

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA - MPGE**

DISSERTAÇÃO

INSS: ÍNDICES DE PRODUTIVIDADE EM SERVIÇOS

ANTÔNIO MARIA DE CARVALHO NEGRÃO

SEROPÉDICA - RJ

2022



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA-MPGE**

INSS: ÍNDICES DE PRODUTIVIDADE EM SERVIÇOS

ANTÔNIO MARIA DE CARVALHO NEGRÃO

Sob a orientação do(a) Professor(a)
Dr. Daniel Ribeiro de Oliveira

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-graduação em Gestão e Estratégica
da Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro.

SEROPÉDICA - RJ

2022

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

N386i Negrão, Antônio Maria de Carvalho, 1980-
INSS: Índices de produtividade em serviços / Antônio
Maria de Carvalho Negrão. - RIO DE JANEIRO, 2002.
85 f.: il.

Orientador: Dr. Daniel Ribeiro de Oliveira.
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Gestão
e Estratégia - Mestrado Profissional em Gestão e
Estratégia, 2002.

1. Índice. 2. Medição. 3. Desempenho. 4.
Produtividade. 5. Serviço Público. I. Oliveira, Dr.
Daniel Ribeiro de, 1981-, orient. II Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós
Graduação em Gestão e Estratégia - Mestrado
Profissional em Gestão e Estratégia III. Título.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA



TERMO Nº 922 / 2023 - PPGE (12.28.01.00.00.00.05)

Nº do Protocolo: 23083.053405/2023-78

Seropédica-RJ, 11 de agosto de 2023.

ANTÔNIO MARIA DE CARVALHO NEGRÃO

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre(a), no Programa de Pós Graduação em Gestão e Estratégia, Área de Concentração em Gestão e Estratégia.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 24/06/2022.

Prof. Dr. Daniel Ribeiro de Oliveira
Presidente da Banca e Orientador
Membro Interno
UFRRJ

Prof. Dr. Caio Peixoto Chain
Membro Interno
UFRRJ

Prof. Dr. Everlam Elias Montibeler
Membro Externo
UFES

(Assinado digitalmente em 16/08/2023 03:51)
CAIO PEIXOTO CHAIN
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptºAdP (12.28.01.00.00.00.06)
Matrícula: 1258701

(Assinado digitalmente em 16/08/2023 17:27)
DANIEL RIBEIRO DE OLIVEIRA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptCEcon (12.28.01.00.00.00.09)
Matrícula: 2652268

(Assinado digitalmente em 14/08/2023 12:42)
EVERLAM ELIAS MONTIBELER
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 051.915.177-17

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrrj.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: **922**, ano: **2023**, tipo: **TERMO**, data de emissão: **11/08/2023** e o código de verificação: **2c9d45314c**

RESUMO

A produtividade nos serviços públicos é sempre um tema atual, por configurar uma necessidade que exige a constante manutenção e melhoria de processos. Assim, torna-se primordial atender bem e rapidamente as demandas dos cidadãos, estes que reclamam sobre a extensa fila de requerimentos que aguardam análise no INSS. Sob essa perspectiva, objetiva-se investigar o desenvolvimento de sistemas de medição de apoio à gestão da produtividade do INSS, pois tal recurso consiste em uma ferramenta essencial, a ser implantada para a melhoria da produtividade. Para realizar tal análise, com foco no ponto de vista da gestão, baseia-se nas fases comumente usadas no desenvolvimento de sistemas de medição de desempenho, considerando uma questão principal: como avaliar a produtividade no serviço público, de forma a otimizar a prestação de serviços? A principal contribuição desta pesquisa refere-se à descrição de uma abordagem de medição ascendente, que apoia a gestão da produtividade no INSS. Para tanto, inicialmente, busca-se desenvolver medidas de componentes apropriadas para o nível operacional, e, conforme os resultados obtidos em cada processo, norteia-se a tomada de decisão de alto nível. A escolha dessa abordagem é apoiada pela literatura existente e por conhecimentos empíricos anteriores, já que as experiências iniciais da referida abordagem se mostram positivas, inclusive na organização estudada. Estudos similares descrevem a mesma aplicação, entretanto fora do Brasil. Outras contribuições são concernentes a duas questões –novos conhecimentos sobre o fenômeno da produtividade no contexto dos serviços públicos, por meio de um novo modelo que examina os fatores que interferem nos resultados; e descrição do processo de desenvolvimento de um sistema de medição em um ambiente específico interessante. Desse modo, destacam-se dois fatores-chave para o sucesso do desenvolvimento: o comprometimento do nível operacional e a adequação do sistema de medição, conforme requisitos específicos da organização.

Palavras-chave: índice, medição, desempenho, produtividade, setor público, serviço público.

ABSTRACT

Productivity in public services is always a current issue, as it configures a need that requires constant maintenance and process improvement. Thus, it becomes essential to respond well and quickly to the demands of citizens, who complain about the long queue of requests awaiting analysis by the INSS. From this perspective, the objective is to investigate the development of measurement systems to support the productivity management of the INSS, as this resource is an essential tool to be implemented to improve productivity. To carry out such an analysis, focusing on the management point of view, it is based on the phases commonly used in the development of performance measurement systems, considering a main question: how to evaluate the productivity in the public service, in order to optimize the provision of services? The main contribution of this research refers to the description of a bottom-up measurement approach, which supports productivity management in the INSS. To this end, initially, it seeks to develop appropriate component measures for the operational level, and, according to the results obtained in each process, high-level decision-making is guided. The choice of this approach is supported by the existing literature and by previous empirical knowledge, since the initial experiences of the referred approach are positive, including in the studied organization. Similar studies describe the same application, however outside Brazil. Other contributions concern two issues – new knowledge about the phenomenon of productivity in the context of public services, through a new model that examines the factors that interfere in the results; and description of the process of developing a measurement system in a specific interesting environment. In this way, two key factors for the success of the development stand out: the commitment of the operational level and the adequacy of the measurement system, according to the specific requirements of the organization.

Keywords: index, measurement, performance, productivity, public sector, public service.

