gráfico 10 - Evolução do estoque APS Santo Amaro

FONTE: SISTEMA PLENUS – INSS.

O comportamento do estoque apresenta uma trajetória de redução em face da atuação do grupo de trabalho até novembro de 2004. Em dezembro, com a saída do grupo de trabalho e a manutenção da quantidade média de processos requeridos, o estoque volta a crescer.

Conforme posicionam os consultores responsáveis pela implementação do novo modelo gerencial, esse comportamento do estoque de processos de benefício é observado historicamente na unidade, a qual recebe anualmente apoio de grupos de trabalho. A partir de março 2005, o estoque retoma sua trajetória de redução interrompida em novembro de 2004, ante o aumento da quantidade de processos despachados. O aumento da produção (quantidade de benefícios despachados) coincide com o advento das ações de melhoria empreendidas a partir de fevereiro /março de 2005, relacionadas à melhoria do nível de organização, de controle e também às ações de capacitação em serviço dos servidores do corpo funcional da unidade. Tal tendência é claramente caracterizada no período março 2005 / abril 2006. A unidade, desde dezembro de 2004, conta exclusivamente com os servidores de seu corpo funcional para operacionalizar a sua demanda. As chefias da unidade, em se mantendo o volume médio de demanda de requerimento inicial de benefícios inferior à nova capacidade produtiva adquirida pela unidade, estudam o remanejamento de servidores para outras atividades da unidade (recurso/ revisão), a partir do momento que não mais existirem estoques de processos.



Gráfico 11- Evolução do DESP APS SP Santo Amaro

FONTE: SISTEMA PLENUS – INSS.

O volume de benefícios despachados já foi citado na análise dos gráficos anteriores. É importante registrar que a queda do indicador, a partir de junho de 2005, é decorrente da paralização parcial da unidade em decorrência da greve. A unidade continua a atender à população, entretanto, com um volume de pessoas atendidas reduzido e limitado pela unidade na proporção da redução de sua força de trabalho (servidores que aderiram ao movimento grevista), conforme posicionam os consultores responsáveis pela implementação do novo modelo na unidade. A quantidade de processos despachados teve um crescimento de 230% no

intervalo de dezembro de 2004, primeiro mês após a saída do grupo de trabalho da unidade, a maio de 2005, último mês antes do início do movimento grevista. A partir de janeiro de 2006, há uma redução da quantidade de benefícios despachados decorrente da extensão da jornada de atendimento da unidade e da realocação de servidores da retaguarda para a frente de atendimento em face do aumento da quantidade de atendimentos.

