



**4º Encontro Internacional de Política Social**  
**11º Encontro Nacional de Política Social**  
**Tema: “Mobilidade do capital e barreiras às migrações:  
desafios à Política Social”**  
Vitória (ES, Brasil), 6 a 9 de junho de 2016

---

**Eixo: Análise, Avaliação e Financiamento das Políticas Públicas.**

**A EXPERIENCIA DE AVALIAÇÃO DO SERVIÇO DE REABILITAÇÃO  
PROFISSIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**

**Késia Miriam Santos de Araújo<sup>1</sup>**

**Resumo**

Trata-se de análise da experiência de avaliação desenvolvida pelo serviço de reabilitação profissional, operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social. O objetivo deste trabalho é refletir acerca do acompanhamento e pesquisa fixação no mercado de trabalho, função básica do processo de habilitação e reabilitação profissional, conforme disposto no artigo 137, inciso IV, Decreto nº 3048 de 1999. Para isso, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental. Concluiu-se que o acompanhamento, monitoramento e avaliação têm sido negligenciados. Colocando-se como imperativo a adoção da cultura da avaliação e aperfeiçoamento da política pública.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Pesquisa avaliativa. Reabilitação profissional.

**EVALUATION OF SERVICE EXPERIENCE OF REHABILITATION OF THE  
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**

**Abstract**

It is the analysis of the experience of the test developed by the vocational rehabilitation service , operated by the Instituto Nacional do Seguro Social. The aim of this paper is to reflect on setting up monitoring and research in the labor market, the basic function of empowerment and vocational rehabilitation process , in accordance with Article 137 , section IV , Decree 3048 of 1999. For this purpose, carried out the literature and documentary. It was concluded that the monitoring, supervision and evaluation have been neglected . placing itself as an imperative to adopt the culture of evaluation and improvement of public policies.

**Keywords:** Public policies. Evaluation research. Vocational rehabilitation.

**MARCO TEÓRICO DE REFERÊNCIA**

A avaliação é um instrumento que possibilita muito mais de que a obtenção de resultados e eficiência dos processos desenvolvidos no âmbito da gestão. Ela também permite desenvolver a aprendizagem institucional, e corrobora “[...] para a busca e a obtenção de ganhos nas ações governamentais em termos de satisfação dos usuários e de legitimidade social e política” (RUAS, 2013, p. 5).

É importante ressaltar que na gestão pública o instrumento da avaliação é parte de todo o ciclo de gestão, além de contribuir para viabilização das ações de controle externo

---

<sup>1</sup> Mestre em Serviço Social pela UFRN. Professora da Universidade Católica de Brasília e servidora do Instituto Nacional do Seguro Social. E-mail: <kesiaraujo@ig.com.br>.

e interno desenvolvido pela sociedade e os órgãos de controle, que resultam em mais transparência e accountability às ações governamentais.

Nesse sentido, a avaliação compõe o ciclo de uma política pública. “É um elemento básico do planejamento e traduz a possibilidade de se tomar decisões que superem soluções erráticas e não fundamentadas, elevando-se o grau de racionalidade de tais decisões” (NOGUEIRA, 2002, p.142).

Schneider (2009) ressalta os avanços nesta área, mas que ainda precisa ser vista como parte de um sistema produtos de informações, que alimente o processo cíclico de formulação de políticas públicas. Sua importância reside em permitir a análise de programa ou políticas no tocante ao seu desempenho. Busca responder a seguinte questão: “estão eles ou elas funcionando?”.

Historicamente a pesquisa avaliativa se expande a partir de 1960 nos EUA, no âmbito dos programas de combate à pobreza. A busca era pelo dimensionamento do grau de sucesso ou insucesso das instituições na área estatal. Pautava-se em uma perspectiva quantitativista e neutralista, voltado apenas para eficiência e eficácia. Esse movimento gerou a ‘indústria’ da pesquisa avaliativa, com constituição de cursos, centro de pesquisas, publicações, associações (SILVA, 2013).

No entanto, a literatura especializada tem apontado os anos de 1930 como início das primeiras produções a respeito da pesquisa avaliativa. Os anos de 1960 são a ‘idade de ouro’, quando ocorreram investimentos significativos em serviços e intervenções sociais, permitindo que a avaliação de políticas públicas se colocasse como campo de estudo específico (ibidem, 2013).