LISTA DE FIGURAS

Figura 4.1.1 – A representação tradicional da diferença entre política e administração.....	19
Figura 4.1.2 – Representação empiricamente válida das diferenças entre política e administração.....	19
Figura 4.1.3 – A representação tradicional da diferença entre política e administração.....	20
Figura 4.2.1 – Os componentes da reforma administrativa.....	30
Figura 5.1.1 – Esquema sobre a produtividade em serviços.....	40
Figura 5.1.2 – Indicadores de produtividade.....	40
Figura 6.1 – Mapa Estratégico do INSS.....	50
Figura 6.2 – Mapa estratégico do INSS.....	52
Figura 6.3 – Mapa estratégico do INSS.....	53
Figura 6.4 – Alteração do Mapa Estratégico 2022 – 2023.....	54
Figura 6.5 – Mapa Estratégico – Ação Descentralizada – Garantir acesso aos serviços de forma transparente e tempestiva.....	55
Figura 6.6 – Ação Descentralizada – Garantir acesso aos serviços de forma transparente e tempestiva – Indicador TMAA.....	56
Figura 6.7 – Indicador TMD.....	57
Figura 6.8 – Painel de Desempenho.....	59
Figura 6.9 – Painel de Monitoramento – Parte do Atendimento.....	60
Figura 6.10 – Painel de Monitoramento – Indicadores.....	60
Figura 6.11 – Painel Facilita.....	62
Figura 6.12 – Painel de Produtividade.....	62
Figura 6.2.1 – Tempo de Concessão.....	65
Figura 6.2.2 – Tempo de Espera de Atendimento Agendado.....	66
Figura 6.2.3 – Objetivo Estratégico – Desburocratizar os processos de trabalho.....	66
Figura 6.2.4 – Matriz de desempenho.....	67
Figura 7.1.1 – Simulação da Matriz de Produtividade.....	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 4.2.1 – Tendências das reformas baseadas no NPM.....	27
Quadro 5.1.1 – Medições físicas, financeiras e combinações para alcançar a produtividade de serviços.....	37
Quadro 6.1 - Intervalo de satisfação dos resultados das ações estratégicas.....	57
Quadro 6.2 – Nível de excelência dos indicadores das ações estratégicas Descentralizadas..	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.2.1 – Tendências das reformas baseadas no NPM.....	27
---	----

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	6
LISTA DE QUADROS	7
LISTA DE TABELAS	8
1. INTRODUÇÃO – TEMA E PROBLEMATIZAÇÃO.....	10
2. OBJETIVOS.....	14
2.1. Objetivo geral	14
2.2. Objetivos específicos.....	14
3. RELEVÂNCIA.....	15
3.1. Relevância teórica.....	15
3.2. Relevância prática.....	15
4. MUDANÇA(S) NA GESTÃO PÚBLICA EM PROL DA MELHORIA DO ATENDIMENTO AO CIDADÃO	16
4.1. Teorias Contemporâneas da Administração Pública	18
4.2. Reformas de Estado no Brasil	23
5. PRODUTIVIDADE EM SERVIÇO	31
5.1. Conceitos sobre produtividade	31
5.2. Conceitos sobre eficiência	42
5.3. Explorando as abordagens de medição.....	44
6. INSS E MUDANÇAS DE GESTÃO	48
6.1. Qualidade do serviço no INSS	63
6.2. Montagem da métrica	65
7. METODOLOGIA E ANÁLISE DE RESULTADOS.....	69
7.1. Metodologia.....	69
7.2. Análise de Resultados.....	70
8. CONCLUSÃO.....	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
ANEXO I.....	84
ANEXO II	85

1. INTRODUÇÃO – TEMA E PROBLEMATIZAÇÃO

O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS foi criado por meio do Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, com fundamento no disposto no art. 14 da Lei de nº 8.029, de 12 de abril de 1990, mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. Atualmente, a Autarquia Federal está vinculada ao Ministério da Economia.

O INSS foi criado com a finalidade de efetivar o reconhecimento dos direitos da clientela do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, de caráter contributivo e filiação obrigatória, disciplinado no art. 201 da Constituição Federal.

Atualmente, o instituto atende a mais de 65 milhões de contribuintes, distribuídos em 1.874 unidades, com atendimento presencial oferecido a mais de três milhões de pessoas por mês. As Agências da Previdência Social – APS estão presentes em 1.346 municípios, em todos os Estados da Federação.

O INSS é responsável pelo reconhecimento inicial do direito aos benefícios previdenciários e dos Benefícios de Prestação Continuada - BPC da Assistência Social. Trata-se de um mecanismo que atende ao público em geral, tanto nos regimes contributivos quanto nos de natureza não-contributiva, minimizando as desigualdades sociais.

Quanto aos benefícios previdenciários, a renda transferida é utilizada para assegurar o sustento do trabalhador e de sua família quando ele perde a capacidade de trabalho, em decorrência de doença, acidente, gravidez, prisão, morte ou idade avançada. Já os benefícios assistenciais têm como objetivo constitucional garantir às pessoas em situação de vulnerabilidade social (idosos ou pessoas com deficiência e impedimentos de longo prazo) um modo de sustento durante a permanência dessa condição.

O sistema de seguridade social do país tem contribuído para a redução crescente da pobreza entre os idosos e suas famílias, conforme apontado pelo Departamento do Regime Geral de Previdência Social, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (BRASIL, 2014). Segundo dados, 26 milhões de brasileiros saíram da condição de pobreza, o que representa uma redução de 13,3%. Sem essas transferências, a pobreza aumentaria substancialmente, atingindo cerca de 70% da população com mais de 70 anos (BRASIL, 2014).

Diante desse contexto, para aperfeiçoar a qualidade do atendimento à sua clientela, o INSS busca alternativas de melhoria contínua, ao adotar programas de modernização e

excelência operacional, no intuito de maximizar e otimizar resultados por meio do uso de ferramentas que fortaleçam os processos de gestão e dinamizem o atendimento à nossa clientela, de modo efetivo, eficiente e eficaz.

A estruturação do planejamento no INSS advém da publicação do Decreto nº 3.081/1999, que descentralizou as antigas Superintendências em Gerências Executivas – Gex. Contudo, esse projeto refletia somente as ações de abrangência nacional do Plano Plurianual – PPA, descentralizando-as, sem qualquer estratégia relacionada à visão de futuro da instituição.

Em nova mudança de estrutura, por meio do Decreto nº 4.660/2003, o INSS criou a Coordenação Geral de Controladoria, que entre suas competências tinha a função acompanhar os resultados obtidos com a aplicação de padrões, sistemas e métodos de avaliação de produtividade e qualidade, além de recomendar ações de melhorias.

No segundo semestre de 2005, o INSS implementou um Modelo Operacional do Regime Geral de Previdência Social, e elaborou o primeiro esboço do respectivo Mapa Estratégico, alicerçado na metodologia do *Balanced Scorecard* – BSC. Este consistiu no Plano Estratégico da Previdência Social para o período de setembro de 2005 a dezembro de 2006, tendo como principais objetivos a melhoria do atendimento, a redução dos custos operacionais e o combate a fraudes e pagamentos indevidos.

Em 2007 e 2008, os desafios do INSS foram traduzidos em Planos de Ação, compostos por ações integradas, divididas em subações, com o objetivo de melhoria contínua da gestão e do atendimento. Entretanto, um ponto negativo dessa metodologia consistia na falta de clareza dos processos desenhados para a visão de futuro, dificultando, assim, o entendimento e a comunicação do Plano para os níveis de execução.

Na segunda metade de 2008, foi iniciado o trabalho de elaboração do Planejamento Estratégico da Previdência Social para o período de 2009-2015, configurando um marco positivo na história da Previdência Social. Diante da perspectiva de planejamento de longo prazo, foram traçadas ações que permitiam, além de solucionar problemas cotidianos, trilhar o caminho necessário para a construção do futuro almejado. O referido trabalho foi realizado de modo participativo, integrando ações do MPS, INSS e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Dataprev.

O Planejamento Estratégico se consolida graficamente no Mapa Estratégico, sendo construído com base na metodologia do BSC. Trata-se de instrumento de comunicação que potencializa o alinhamento do Instituto, conforme os seus objetivos organizacionais.