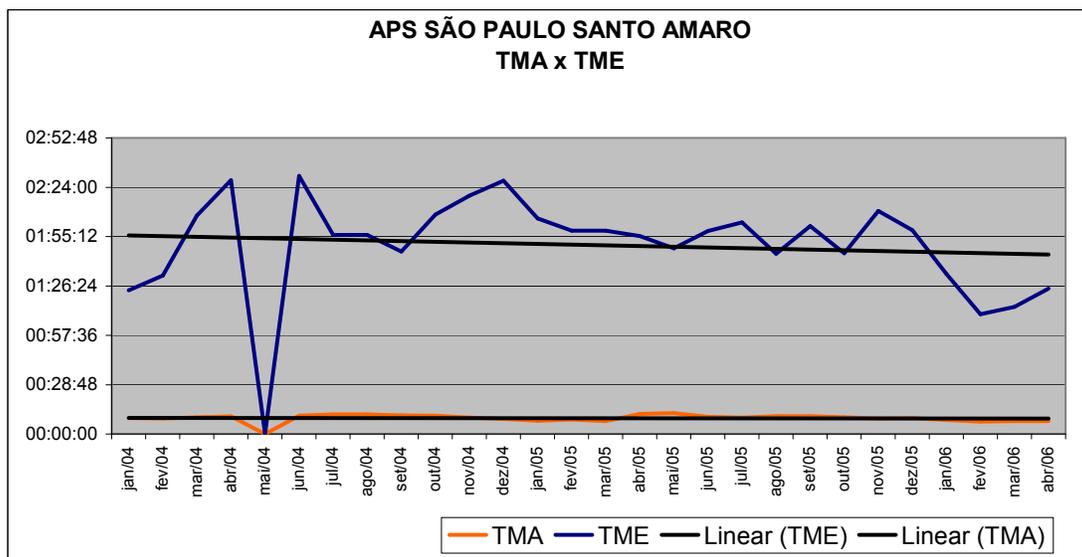


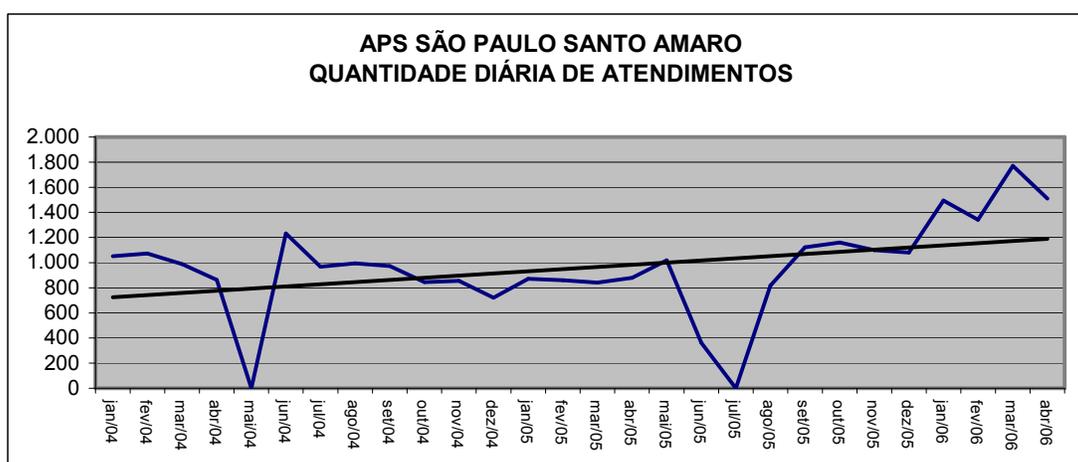
Gráfico 12 - Evolução do TMA e TME APS SP Santo Amaro

FONTE: SISTEMA SIGA – INSS.

O tempo médio de atendimento manteve-se praticamente constante ao longo de todo o período acima, entretanto, os consultores consideram que o aumento da resolutividade na frente de atendimento, fruto da ação de capacitação dos servidores da unidade, solucionou um problema observado na unidade, em que processos com baixo grau de complexidade, passíveis de serem definidos de imediato, no primeiro atendimento eram protocolados e encaminhados à retaguarda, gerando um aumento do tempo médio de concessão da unidade e um transtorno ao segurado que esperava um tempo maior pela definição do seu pedido, muitas vezes tendo de voltar à unidade para solicitações adicionais, pois, em regra, o atendente que protocolava o pedido não era quem o analisava na retaguarda da unidade, quando não retornava diversas vezes à unidade para reclamar da demora na definição do pedido, engrossando a fila de pessoas a serem atendidas. Os consultores comentam que a demanda média de atendimento do setor de orientação e informação da unidade, responsável, também, pela informação sobre o andamento de processos, foi reduzida em de 50% no período compreendido entre dezembro de 2004 e agosto de 2005. Segundo os consultores cerca de