Na pesquisa desenvolvida por Silva (2013), os autores consultados indicam a Segunda Guerra Mundial como marco importante para o desenvolvimento da pesquisa avaliativa nos EUA e Inglaterra. Sendo assim, no final dos anos 1950 a pesquisa avaliativa já era adotada em larga escala. Na década seguinte registra-se um grande volume de livros e textos sobre a prática de avaliação, época em que também se registrou “[...] a instituição de novas formas de ajuda aos países em desenvolvimento, com financiamento de programas econômicos e sociais [...] a preocupação era identificar os resultados da aplicação de tão volumoso recurso” (SILVA, 2013, p.36).

No entanto, a partir de 1980 (Governo Ronald Reagan) há um declínio, devido ao desmantelamento e redução da estrutura criada para o desenvolvimento dos programas sociais nos EUA. Já em 1990 retoma-se o interesse pela pesquisa avaliativa sob a égide

da abordagem compreensiva, articulando as abordagens quantitativa e qualitativa. Despontam-se, então, uma quarta geração de avaliação. Essa “[...] explicita a dimensão política da avaliação, percebida em articulação com sua dimensão técnica, com perspectiva de subordinação desta àquela” (SILVA, 2013, p. 34-35).

No Brasil, somente nos anos 1980, as avaliações de políticas públicas e programas sociais se expandem, isso em um contexto de pressão social por políticas sociais universalizadas. Além disso, “[...] aprofunda-se a crítica ao padrão de políticas sociais desenvolvidas na América Latina e, especificamente, no Brasil” (SILVA, 2013, p. 38). Outra razão para essa disseminação foi à exigência dos organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, “[...] os quais demandavam reforma dos programas sociais, pautada na focalização, descentralização e privatização” (SILVA, 2013, p.38).

É possível observar ausência de uma cultura de avaliação na administração pública brasileira, além de uma tendência histórica da priorização de levantamento quantitativos:

Merece atenção no debate conceitual sobre avaliação de programas sociais uma postura comum na administração pública brasileira, porque formada no privilégio da informação quantitativa, de entender-se avaliação como uma atividade de caráter meramente fiscalizatório, quase polialesco, e não como elemento de controle institucional e administrativo e, idealmente, como possibilidade de avançar no controle social dos programas sociais. (LOBO, 2009, p.79).

Já nos anos 1990, a avaliação é impulsionada agora na esteira da reforma do Estado, “[...] seguindo uma tendência internacional para adaptação do país ao novo ordenamento do capitalismo mundial” (SILVA, 2013, p. 38-39). Assim, o objetivo central da avaliação é o controle das políticas públicas pelo Estado, com ampla participação de avaliadores externos, “[...] na busca da eficiência dos gastos públicos e da eficácia dos programas sociais, com a focalização nos grupos mais pobres e vulneráveis. Visa superar restrições financeiras do Estado, com redução e controle sobre os gastos públicos” (SILVA, 2013, p. 39).

Ainda nessa década os órgãos internacionais passam a condicionar o financiamento à avaliação com foco na eficiência e eficácia. Como consequência de tudo isso ocorre a criação de mercado de instituição e profissionais; conversão da avaliação em medição de resultados, implicando em sua despolitização (SILVA, 2013).

Nogueira (2002), afirma que a reorganização do planejamento do Governo Federal, mediante Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, a avaliação passou a ser incorporada, tendo em vista que o mesmo estabelece que para a elaboração e execução do PPA 2000-2003, e dos Orçamentos da União (OGU), a partir do exercício do ano 2000, toda ação finalística será estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos. Desde então, a adoção de avaliação e monitoramento tem se institucionalizado no âmbito do Governo Federal.

Embora a avaliação tenha sido difundida no Brasil sob uma ótica gerencialista, ela é de fundamental importância e se situa no campo das contraditórias relações entre o Estado e a sociedade no sistema capitalista. Para Boschetti a “A avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia” (BOSCHETTI, 2009, p. 5).