Nesse contexto, o INSS busca alternativas para alcançar a melhoria contínua, por meio da adoção de programas de modernização e excelência operacional. Com base no Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015, e conforme a necessidade de otimização da força de trabalho, visa-se conferir celeridade e economicidade ao atendimento prestado.

Através da Portaria nº 91 /PRES/INSS, de 19 de janeiro de 2017, o INSS implantou o projeto INSS Digital, cujos requerimentos, antes físicos, seriam processados de forma eletrônica, eliminando, assim, a tramitação de processos presenciais. Devido aos bons resultados conferidos, foi feita a expansão do projeto para todas as unidades do INSS até o final de 2017, conforme estabelecido pela Portaria nº 1.106 /PRES/INSS, de 30 de junho de 2017.

Mediante o desenvolvimento tecnológico, para conferir celeridade e economicidade ao atendimento prestado, otimizando a força de trabalho, o INSS instituiu a Prova de Conceito do Projeto Teletrabalho, na qual as atividades laborais exercidas pelos servidores da Autarquia podem ser executadas dentro ou fora de suas dependências, em localidade diferente de seu órgão de lotação (alternativa remota), sob a denominação de Teletrabalho, conforme determinado pela Portaria nº 2.033 /PRES/INSS, de 28 de novembro de 2017. Observadas as diretrizes e as condições estabelecidas nesta Portaria, ou por meio dos atos emanados do GT, em conjunto com a sua Gerência-Executiva, o Teletrabalho poderia ser implementado utilizando a condicionante de mensuração da produtividade.

Em 10 de abril de 2019, através da Portaria interinstitucional nº 4 SPREV/SGD/INSS/DATAPREV, o INSS instituiu um Comitê Estratégico e um Grupo de Trabalho Interinstitucional para implementação da Transformação Digital, visando a melhoria do atendimento ao cidadão, a celeridade na análise de concessão inicial de benefícios e a redução de pagamentos de benefícios com indícios de inconsistências. Tal mudança fez que os serviços do INSS pudessem ser solicitados pelo segurado sem sair de sua residência.

Nesse sentido, com a redução do atendimento presencial, o INSS buscou a melhora da produtividade dos servidores e, por consequência, a redução do estoque de pedidos a serem analisados, o que não ocorreu. Seu impacto causou uma percepção externa negativa, conforme os relatos que apareceram na mídia nos anos de 2018 a 2021.

A partir do exposto, neste estudo, objetiva-se responder à seguinte pergunta: Como medir a produtividade no INSS, de forma a aperfeiçoar a prestação de serviços ao cidadão?

Para cumprir ao proposto, o presente trabalho está estruturado em cinco capítulos, no intuito de apresentar as mudanças da gestão pública com vistas ao atendimento ao cidadão, a

produtividade em serviço, as mudanças de gestão ocorridas no INSS, incluindo a análise dos resultados e as conclusões. No primeiro capítulo, faz-se um breve histórico sobre as mudanças na gestão do serviço público, com foco no atendimento ao cliente. No segundo capítulo, realiza-se uma abordagem sobre a produtividade e as dificuldades de mensuração no serviço. No terceiro capítulo, são descritas as mudanças de gestão dentro do INSS, direcionadas para a melhoria do atendimento ao cidadão. No quarto capítulo, apresentam-se a análise e a discussão dos resultados encontrados. Por último, tecem-se as conclusões, além de sugerir perspectivas de desenvolvimento futuro, pois não é intuito esgotar o tema, pois este passa por constantes atualizações.

2. OBJETIVOS

A seguir, apresentam-se o objetivo geral e os objetivos específicos deste trabalho.

2.1. Objetivo geral

Medir a produtividade do INSS, agregando contribuições teóricas e práticas.

2.2. Objetivos específicos

- Definir indicadores que possibilitem a análise da produtividade no INSS;
- Discutir e propor eventuais alternativas, na tentativa de contribuir para o aumento do desempenho do INSS.

3. RELEVÂNCIA

Neste capítulo, descrevem-se as relevâncias teórica e prática do assunto proposto.

3.1. Relevância teórica

A realização deste estudo pode contribuir significativamente para a formação de gestores, no que diz respeito à abordagem teórica, ao ser apresentado um conteúdo atualizado da literatura mais recente sobre Gestão Pública, com os principais estudiosos da área, com foco na produtividade e na eficiência dos processos do INSS.

3.2. Relevância prática

Tendo em vista a importância de contribuir com o tema em questão “Gestão Pública”, especificamente na produtividade e na eficiência do INSS, sugerem-se adaptações na forma de atuação do gestor público, conforme especificidades das metas e objetivos institucionais, em prol da integridade e da eficácia dos processos, subsidiando, assim, a tomada das melhores decisões concernentes. Nesse sentido, considera-se fundamental contribuir de forma prática para a otimização da gestão pública, por meio da análise do índice de produtividade em serviço.

4. MUDANÇA(S) NA GESTÃO PÚBLICA EM PROL DA MELHORIA DO ATENDIMENTO AO CIDADÃO

Todos os grandes eventos históricos da humanidade podem ter tido origem associada a algum processo da Administração Pública, pois as práticas de organização e gerenciamento (em ambientes coletivos ou públicos) são tão antigas quanto à civilização, e suas mudanças tendem a acompanhar as transformações sociais em larga escala (FREDERICKSON *et al.*, 2012).

Max Weber elucida que os recursos elementares Administração Pública incluem (1) bases de autoridade formal, com reivindicações de obediência; (2) leis e regras intencionalmente estabelecidas, que se aplicam a todos; (3) esferas específicas de competência individual, abrangendo a diferenciação de tarefas, a especialização, a expertise e, ou, a profissionalização; (4) organização de pessoas em grupos ou categorias, de acordo com sua especialização; (5) coordenação por hierarquia; (6) continuidade através de regras e de registros; (7) a organização seja distinta das pessoas que ocupam cargos ou escritórios nela; e (8) desenvolvimento de particular e tecnologias organizacionais específicas (WEBER, 1952). Praticamente todas as considerações de as grandes épocas da história humana encontraram os blocos de construção da organização e gestão. As práticas da administração pública são, então, tão antiga quanto a civilização e essencial para o desenvolvimento da civilização (GLADDEN, 1972).

É evidente que existe uma necessidade de maior clareza conceitual e confiabilidade teórica no tratamento da administração pública. É sempre tentador em um campo aplicado recorrer ao bom senso e à sabedoria como suficientes para a tarefa de implementar políticas públicas. De fato, bom senso e sabedoria são necessário para executar uma política eficaz, mas não são suficientes, especialmente quando o senso comum e a sabedoria são mal definidos ou não são definidos. Pensamento profundo também é útil, mas insuficiente. As certezas derivadas do profundo pensamento de uma geração geralmente é um mau guia para as gerações seguintes. Por exemplo, atualmente é aceito quase universalmente que as burocracias públicas são lento, complicado, egoísta e ineficiente - o senso comum ou a sabedoria do nosso dia. Agimos com base no senso comum, desregulando, reduzindo o tamanho, contratando, privatizar encorajando a tomada de riscos burocráticos e a inovação e afrouxar os controles sobre compras e licitações do governo. Nos anos 30, quando os Estados Unidos estavam em profunda depressão econômica, um tipo oposto de senso comum

prevaleceu. Com base nesse senso comum, dependemos do governo centralizado para resolver problemas comuns. Agora estamos nos afastando rapidamente da dependência do governo centralizado, do senso comum e do convencional a sabedoria parece guiar essas tendências(FREDERICKSON *et al.*, 2012).