40% do tempo médio de atendimento é tempo de máquina, o qual independe da melhoria gerencial ou de nível de conhecimento técnico dos atendentes. Segundo eles, nos horários de pico de atendimento o tempo de resposta de um comando nesses sistemas chega a 40 segundos e algumas vezes o sistema fica inoperante. Os consultores observam, também, que o tempo médio de atendimento, variável que influencia o TME, tempo médio de espera, no caso específico da unidade Santo Amaro não o influenciou, uma vez que permaneceu com pequenas variações ao longo do período considerado. As chefias posicionam que, com a ampliação e respectiva divulgação da possibilidade de acesso aos serviços previdenciários através de canais remotos de atendimento (central de atendimento telefônico e internet), parte da demanda irá migrar para esses canais o que permitirá um maior equilíbrio entre a quantidade de servidores da unidade e a quantidade de atendimentos diários, possibilitando uma redução do TME. A ferramenta de dimensionamento de força de trabalho ante a demanda utilizada no dimensionamento inicial das equipes autogeridas é utilizada pelas equipes das unidades na concepção de ajustes necessários em face das alterações nas variáveis internas e externas à unidade.

Gráfico 13 - Evolução da quantidade de atendimentos na APS SP Santo Amaro



FONTE: SISTEMA SGA – INSS.

O SGA, Sistema de Gerenciamento do Atendimento INSS, apresenta duas falhas no seu banco de dados nas competências maio 2004 e julho 2005. A unidade adotava, até janeiro de 2006, uma política de limitação de senhas para atendimento numa jornada de atendimento de 06 horas. A partir de janeiro de 2006, a unidade não limita atendimentos e vem atendendo uma média diária de 1540 pessoas nos meses de fevereiro, março e abril de 2006, um aumento na quantidade de atendimentos de 36,4% comparado à quantidade média de atendimentos realizados no período agosto de 2005 a janeiro de 2006, período compreendido entre a saída

dos consultores responsáveis pela implementação do novo modelo gerencial na unidade e a vigência da jornada de atendimento ao público de 10 h diárias.

6 CONCLUSÃO

Ao longo da análise documental e das oportunidades de escutar relatos dos consultores responsáveis pela implementação do novo modelo gerencial e também dos servidores do corpo funcional, constata-se melhoria no desempenho da unidade. Deve-se registrar que o patrocínio da chefia da unidade foi fundamental para que o novo modelo gerencial fosse implementado. Percebe-se que, somente após a substituição da chefia resistente à participação dos servidores na gestão da unidade, se criou um ambiente propício para que os servidores participassem efetivamente da gestão. Tal percepção está em sintonia com o posicionamento de Harrington, no item 2.5 do presente estudo, de que para a gerência participativa funcionar efetivamente é necessário que os gerentes estejam dispostos a dividir alguns poderes e responsabilidades, a confiar em seus funcionários, a aceitar um sistema que descentralize decisões, a acreditar que todos têm boas idéias e que a combinação de idéias individuais produzirá a melhor solução possível, a implantar as sugestões dos empregados quando viáveis, a propiciar um ambiente favorável ao desenvolvimento da lealdade, a reconhecer as realizações do grupo, a aceitar a gerência participativa como um esforço a longo prazo e não esperar resultados imediatos. Inicialmente, as equipes autogeridas demonstraram-se inseguras para tomar decisões. A denominada fase de estruturação do modelo na qual os servidores são conduzidos a conhecer profundamente o(s) processo(s) que integra(m) o escopo da sua equipe e a proximidade e o comprometimento da chefia da unidade ao longo de toda a implementação são essenciais ao processo de descentralização decisória. O envolvimento dos servidores no diagnóstico de oportunidades de melhorias, na formulação e execução de ações para remover barreiras ao desempenho contribuiu para que a unidade apresentasse evolução positiva em seus indicadores de desempenho, o que, em última instância, representa melhoria na qualidade do atendimento.