É preciso uma concepção totalizante da avaliação que busque apreender a ação desde a sua formulação, implementação, execução, resultados e impactos. Não é uma avaliação apenas de resultados, mas também de processos. Não é uma avaliação que apenas mensura quantitativamente os benefícios ou malefícios de uma política ou programa, mas que qualifica decisões, processos, resultados, impactos. (CARVALHO, 2009, p.88).

É importante salientar que a avaliação de políticas e programas sociais está calcada sob duas dimensões: técnica e política. A primeira diz respeito aos procedimentos científicos; já a segunda é que é orientada por um conjunto de intencionalidades.

O pressuposto é que as políticas e programas sociais geram impactos, mudanças – alteram condições de vida de pessoas, grupos e populações. Não se trata de ato neutro nem exterior às relações de poder; é um ato técnico, mas também político; não é desinteressado, mas exige objetividade e independência e fundamenta-se em valores e conhecimento da realidade. (SILVA, 2013, p.44,45).

Nesse sentido, a pesquisa avaliativa apresenta as funções técnicas, políticas e acadêmicas. Ela pode ocorrer antes, durante e depois da implementação, seja em locus nacional, formal e geral, seja em locus local, formal e específico. É importante saber para quem avaliar, a fim de definir o foco, mas ela pode ter propósito múltiplo. Também é importante saber o que avaliar – conteúdo ou objeto da avaliação (SILVA, 2013).

Relacionando essa discussão com o serviço de reabilitação profissional, considera-se que o referido serviço é uma política pública executada pelo estado brasileiro desde 1944<sup>2</sup>. Como tal, espera-se que a avaliação esteja presente no desenvolvimento desta política, uma vez que a concepção aqui adotada é de que a avaliação de uma política pública, ou programa social é um instrumento estratégico capaz de fornecer informações que possibilite o pleno exercício do controle social.

O serviço de reabilitação profissional é uma prestação previdenciária não pecuniária regulamentado pela Lei nº 8.213 de 1991 e pelo Decreto nº 3.048 de 1999 destinada aos segurados e dependentes desses, além de pessoas com deficiência. Ela independe de carência e visa proporcionar o retorno ao mercado de trabalho e no contexto social no qual vivem. Para tanto busca os meios que permitam o máximo desenvolvimento de toda pessoa atingida por qualquer tipo de limitação, sendo este resultado de um processo holístico, dialético, onde o biológico, o psicológico e o social estão imbricados.

De forma explícita o Decreto nº 3.048 indica que o serviço de reabilitação profissional desenvolve-se por meio das seguintes atividades: a) avaliação do potencial laborativo dos beneficiários, b) orientação e acompanhamento da programação profissional, desenvolvida mediante o oferecimento de cursos ou treinamento por meio de contratos, acordos e convênios, c) articulação com a comunidade, inclusive por meio da celebração de convênio para reabilitação física e d) acompanhamento e pesquisa de fixação no mercado de trabalho.

O Decreto supramencionado já indica como uma das atividades a ser desenvolvida pelo Serviço a avaliação de eficácia - acompanhamento e pesquisa de fixação no mercado de trabalho -, a fim de averiguar o sucesso ou insucesso das ações desenvolvidas juntos aos beneficiários. Em tese, todos os que cumprem o Programa de Reabilitação Profissional (PRP) deverão retornar ao mercado de trabalho e, por conseguinte, ao sistema contributivo previdenciário.

Desta forma, a partir da consulta aos relatórios e a legislação pertinente ao Serviço analisou-se os procedimentos e o lugar ocupado pela avaliação neste serviço, que estão sistematizados nos resultados apresentados neste trabalho.

---

<sup>2</sup> O serviço de reabilitação profissional iniciou-se com a finalidade de promover a readaptação e reeducação para o trabalho de aposentados por invalidez e acidentados, por meio do Decreto Lei nº 7.036 de 1944, que destina um capítulo a “adaptação profissional e reaproveitamento do empregado acidentado”.

## RESULTADOS

A estrutura central do Serviço de Reabilitação Profissional é composta pela Coordenação de Reabilitação Profissional (CREARP) e a Divisão de Gerenciamento de Atividades de Reabilitação Profissional (DGARP), ambas vinculadas à Coordenação Geral de Serviços Previdenciários e Assistenciais (CGSPASS) da Diretoria de Saúde do Trabalhador (DIRSAT).