Cavalcante (2017) corrobora que, nas últimas décadas, surgiram intensas e constantes transformações no Estado e na sociedade. Assim como em outras áreas das ciências sociais, os estudos sobre administração e políticas públicas visam compreender em que medida mudanças complexas de caráter social, econômico, político e tecnológico impactaram o modo de funcionamento e os resultados das ações governamentais.

A Administração Pública ou Gestão Pública realiza as funções do Estado para atender as necessidades da sociedade, como relata Meirelles (AZEVEDO, 1998, p. 65) ela em uma visão global “é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”, pois exerce as atividades do Estado com a finalidade de satisfazer os interesses da comunidade, no qual o seu papel de administrar, utilizando-se dos atos relativos à sua função, desempenham grande importância na prestação de serviços à coletividade.

A administração pública pode ser conceituada como a função que o Estado exerce para garantir os interesses da sociedade, tais como educação, cultura, segurança, saúde, entre outras áreas. É também o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei imputa o exercício da função administrativa do Estado (MORAES, 2007). Considerando os direitos e deveres do poder público, o Estado deve tomar decisões que incluam a participação dos diversos setores da sociedade. Assim, as escolhas do Estado poderão atender aos anseios da sociedade, contemplando o apoio dos cidadão-usuários na implementação dos programas/projetos e na fiscalização dos serviços públicos (PALUDO, 2013). Nesse sentido, o poder público, para ofertar um bem-comum a toda população, busca resultados satisfatórios no tocante à qualidade de serviços públicos prestados.

Nossas capacidades preditivas são limitadas e, mesmo quando podemos prever, as previsões às vezes contrariam a sabedoria da administração pública da época. O que, por exemplo, poderíamos prever sobre os efeitos de longo prazo da ideia popular atualmente de reduzir as regulamentações governamentais de compras e licitações? Uma previsão sensata seria que a redução da regulamentação excessiva aumentaria a eficiência. Mas a desregulamentação excessiva nessa área, a longo prazo, quase certamente resultará em maior

corrupção. Afinal, foi a corrupção que fez com que muitos dos regulamentos fossem adotados em primeiro lugar (FREDERICKSON, 1999a).

O próximo item apresenta algumas teorias particulares ou famílias de teorias que contribuíram significativamente para o corpo de conhecimento na administração pública, têm o potencial de fazer tais contribuições ou têm um importante valor heurístico.

4.1. Teorias Contemporâneas da Administração Pública

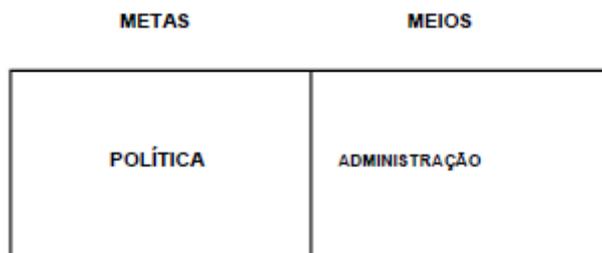
A administração pública não é um campo organizado, e dois teóricos não se atreveriam a arrumá-lo da mesma maneira. Os autores só podem esperar que a seguinte ordenação do conhecimento e da teoria da administração pública estimule o debate e o subsequente refinamento das categorias teóricas. Existem obviamente áreas de sobreposição e duplicação entre as teorias que selecionamos. Embora tentemos apontar o mais importante, a sobreposição e a duplicação fazem parte de um ponto muito maior. Cada teoria, ou família de teorias, se conecta com as outras. Essa conexão é o que torna a administração pública um campo, um corpo de conhecimento autoconsciente separado. Parte de fazer teoria é desagregar o assunto e examinar as partes em detalhes; mas uma parte igualmente importante de fazer teoria é juntar novamente (FREDERICKSON et al., 2012).

A primeira a abordarmos são as teorias do controle da burocracia, a qual é uma abordagem da teoria da administração pública particularmente associada a questões de conformidade ou capacidade de resposta. Essa questão é central para a teoria do controle da burocracia: a burocracia obedece à lei ou às preferências dos legisladores ou executivos eleitos? Para responder a essa pergunta, os teóricos do controle da burocracia aceitam alguma forma da dicotomia de administração política. Às vezes, a dicotomia é descrita e aceita explicitamente; outras vezes é simplesmente assumido. Mas a lógica da teoria do controle político da burocracia é difícil, se não impossível, sem pressupor distinções significativas entre fenômenos políticos e administrativos no governo democrático (FREDERICKSON et al., 2012).

A teoria do controle da burocracia extrai profundamente do poço madisoniano de desconfiança do poder administrativo, onde eles veem em um delicado equilíbrio de poder a melhor proteção contra a tirania e diminui o risco de que a burocracia possa abusar da liberdade individual. Economistas e teorias da economia colonizaram a ciência política e também tendem a ser madisonianos. Em comparação, a administração pública tradicional e

autoconsciente, com sua ênfase na gestão, especialização e profissionalismo, tende a ser bastante hamiltoniana em seu elenco e perspectiva, uma vez que buscam um Estado vigoroso dotado de um forte aparato administrativo. (KETTTL, 1993a).

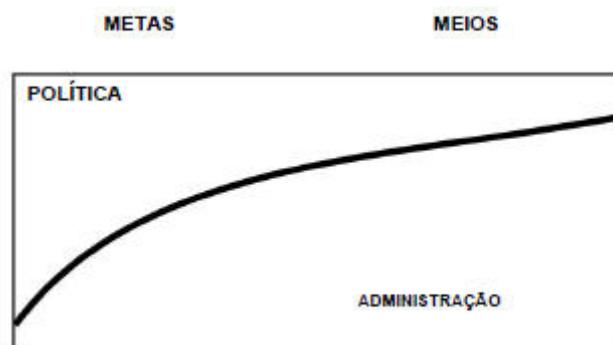
Figura 4.1.1 – A representação tradicional da diferença entre política e administração



Fonte: FREDERICKSON et al., 2012

A simples representação das diferenças entre política e administração citada na figura 4.1.1. sugere a questão do nível de precisão, especificidade e detalhe da política, por um lado, e do nível de discricção na administração, por outro (FREDERICKSON et al., 2012). A crítica empírica das diferenças entre política e administração pode ser representada desta maneira (Figura 4.1.2):

Figura 4.1.2 – Representação empiricamente válida das diferenças entre política e administração