Uma preocupação registrada pelos consultores e pela gerente executiva responsável pela unidade é com a sustentabilidade do patamar de desempenho alcançado pela unidade após o término da implementação e a conseqüente saída dos consultores da unidade, uma vez que esses impulsionavam os servidores a realizar os ciclos de gestão, controle de metas e resultados e ajustes na operação. A partir de agosto de 2005, a gerente executiva envolveu-se diretamente e em conjunto com a chefia da unidade no patrocínio da manutenção dos ciclos de gestão na unidade. De agosto de 2005 até abril de 2006, os indicadores de desempenho da

unidade de atendimento do INSS Santo Amaro registram a manutenção e alguns deles a melhoria de desempenho. A implementação do modelo gerencial por processos, utilizando equipes autogeridas, contribuiu para a superação das disfunções identificadas no modelo gerencial burocrático adotado na unidade de atendimento do INSS São Paulo Santo Amaro e a superação dessas disfunções contribuiu para a melhoria de desempenho registrada na unidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Luiz César G. de. **Tecnologias de gestão organizacional**. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 4ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

BENNIS, Warren; NANUS, Burt. **Estratégias para assumir a verdadeira liderança**. 1ª Edição. Editora Harbra, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 5.513**, de 16 de agosto de 2005. DOU de 17/8/2005. Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e dá outras providências.

_____. **Manual de Implementação do modelo gerencial por processo utilizando equipes autogeridas em unidades de atendimento da Previdência Social – PGA – Projeto de Gestão do Atendimento**.

_____. **Portaria 3527 / INSS / DCPRES de 21/10/2003**, publicada no DOU 205 de 22 de outubro de 2003.

BURNS, Tom; STALKER, G. M. **The management of innovation**. Routledge: Chapman & Hall, 1961.

COOPER, Donald R. **Métodos de pesquisa em administração**. 7ª edição, Porto Alegre: Bokman, 2003.

DAVENPORT, Thomas. **Reengenharia de processos**. Editora Campus, 1994.

FOLHA ONLINE SÃO PAULO. Seis pessoas são suspeitas de vender lugares em agências de Guarulhos, 24 de maio, 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u96556.shtml>. Acesso em: 17 jul. 2005.

FLEURY, Afonso Carlos Correia, **Organização do trabalho**. Editora Atlas, 1947.

FLEURY, M. T. et al. **As pessoas na organização**. São Paulo: Editora Gente, 2002.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HAMMER, Michael. **A revolução da reengenharia**. 1ª Edição, Editora Campus, 1994.

_____. **Além da reengenharia**. 3ª edição. Editora Campus, 1996.

HARRINGTON, H. J. **O processo do aperfeiçoamento**. 1ª Edição. Editora McGraw-Hill, Ltda, 1988.

HAVE, S.T. et al. **Modelos de gestão**. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo, Atlas, 2001.

LEONE, Max. Idoso morre após passar a noite na fila do INSS no Rio. **Diário de São Paulo**, 08 de mar, 2005.

LIKERT, Rensis. **Novos padrões de administração**. 1ª Edição. Biblioteca Pioneira de Adm. de Negócios, 1971.

MARX, Roberto. **Trabalho em grupos e autonomia como instrumentos da competição**. São Paulo: Atlas, 1998.f

MAXIMINIANO, A.C.A. **Gerência de trabalho de equipe**. 4ª Edição. Pioneira de Adm. de Negócios, 1993.

_____. **Teoria geral de administração**. 3ª edição, Editora Atlas, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22ª edição. Malheiros Editores Ltda, 1997.

MERTON, Robert K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

PATTON, MICHAEL Q. *How to use qualitative methods in evaluation*. Newbury Park, CA: SAGE Publications, 1987.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROTH, William. *The evolution of management theory*. Orefield: Roth & Associates, 1993.

SOUZA, Jorcelli Pereira de. **80 anos da Previdência Social: a história da Previdência Social no Brasil: um levantamento bibliográfico documental e iconográfico**. Jorcelli Pereira de Souza, Vinícius Carvalho Pinheiro, Delúbio Gomes Pereira da Silva, Mônica Cabanas Guimarães. Brasília: MPAS 2002.

STAKE, ROBERT E. **Case Studies**. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y.(Ed.). *Handbook of qualitative research*. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE, 2000.

TAVES, Rodrigo França. **Aposentado morre do coração ao tentar receber benefício do INSS.** Diário de São Paulo, 13 de nov, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de Casos: planejamento e métodos.** 2ª edição. São Paulo: Bookman Companhia Editora Ltda, 2001.