Há representação técnica do serviço tanto no âmbito das Superintendências Regionais, como nas Gerências Executivas. A sua execução ocorre no âmbito das Agências da Previdência Social (APS) pela equipe de reabilitação profissional, que deve ser preferencialmente executado por uma equipe multidisciplinar. A equipe deve ser constituída por Peritos Médicos do INSS e Analistas do Seguro Social com formação nas áreas de Serviço Social, Psicologia, Terapia Ocupacional, Sociologia, Fisioterapia e outras áreas afins.

É de responsabilidade do responsável técnico da Gerência Executiva encaminhar mensalmente a DGARP o Boletim Estatístico de Reabilitação Profissional (BERP), que sistematiza os dados de atendimento e a planilha da pesquisa de fixação no mercado de trabalho. Essa última consiste no monitoramento da situação do segurado após o cumprimento do PRP, com desligamento para retorno ao mercado de trabalho, seis e 12 meses, após cumprimento efetivo desse.

Para compreender o lugar ocupado por esses instrumentos avaliativos no serviço, buscou-se realizar uma pesquisa documental nos arquivos da DGARP. Na consulta aos arquivos de relatórios foram localizadas duas pesquisas avaliativas. A primeira delas foi desenvolvida entre 1970 a 1973<sup>3</sup>, com o seguinte objetivo: “elaborar métodos, técnicas e instrumentos que possibilitem uma efetiva reabilitação, ao permitir um mais preciso diagnóstico do deficiente e, conseqüentemente, sua colocação em atividades que melhor convenham às suas condições e potencialidades” (p.7).

---

<sup>3</sup> Nos arquivos consultados apenas foi localizado parte do primeiro volume, Tomo I, no qual consta o desenho da pesquisa. É um acervo importante para história da reabilitação profissional no país. Consta na apresentação: “[...] em fins de 1968, dirigentes do Instituto Nacional de Previdência Social, INPS, preocupados com a marginalização de beneficiários incapacitados, buscaram solução para o problema, consultando o Instituto de Seleção e Orientação Profissional, ISOP, sobre as possibilidades do treinamento de técnicos para a avaliação psicológica de deficientes [...]”. Desta forma foi desenvolvida uma densa investigação dos recursos já existentes e o estudo de instrumentos auxiliares de reabilitação. A pesquisa destinou-se “[...] a todos que tem a seu cuidado a reabilitação de deficientes e visa a uma aplicação imediata dos resultados obtidos pelo que podem representar de ajuda na reintegração a vida ativa dos trabalhadores incapacitados” (ix).

Foi uma pesquisa exaustiva cujos resultados finais foram descritos em 15 volumes contendo:

O estudo de 990 fábricas do Parque Industrial da Guanabara, da área de transformação, e as fichas descritivas de cada empresa; 300 profissiografias de ocupações compatíveis com deficientes físicos e mentais; o levantamento de 540 cursos profissionalizantes de nível de 1º grau e de 46 entidades de reabilitação, com suas respectivas fichas individuais (p.3)

A outra pesquisa, mais recente, resultado da assinatura de Termo de Cooperação Técnica assinado entre o Ministério da Previdência Social e a Fundação Universidade de Brasília, em 18 de março de 2009, cujo objeto foi realização de análises, pesquisa e diagnóstico para conhecer as reais condições da área de reabilitação profissional, de forma que seja possível identificar necessidades e propor ações que venham a melhorar o setor.

O trabalho foi apresentado em sete relatórios, sendo os três primeiros referentes à descrição da “preparação de clima”, “legislação e literatura – a reabilitação profissional em diferentes países” e “preparação dos dados – metodologia”. Os quatro últimos volumes apresenta a percepção dos entrevistados por categorias: área de reabilitação profissional, área de perícia médica, segurados em situação de benefícios e empregados.