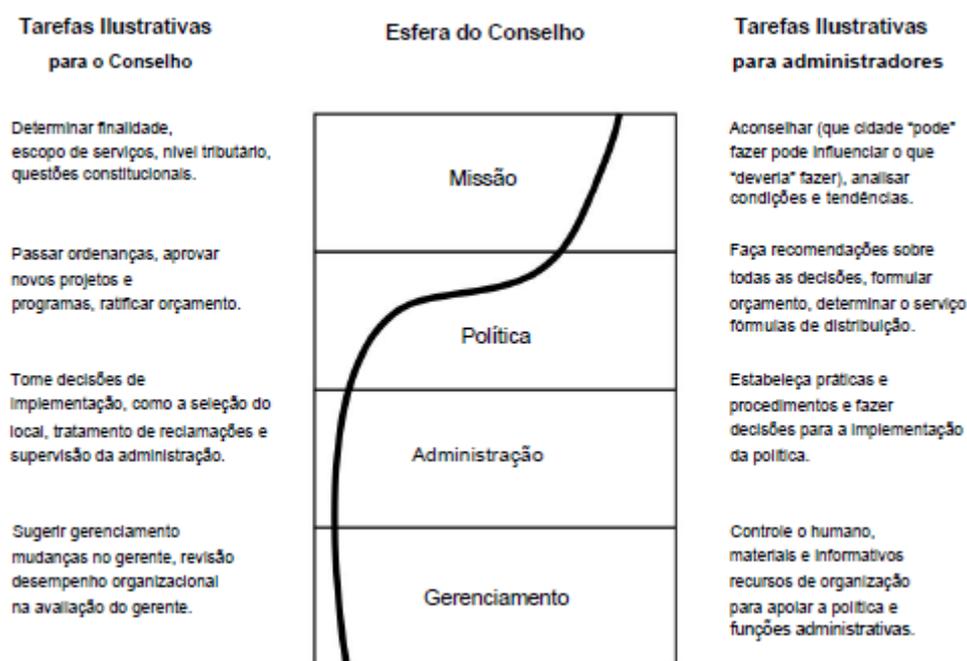


Fonte: FREDERICKSON et al., 2012

Empiricamente, esse modelo é mais preciso, com a evidência de que os burocratas costumam se envolver na definição de políticas e na elaboração de políticas (KINGDON, 1995; BARDACH, 1977) e que os funcionários eleitos geralmente estão envolvidos no que normalmente seria descrito como gerenciamento ou administração (GILMOUR; HALLEY, 1994).

Esse modelo mostra claramente que há, em um sentido geral, controle político sobre a burocracia. Mas também indica que esse controle é limitado e contingente e que pode haver tanto controle burocrático sobre a política quanto há controle político da administração. Esse modelo geral serve ao propósito útil de representar graficamente a teoria, mas, como todos os modelos (verbais, matemáticos, gráficos), não dá conta ou explica os detalhes ou nuances de um padrão particular de interação político-burocrática. Muitos estudos individuais de implementação de políticas e controle burocrático fornecem tais detalhes (GILMOUR; HALLEY, 1994).

Figura 4.1.3 – A representação tradicional da diferença entre política e administração



Fonte: FREDERICKSON et al., 2012

James H. Svara (1994) descobriu que havia problemas empíricos porque “estamos sobrecarregados com definições tão imprecisas dos conceitos centrais que é difícil fazer distinções entre cargo e função. Não se pode concluir que a única distinção entre decisões “políticas” e “administrativas” é quem as toma. É essencial para a tarefa em mãos discriminar precisamente entre as funções no processo governamental sem presumir quem as desempenha” (1994, 8). Svara então apresenta o modelo de quatro partes mostrado aqui como Figura 4.1.3., Analisando a Dicotomia, que usa quatro, em vez de duas, categorias de atividade governamental e descreve tarefas ilustrativas para funcionários políticos e burocratas em cada categoria. Para isso, ele esboça novamente a linha curva, que melhor

representa o padrão de relacionamento mais comumente encontrado entre política e administração.

As teorias do controle político da burocracia são centrais para qualquer entendimento sofisticado da administração pública. Eles são abundantes em sua variedade e são testados usando toda a gama de técnicas metodológicas. Tais teorias são tão antigas quanto os escritos de Woodrow Wilson e tão novas quanto a teoria da agência (FREDERICKSON et al., 2012).

Assim, as teorias da política burocrática procuram romper a divisão ortodoxa entre administração e política e tentam arrastar a primeira para uma contabilidade sistemática com a segunda. Há muito se reconhece que as estruturas teóricas tradicionais explicam mal o papel político óbvio e repetidamente observado da burocracia. Mesmo os estudiosos tradicionalmente creditados por descrever e apoiar a divisão política-administração estavam bem cientes do papel político que a burocracia desempenha, e a rigidez da divisão aceita como seu legado foi descrita como uma caricatura de seus argumentos. Woodrow Wilson e Frank Goodnow, que escreveram em uma época em que as burocracias públicas estavam cheias de clientelismo, incompetência e até corrupção total, estavam bem cientes de que política e administração representavam uma síntese, e não duas porções perfeitamente separáveis do empreendimento de políticas públicas (LYNN, 2001). Outros proeminentes estudiosos da administração pública argumentaram durante a primeira metade do século XX que a teoria administrativa tinha que dar conta da política, tanto em reconhecimento do papel da burocracia no mundo real quanto como um elemento necessário para construir melhores estruturas explicativas dentro da disciplina.

O trabalho seminal que justificou a necessidade de uma teoria da política burocrática é O Estado Administrativo de Dwight Waldo (1948). Ele argumentou que a bolsa de administração pública girava em torno de um conjunto central de crenças que cumulativamente serviam para restringir o desenvolvimento teórico. Entre elas estavam as crenças de que eficiência e democracia eram compatíveis e que o trabalho do governo poderia ser claramente dividido em áreas separadas de decisão e execução. Essas crenças levaram os estudiosos da administração pública a defenderem a eficiência como objetivo central dos órgãos públicos, a desenvolver uma “ciência” da administração para maximizar essa eficiência e a ignorar as ramificações políticas dessas crenças e as prescrições que elas implicavam (FREDERICKSON et al., 2012).

Segundo, e provavelmente mais importante, Waldo argumentou que os estudos administrativos eram propriamente dirigidos por uma filosofia política específica. Boa parte

do Estado Administrativo é dedicada a examinar a literatura acadêmica da administração pública através das lentes de cinco questões-chave da filosofia política: (1) a natureza da Boa Vida, ou uma visão de como deve ser a “boa sociedade”. ; (2) os critérios de ação ou os procedimentos para determinar como as decisões coletivas devem ser tomadas; (3) a questão de quem deve governar; (4) a questão de como os poderes do Estado devem ser divididos e repartidos; e (5) a questão da centralização versus descentralização, ou os méritos relativos de um estado unitário versus um sistema federal (FREDERICKSON et al., 2012).