Percebe-se que ambas as pesquisas foram realizada por agentes externos, mas com objetivos diferentes. A primeira motivada com a ação interventiva, o que se queria era instrumentos metodológicos capazes de possibilitar a obtenção de melhores resultados na intervenção. A segunda buscou traçar um diagnóstico do serviço, quanto às condições de trabalho, as articulações internas e externas, de forma a subsidiar ações e projetos estratégicos no setor.

É importante atentar para a diferenciação de alguns conceitos estabelecidos pela literatura especializada, que são avaliação, acompanhamento e monitoramento. Ruas (2013), afirma que,

A avaliação é o exame discreto de processos, produtos, qualidade, efeitos e impactos das ações realizadas; o monitoramento é o exame contínuo de insumos, atividades, processos, produtos, efeitos e impactos das ações realizadas, com a finalidade de otimizar a gestão (p.9)

O monitoramento é uma ferramenta gerencial, que permite verificar se as atividades desenvolvidas estão sendo eficientes e eficazes, de modo a adotar, quando necessárias, medidas corretivas para melhorar o desempenho. Enquanto isso o acompanhamento diz respeito às atividades de supervisão, fiscalização e controle, e geralmente os resultados não são utilizadas como ferramentas de gestão.

No que concerne à reabilitação profissional é possível à identificação de ações de monitoramento e acompanhamento. Acerca deste ultima destaca-se as atividades de supervisão técnica realizadas com as equipes, onde são prestadas orientações técnicas para melhor desenvolvimento das atividades. Também inclui o acompanhamento efetuado pelos órgãos de controle.

Na consulta aos arquivos localizou-se relatório técnico empreendido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) resultado de auditoria operacional no INSS com o objetivo de avaliar a concessão e manutenção do auxílio-doença, em 2008. Na ocasião uma das constatações acerca do serviço foi:

Constatou-se, ainda, que o serviço de reabilitação profissional não vem sendo efetivo e tempestivo no atendimento da demanda dos segurados que necessitam de recuperação da sua capacidade laboral, o que também contribui para o elevado volume de gastos com auxílio-doença. Observou-se a existência de filas para ingresso no programa e a permanência dos segurados por tempo excessivo, que decorrem de carência de pessoal e de espaço físico para o desenvolvimento de atividades, de dificuldades administrativas para o oferecimento de recursos materiais e de cursos profissionalizantes (TCU, 2008, p.4).

Evidentemente que por se tratar de um órgão de controle as fragilidades apontadas elas necessitam ser equacionadas, cabendo ao gestor fornecer as justificativas devido ao TCU. A resposta do INSS se deu mediante ao Projeto de Ação Nacional de Revitalização da Reabilitação Profissional, em 2010, tendo sido considerado pelo órgão de controle como uma “iniciativa relevante e abrangente”.

Nos arquivos consultados foram localizados relatórios “Avaliação de Desempenho da Reabilitação Profissional<sup>4</sup>” dos anos de 1981, 1986, 1987 e 1988. No primeiro relatório chama à atenção a mensagem com dez itens do então presidente do

---

<sup>4</sup> Era de se esperar um número maior de documentos, talvez decorrente das diversas mudanças do serviço ao longo desses 70 anos, seja na estrutura organizacional, seja de localização física.



INPS, Baldur Oscar Schubert, mostrando o quanto o INPS vem buscando melhorar o atendimento aos beneficiários, isso incluindo o serviço de Reabilitação Profissional. Sobre ele, diz: “estudo estatísticos vem mostrando o quanto ela é importante para o INPS, em termos de economicidade”.

O item seis faz uma breve e relevante descrição do serviço prestado:

Os Centros de Reabilitação Profissional ainda apresentam problemas ligados, sobretudo, a capacidade ociosa, ao pouco tempo de permanência do cliente em atividade dentro do Centro e ao baixo índice de recolocação. Embora tais problemas possam, em alguns casos, ser reflexos da precariedade de instalações, de dificuldades estruturais e de distorções de recursos humanos, eles podem ser minimizados e até superados, valendo-se dos recursos disponíveis e de medidas práticas de simplificação de rotinas, de redistribuição de funções, de melhor aproveitamento da área física e de pessoal, e de maior dedicação funcional.

O documento ressalta que a Direção Geral do INPS tem buscado construir elementos para avaliar o desempenho de suas unidades executivas. Apresenta a dificuldade em ter “indicadores ideais de desempenho” devido à natureza do serviço. Mesmo assim, selecionaram-se indicadores considerados como mais significativos como padrão para realizar a avaliação de desempenho da reabilitação profissional.

Metodologicamente foram extraídos dos Boletins Estatísticos de Reabilitação Profissional – BERP – de 1970-1979 os coeficientes decenais, denominados de indicador padrão, referencia para os coeficientes selecionados: Coeficiente de Encaminhamento da Clientela, Coeficiente de Avaliação Inicial, Coeficiente de Elegibilidade da Clientela, Coeficiente de Atendimentos Técnicos, Coeficiente de Desligamento da Clientela, Coeficiente de Abandono e Recusa, Coeficiente de Intercorrência Médico-Social, Coeficiente de Clientes sem Condições de Retorno à Atividade Remunerada, Coeficiente de Retorno ao Trabalho, Tempo Decenal Médio de Permanecia em Programa.

Com base nesses coeficientes todos os Centros de Reabilitação Profissional<sup>5</sup> foram analisados, e concluiu-se pelo bom desempenho da Reabilitação Profissional no Brasil, pois obteve sete pontos de bom desempenho contra três de mau desempenho.

---

<sup>5</sup> Havia CRP nas seguintes cidades: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Caxias, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Juiz de Fora, Niterói, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, Santos, São Paulo e Vitória.

Na Avaliação Desempenho de 1986 faz referencia a OS N° INPS/SSP-063.1/85<sup>6</sup>, que dispõe sobre a aplicação dos Indicadores-Padrão de Desempenho em Reabilitação Profissional. Entende a avaliação como “instrumento gerencial de supervisão e controle”, e capaz de “subsidiar a identificação de falhas e distorções nos programas de reabilitação profissional”.

Metodologicamente segue a mesma estrutura de indicadores padrão de desempenho, sendo que neste relatório traz uma interessante explicação sobre o que se quer aferir de todos os coeficientes. No texto foram colocados os destaques de melhores e piores desempenhos, e ao final todos os dados são dispostos em tabela.

Observou-se que a Avaliação de Desempenho de 1987 e 1988 seguiu a mesma sistematização da anterior. Mas consta no acervo o Relatório Indicadores-Padrão de Desempenho para Núcleos de Reabilitação Profissional, de 1989 (BRASIL, 1989b). O objetivo do documento foi o de “[...] despertar o interesse pelo estudo de dados estatísticos referentes à atuação dos Núcleos de Reabilitação Profissional, visando a instrumentar a avaliação de desempenho seu aperfeiçoamento técnico”.

Para tanto se selecionou dez Núcleos de Reabilitação Profissional do INPS no período 1983/1987, os quais foram: Pelotas, Campos, Ribeirão Preto, Joinville, Goiânia, Natal, Aracaju, Maceió, Manaus e Judiai. Esses foram avaliados a partir das seguintes categorias: clientes registrados, elegíveis, reabilitados e desligados por abandono e recusa, por intercorrência médico-social e sem condições de retorno à atividade laborativa, bem como o tempo médio de permanência em programa dos clientes reabilitados.

Conforme já indicado o BERP ainda hoje é utilizando como fonte de dados. Não há mais a realização da avaliação de desempenho acima mencionada. O boletim consiste em uma planilha em excel recebida mensalmente pela DGARP, que consolidada em um único BERP e encaminha ao Ministério do Trabalho e Previdência Social para ser divulgados no anuário estatístico da previdência.

Atualmente se encontra disponível para consulta publica cinco edições desse anuário (2009-2013) e apresenta por unidades de federação as seguintes variáveis: clientes registrados, conclusão da avaliação inicial (retorno ao trabalho, inelegível e elegível), clientes reabilitados, clientes em programas e recursos materiais.

---

<sup>6</sup> Esse documento não foi localizado, mas é largamente referenciado nos relatórios consultados.