Waldo concluiu que a bolsa de administração pública estava ancorada em respostas bem desenvolvidas a todas essas questões. Como os teóricos de Maquiavel a Marx, os estudiosos da administração pública tiveram uma visão de como é a "boa sociedade": é industrial, urbana e planejada centralmente; não tem pobreza, corrupção ou extremos de riqueza. A ciência é o seu ideal, e o desperdício e a ineficiência são seus inimigos. Esses mesmos estudiosos também tinham uma clara preferência pelos critérios de ação: uma análise científica dos fatos deve decidir o que deve ser feito (FREDERICKSON et al., 2012).

Com relação à teoria institucional, Meyer e Rowan (1977, p. 340) citam que as organizações são levadas a incorporar as práticas e procedimentos definidos por conceitos racionalizados de trabalho organizacional prevalentes e institucionalizados na sociedade. Descrevem ainda que as organizações que fazem isto aumentam sua legitimidade e suas perspectivas de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos.

De forma simplificada, o institucionalismo vê as organizações como construções sociais limitadas de regras, papéis, normas e expectativas que restringem a escolha e o comportamento de indivíduos e grupos. March e Olsen descrevem as instituições como “as crenças, paradigmas, códigos, culturas e conhecimentos que apóiam regras e rotinas”, uma descrição que difere pouco da teoria clássica das organizações (1989, 22). Mas o institucionalismo também inclui idéias centrais sobre a administração pública contemporânea: resultados, desempenho, resultados e intencionalidade - conceitos de menor interesse para os teóricos da organização (POWELL; DIMAGGIO 1991). Pode-se dizer que o institucionalismo explica o comportamento das instituições e o desempenho delas (LYNN, 1996).

O institucionalismo é particularmente útil no estado desarticulado porque suas suposições não se baseiam principalmente na soberania e autoridade; eles se apóiam nos

padrões de política, ordem e significado compartilhado encontrados nas instituições governamentais e não governamentais (FREDERICKSON, 1999a).

A teoria institucional tem sido usada como pano de fundo em diversos trabalhos de diferentes áreas, como economia, sociologia, ciência política, administração e contabilidade, que buscam entendimentos da realidade social dentro de sistemas como organização, família e governo. Estudos apontam que esse despertar pela teoria institucional tem como base os anos 1980 (NASCIMENTO; RODRIGUES; MEGLIORINI, 2010).

Então, pode-se considerar que há dois tipos de mudança organizacional: um é o desenvolvimento interno da organização, ou um processo de institucionalização (e também de desinstitucionalização, possivelmente), e o outro, a mudança de valores e/ou estruturas considerados para caracterizar as instituições (NASCIMENTO; RODRIGUES; MEGLIORINI, 2010).

No estudo clássico da administração pública, a teoria da organização é o corpo de conhecimento para o qual os estudiosos se voltam para entender as estruturas e as relações entre estruturas e resultados. A maioria das teorias organizacionais modernas é baseada no estudo de empresas, e o que sabemos sobre estruturas tende a vir dessa literatura (FREDERICKSON et al., 2012).

As teorias organizacionais têm sido influenciadas ao longo do processo histórico através do pensamento clássico, que visualizam a organização como máquina e pelo pensamento sistêmico que entende as organizações como um organismo (PRIM, et al., 2008).

A Teoria das Organizações tem representado um campo de estudo que tem como objetivo entender as organizações como processo evolutivo. “A Teoria das Organizações é o campo do conhecimento humano que se ocupa do estudo das organizações em geral” (CHIAVENATO, 2014, p. 1). Assim, as organizações são estruturas complexas que devem ser estudadas levando em consideração a sua dinâmica e constante transformação.

4.2. Reformas de Estado no Brasil

Temas relacionados à reforma do Estado e da gestão pública se disseminaram no campo de estudo e nas instituições dos governos, questionando-se as causas das reformas administrativas, o papel o governo mediante as constantes modificações estruturais, os efeitos práticos da prestação dos serviços públicos, e as tendências observadas durante os processos de mudança (CAVALCANTE, 2017).

O Brasil há muito tempo é refém de formas pré-burocráticas de administração herdadas da Coroa portuguesa. As características desse modelo patrimonial são a confusão entre propriedade pública e privada, mecenato, nepotismo e gerontocracia (MARCH, 1961). Ao assumir o poder em 1930, o presidente Getúlio Vargas impôs medidas para racionalizar a administração pública. Para tanto, foi criado em 1938 o Departamento de Administração de Serviços Públicos (DASP) como órgão federal para desenhar e implementar políticas de gestão pública nas áreas de gestão de recursos humanos, gestão financeira e orçamento. O DASP também deveria revisar as estruturas administrativas e os procedimentos de trabalho do governo federal (BRESSER-PEREIRA, 1996). Essas iniciativas baseavam-se no modelo racional-legal weberiano e também eram conhecidas como administração pública progressiva (HOOD, 1995).

No entanto, os resultados da reforma administrativa do Estado Novo (1937-45) não alcançaram os objetivos preestabelecidos, embora tenham sido valorosos no seu empenho de superação do patrimonialismo secular, em busca de um padrão mais racional e eficiente (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

No âmbito da gestão pública, o Estado era o principal indutor da economia, prevalecendo as premissas da Administração Pública tradicional, com forte influência do modelo weberiano de burocracia. Lodge e Gill (2011) explicam que esse paradigma clássico de burocracia estatal era caracterizado pela quase exclusividade na prestação dos serviços públicos, pela valorização da racionalidade, impessoalidade e padronização na condução da coisa pública e, sobretudo, pelo forte apego dos burocratas aos controles procedimentais.

Segundo Evans (2009), os serviços públicos eram prestados de acordo com as regras escritas, havendo mínimo espaço para discricionariedade, com ênfase no tratamento equânime e uniforme aos cidadãos. Também, predominavam no setor público os valores de respeito à hierarquia e autoridade.

Pérez-López *et al.* (2013) afixam que o modelo tradicional consistia na centralização, com predominância da coordenação horizontal intragovernamental, além de uma aplicação da legalidade pelo funcionalismo público altamente burocratizado, convergente com a tipologia weberiana.

A segunda reforma administrativa do país foi efetivada pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, sob forte influência da Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra). Além dos seus princípios, a referida norma estabelecia a organização da Administração Pública federal, as regras de administração orçamentária e financeira, as

compras governamentais e a organização de pessoal civil (CAVALCANTE; CARVALHO, 2017).

Todavia, em meados dos anos 1970, a notória crise fiscal passou a afetar as principais economias do mundo capitalista. Especialmente em países desenvolvidos, predominava o discurso hegemônico de que o governo estava sobrecarregado e comprometido do ponto de vista financeiro. Schiavo-Campo e Mcferson (2014) atestam que o elevado nível da despesa pública gerou grandes deficits orçamentários, impactando os níveis de investimento privado e prejudicando o crescimento econômico, sem gerar melhorias na prestação dos serviços públicos.

Nesse cenário, medidas para reduzir e controlar a despesa pública eram demandadas, do mesmo modo que as atenções se transferiram para o argumento de necessidade de reduzir o grau de intervencionismo estatal na economia e na sociedade, bem como combater a considerada ineficácia e ineficiência da Administração Pública (MOE, 2007; PACHECO, 2010).

Assim, passou-se a questionar as bases da legitimidade do serviço público oriundas do modelo representativo e do aparelho do Estado, especialmente em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nos dizeres de Manning *et al.* (2009), a capacidade de resposta dos funcionários eleitos e da burocracia, bem como as prioridades governamentais, passam a ser alvo de debates.

Por conseguinte, com forte componente político, ideológico e, principalmente, econômico, um amplo movimento de reformas administrativas com vistas a alterar o papel e o funcionamento do Estado se inicia no fim dos anos 1970 e início da década de 1980. Os governos de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, são os precursores da transição de um Estado intervencionista e dirigista para um promotor da regulação. Todo o movimento reformista que rapidamente se desencadeou no âmbito internacional, tanto em países desenvolvidos quanto emergentes, sob o intenso patrocínio de organismos multilaterais, tais como OCDE, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, trouxe mudanças e inovações na prestação de serviços das organizações públicas, a despeito da avaliação dos seus resultados efetivos (EVANS, 2009; GREVE, 2007).

Embora seja possível distinguir diferenças de ênfase em cada um dos processos de reforma do Estado, em função de características políticas e institucionais peculiares, há um relevante número de elementos comuns a essas reformas, entre os quais a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destacou:

- limitação das dimensões do setor público;
- privatização;
- comercialização ou corporatização de órgãos públicos;
- descentralização para governos subnacionais;
- descentralização no governo central;
- uso de mecanismos típicos de mercado;
- novas atribuições aos órgãos da administração central;
- outras iniciativas de reestruturação ou racionalização (apud Kettl, 1998, p. 78).

Uma visão recorrente era que o argumento em prol do aumento da eficiência, efetividade e competitividade se materializava no que convém sintetizar como o *New Public Management* (NPM), sob influência da ideologia neoliberal e de um conjunto de teorias econômicas e valores normativos (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2007), especialmente, nos países precursores (Estados Unidos e Grã-Bretanha). Assim, o amplo movimento reformista da Administração Pública era tido como uma condição necessária para a retomada do desenvolvimento econômico dos países, aliado a reformas no mercado de desregulamentação, e nas formas de atuação estatal (PAWSON; JACOBS, 2010).

Do ponto de vista da gestão, a eficiência compreendia “fazer mais com menos”, além de incluir critérios de qualidade, estabilidade e precisão do desempenho. Como valor e, ou, objetivo central, atuava-se em detrimento às históricas práticas de patronagem, corrupção, fisiologismo que as organizações públicas eram normalmente associadas (MORALES *et al.*, 2012).

Na busca por melhor desempenho, as reformas gerenciais procuraram flexibilizar as regras e os procedimentos gerenciais ao diversificarem suas iniciativas a partir de contratação de serviços externos (*contracting-out*), parcerias público-privadas (PPPs), gestão por objetivos e resultados, sistemas de qualidade, avaliação e pagamento por performance com critérios pretensamente mais objetivos e novas regras estatutárias para os funcionários públicos (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2007; GREVE, 2007; BATTAGLIO; CONDREY, 2009; FERLIE; MCGIVERN, 2013; PÉREZ-LÓPEZ *et al.*, 2013).

Pollitt e Bouckaert (2011) argumentam que o NPM, também chamado de movimento de reinvenção governamental nos Estados Unidos (OSBORNE; GAEBLER, 1992), consiste em um fenômeno de duas camadas. No nível superior, NPM é uma teoria ou doutrina na qual os serviços públicos são aprimorados por meio da imigração de conceitos, técnicas e valores do setor privado. O nível inferior inclui um conjunto específico de conceitos e práticas: ênfase

no desempenho por meio da revisão dos indicadores medidos; preferência por organizações mais enxutas e especializadas ao invés de grandes organizações multifuncionais; introdução generalizada de mecanismos típicos de livre iniciativa, tais como licitações, remuneração por desempenho e tratamento de usuários finais de serviços como clientes (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

Nesse sentido, Pollitt e Bouckaert (2011) enquadram a evolução da nova gestão pública, a partir de criteriosas análises de onze países desenvolvidos após trinta anos de reformas, em quatro grandes momentos, sumarizadas na tabela 4.2.1..

Tabela 4.2.1 – Tendências das reformas baseadas no NPM

Tendências das reformas baseadas no NPM

Inspirada no mercado	Regulatória/ desregulatória	Governança	Elevar a capacidade dos servidores
Privatização de bens e certos serviços	Desregulação de recursos humanos (competição por seleção; pagamento por desempenho; eliminação de controles na contratação, promoção e demissão)	Padrões de qualidade: aplicação de princípios de gestão de qualidade (best values, avaliação compreensiva e etc.)	Auditorias de pessoal para determinar os recursos disponíveis
Mercado interno: separando compradores de provedores	Desregulação de compras (individualização das decisões)	Descentralização para governos locais e regionais: responsabilidades e orçamento	Selecionando as pessoas certas: incentivos para atração e retenção
Gestão por resultados – foco no controle ex post (exemplo: orçamento por resultados)	Criação de novos órgãos regulatórios: para supervisionar privatização e governança colaborativa	Governo aberto: liberdade de informação, e-governance e mecanismos de engajamento social	Estabelecendo programas de treinamento integrados
Contratos por desempenho individual e por organização (pay for performance)	Mecanismos de coordenação, planejamento e execução	Governança em redes	
Revisão de programas (custo-benefício)	Códigos de ética: conduta; transparência, auditoria e etc.		
Competição compulsória (setores públicos, privados e voluntários)			
One-stop-shops (coordenação de programas para eliminar duplicação)			

Fonte: adaptado de Pollitt e Bouckaert (2011a).

A iniciativa da reforma foca na busca por eficiência e na redução de custos. Durante a movimentação gerencial, é complementada por alguns objetivos, como priorizar a qualidade

dos serviços prestados; dar aos cidadãos escolhas de prestadores de serviços através da competição entre agências; e prestar contas, priorizando a transparência (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Sob forte influência do Consenso de Washington, os países latino-americanos iniciaram reformas apenas na década de 1990. Muitas mudanças significativas foram propostas, embora os resultados tenham sido incompletos. As propostas abrangeram desde as melhorias na gestão até a redefinição das responsabilidades do Estado (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Ao longo do século XX, o Brasil procurou rejeitar as formas de administração pré-burocráticas. O grande esforço de mudança administrativa teve início em 1995, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, quando Luiz Carlos Bresser-Pereira se encarregou da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e do Plano Diretor de Reforma do Estado. Nesse sentido, tem-se o modelo da Nova Gestão Pública como solução para substituir “uma administração pública burocrática, lenta e ineficiente, por uma administração pública gerencial, descentralizada, eficiente, voltada para atender às demandas dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 26). A retórica da reforma gerencial conduzida por Bresser-Pereira apreendia um grupo de valores sigma relacionados à eficiência, à alocação racional de recursos e à simplicidade (HOOD; JACKSON, 1991).