Percebe-se a importância da informação. Segundo Lobo (2009), “[...] sistemas de informação bem montados e em uso desde o início do programa, possibilitam estratégias de avaliação condizentes com seus objetivos” (LOBO, 2009, p. 80). Eis uma das fragilidades do serviço, que ainda coleta manualmente os dados, os quais são passíveis de erros no seu preenchimento. A inexistência do desenvolvimento de um sistema corporativo para registrar os atendimentos reflete a não priorização pelo INSS do Serviço de Reabilitação Profissional.

Já o acompanhamento e pesquisa de fixação no mercado de trabalho é fato que embora formalmente estabelecido nem todas as equipes cumprem com esse procedimento, uma vez que a demanda de atividades decorrentes do grande quantitativo de segurados superior à capacidade de atendimento, faz com o atendimento seja priorizado em detrimento a avaliação dos que já retornaram ao mercado de trabalho.

Isso foi constatado no Relatório do TCU, que considerou um problema:

Outro problema observado na gestão do programa de reabilitação profissional é a falta de execução da Pesquisa de Acompanhamento da Fixação no Mercado de Trabalho, prevista no artigo 137 inciso IV do Decreto 3.048/99, cujo objetivo é obter informações sobre a efetividade do processo reabilitação além de dados que possam realimentar o sistema de controle gerencial para subsidiar a melhoria do serviço. De acordo com a Coordenação de Reabilitação Profissional, o INSS não vem realizando a pesquisa desde o ano de 2003. A falta dessa pesquisa pode comprometer a eficiência do gerenciamento serviço de reabilitação profissional, já que inviabiliza a coleta de informações sobre a reinserção no mercado de trabalho de segurados que passaram pela reabilitação. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2008, p. 54-55).

A pesquisa de fixação limita-se a um levantamento de informações quantitativas. Embora seja importante e necessária, a redução a esse modelo, compromete substancialmente a avaliação de um programa social, pois não permite dimensionar o impacto e processos obtidos com a ação interventiva. Além do mais, o modelo ora posto se limita a questões pontuais, se a pessoa está trabalhando, em que. Mas não considera as variáveis contextuais que afeta a implementação. Hoje é irrelevante quanto ao aspecto do universo, pois poucas equipes realizam<sup>7</sup>.

Ademais, é possível identificar outras questões que compromete o modelo atual: a ausência de um marco conceitual (que contenha também indicadores e metas), que não

---

<sup>7</sup> A DGARP realiza apenas um controle de recebimento das planilhas, mas não há sistematização, nem análise dos dados. Mesmo a planilha de controle não apresenta grau de confiabilidade, por essa razão optou-se em não divulgar neste trabalho tais informações.

existe na intervenção, que dirá nos processos avaliativos; a focalização nos aspectos quantitativos; e fragilização dos fluxos de informações e manejos gerenciais dos dados obtidos.

Assim, os dados analisados evidenciam a necessidade do Serviço de Reabilitação Profissional de aprimorar os seus instrumentos avaliativos a fim de que cumpra plenamente a sua finalidade enquanto política pública.

O exame acurado do Serviço permitiu constatar que nesses últimos anos não tem havido monitoramento, acompanhamento nem avaliação das ações interventivas desenvolvidas. Os dados de atendimento são mensalmente sistematizados e transformados em estatística, mas se não é capaz de influir nas tomadas de decisões são inócuos. De igual forma o acompanhamento e pesquisa de fixação, cuja previsão está na legislação, mas é negligenciada, tanto na sua organização, quanto na sistematização das informações. Só há sentido em um modelo de avaliação se ele for “[...] capaz de permitir a melhoria da decisão política” (CRUZ, 2009).

Com base nos estudos da literatura especializada, observa-se que a política pública deve ter como rotina o acompanhamento de suas intervenções, a fim de aferir os resultados alcançados e utilizá-los no aperfeiçoamento da própria política e a concretização de seu objetivo. No caso do acompanhamento e da pesquisa de fixação é nítido que ela está deslocada do processo de gestão e implementação da política pública, ou seja, o ciclo não se completa. Qual o sentido então? Ela termina sendo um fim em si mesmo. Não tem função, daí explicar as equipes, em sua quase totalidade, não incorporá-la no seu fazer profissional cotidiano.

Diante desse cenário é necessário construir indicadores de contexto e de monitoramento da Reabilitação Profissional que complemente as pesquisas estatísticas oficiais. Sobre essas é preciso desenvolver nas equipes formação para sua utilização. Indicadores de mercado de trabalho e de produção econômica como informações de contextos são fundamentais para a condução de um programa de reabilitação profissional.

Percebe-se que essa necessidade é patente à atual gestão. Destacam-se duas importantes ações adotadas: constituição do Grupo de Trabalho para Elaboração dos Indicadores e Informações de Reabilitação Profissional, conforme Portaria nº 5, de 23 de fevereiro de 2015; e a elaboração do projeto Reabilitação Profissional: Articulando Ações

em Saúde do Trabalhador e Construindo a Reabilitação Integral<sup>8</sup>. Sobre esse último destaca o seu processo de elaboração, que foi posto em consulta pública no período de fevereiro a maio de 2014.

Portanto, é preciso que o Serviço de Reabilitação Social do INSS incorpore a cultura de avaliação. Que não se limite a levantamentos de informações quantitativas. Embora seja importante e necessária, a redução a esse modelo, compromete substancialmente a avaliação de um programa social, pois não permite dimensionar o impacto e processos obtidos com a ação interventiva.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944. Reforma da Lei de Acidentes de Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), Seção 1, 13 nov. 1944, p. 19241. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7036-10-novembro-1944-389493-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

BRASIL. Decreto n.º 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 7 maio 1999. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048compilado.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Previdência Social. **Pesquisa de Reabilitação Profissional**. Rio de Janeiro: INPS/FGV-ISOP, 19??.

BRASIL. Instituto Nacional de Previdência Social. **Avaliação do Desempenho da Reabilitação Profissional**. Rio de Janeiro, 1981.

BRASIL. Instituto Nacional de Previdência Social. **Avaliação do Desempenho da Reabilitação Profissional Ano 1987**. Rio de Janeiro, 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Previdência Social. **Avaliação do Desempenho da Reabilitação Profissional Ano 1988**. Rio de Janeiro, 1989a.

BRASIL. Instituto Nacional de Previdência Social. **Indicadores-Padrão de Desempenho para Núcleos de Reabilitação Profissional**. Rio de Janeiro, 1989b.

---

<sup>8</sup> Embora seja uma iniciativa importante, de nada adiante se ele não for devidamente monitorado/avaliado. Já foi relatado o Projeto de Ação Nacional de Revitalização da Reabilitação Profissional, em 2010; e ainda consta nos arquivos o Plano de Modernização da Reabilitação Profissional 1996-1997.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Estudos e Pesquisas em Reabilitação Profissional (RP):** uma proposta de pesquisa diagnóstica. Brasília (DF): INSS; UNB, 2010.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Plano de Modernização da Reabilitação Profissional 1996-1997.** Brasília (DF), 1995.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Projeto de Ação Nacional de Revitalização da Reabilitação Profissional.** Brasília (DF), 2010.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Projeto Articulando Ações em Saúde do Trabalhador e Construindo a Reabilitação Integral.** Brasília (DF), 2015.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Portaria nº 5 DIRSAT/INSS, de 23 de fevereiro de 2015. Constitui Grupo de Trabalho para Elaboração dos Indicadores e Informações em Reabilitação Profissional do INSS.** Brasília (DF), 2015.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. . **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 25 jul. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm)>. Acesso em: 5 abr. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria de natureza operacional na concessão e manutenção dos benefícios de auxílio-doença.** Brasília (DF), 2008. Disponível em: <<https://peritomed.files.wordpress.com/2010/09/relatorio-tcu.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2016.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Avaliação participativa – uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (org). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. 6. ed. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2009.

CRUZ JUNIOR, João Benjamim da. Avaliação política das políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. Brasília (DF), 2009.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (org). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. 6. ed. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2009.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Avaliação e monitoramento de políticas e programas e sociais: revendo conceitos básicos. **Katálisis**, Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 141-152, jul./dez. 2002.

RUA, Maria da Graças. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais.** Brasília (DF): IGPP, 2013.

SCHNEIDER, Anne Larason. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. *In*: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília (DF): UnB, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva (org). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicas. São Paulo: Veras Editora; São Luis, MA: Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP), 2013.