Houve uma grande discussão no Brasil quando se iniciou a reforma. Defensores do modelo burocrático não compreendiam que a reforma gerencial não se opunha a ele, mas partia dele para dar um passo adiante. A melhor forma de avançar na profissionalização da Administração Pública não é insistir nela de maneira formal, mas estabelecer metas e descentralizar sua realização para gestores públicos competentes, que se sentem realizados não apenas por atenderem ao interesse público, mas também porque sabem que seu trabalho está sendo devidamente valorizado. Na verdade, dado que o estado social é uma conquista definitiva das sociedades modernas, e a reforma gerencial uma necessidade que dele decorre, sua implantação é uma questão de tempo e de qualidade. Cada país pode se adiantar em realizá-la ou ficar para trás e arcar com os custos desse atraso. Bresser-Pereira (2017) postula que essa ação pode ser realizada com competência ou de forma equivocada e confusa.

Entre as medidas que foram incluídas no Plano Diretor para a Reforma do Estado estavam a privatização de empresas públicas, a contratação de serviços públicos para organizações sem fins lucrativos, o fortalecimento de carreiras de nível estratégico (analistas de política, gestores financeiros), o ajuste fiscal, a simplificação de procedimentos, e a

medição de desempenho (BRESSER-PEREIRA, 1996; RESENDE, 2002; ABRUCIO, 2007; LUSTOSA DA COSTA, 2008).

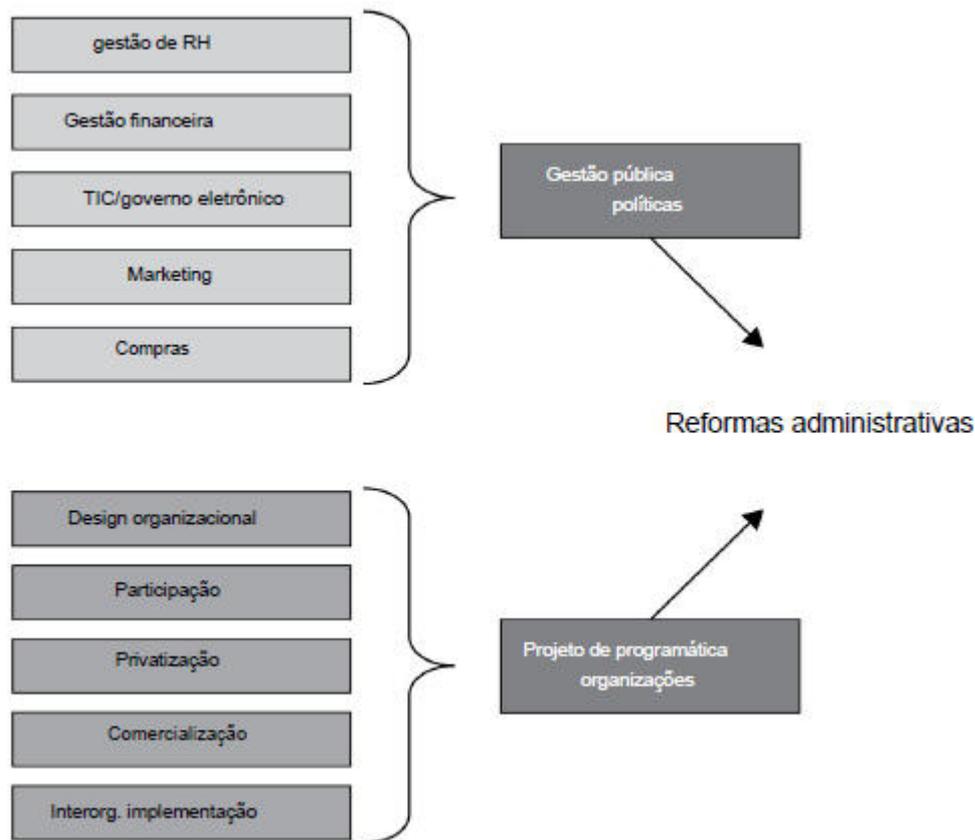
A avaliação geral da reforma de Bresser-Pereira é controversa. A privatização em setores como comunicações, mineração e energia foi realizada. O fortalecimento de carreiras estratégicas no governo federal e a contratação de organizações sociais para a implantação de serviços públicos também tiveram relativo sucesso. No entanto, as esperanças de ajuste fiscal, de redução da burocracia e de melhoria da autonomia decisória não foram concretizadas (GOMES; SECCHI, 2015).

Na administração federal, a subordinação das mudanças institucionais às questões mais prementes do desenvolvimento econômico, e a subsequente eleição do Presidente Lula, que tinha pouca simpatia pelas reformas gerenciais, culminou no baixo impacto da proposta de Bresser-Pereira (ABRUCIO, 2007; RESENDE, 2002).

A reforma gerencial foi acusada de ser neoliberal. Hoje, porém, esse tipo de acusação está quase esquecido, porque ficou claro que sua consequência primeira foi fortalecer o próprio Estado, e não enfraquecer, como almejavam os neoliberais. Bresser-Pereira (2017) assegura que a reforma gerencial é compatível com governos de esquerda ou de direita, mas ao tornar eficientes os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado, ela legitima politicamente o estado social.

No Brasil, também ficou claro ser um equívoco a vinculação da reforma gerencial de 1995 com o neoliberalismo, pelo fato de as diretrizes básicas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado continuarem a ser implantadas em nível federal e em muitos estados e municípios, independentemente da orientação política dos respectivos governos. Embora os representantes do Partido dos Trabalhadores enquanto estavam na oposição fossem críticos da reforma, o governo Lula adotou muitos dos seus princípios. O emprego de técnicas gerenciais na administração do Bolsa Família e na reforma da Previdência, assim como a exigência do Ministério da Educação para que as universidades federais que adotarem o programa de reestruturação e expansão das universidades — o Reuni — elaborem planos estratégicos, são duas demonstrações desse fato. A decisão do governo federal de levar adiante as “fundações estatais” e de transformar os hospitais universitários federais em empresas foi um modo de implementar a ideia das organizações sociais, alterando parcialmente sua definição jurídica, e é mais uma indicação explícita nesse sentido (BRESSER-PEREIRA, 2017).

Figura 4.2.1 – Os componentes da reforma administrativa



Fonte: Secchi (2008)

Há uma pressão crescente para que as organizações públicas melhorem seu desempenho e demonstrem progresso a partir de medidas. A tarefa do setor público é produzir um conjunto selecionado de serviços, conforme limites das restrições orçamentárias. Portanto, é importante transformar essas entradas financeiras em saídas de serviço de alta qualidade, utilizando processos eficazes e eficientes (JÄÄSKELÄINEN; LÖNNQVIST, 2011).

As medidas de produtividade podem atuar como parte dos sistemas de medição de desempenho. No entanto, os sistemas de medição de desempenho nem sempre tratam especificamente de questões relacionadas à produtividade (HODGKINSON, 1999).

No próximo capítulo, busca-se identificar meios de superar alguns dos problemas atuais na medição da produtividade do serviço público e desenvolver um novo método para medir a produtividade em grandes organizações públicas.

5. PRODUTIVIDADE EM SERVIÇO

A origem da produtividade e o interesse por seu conceito não são atuais. Ferreira e Torres (2005) relatam que, na Grécia Antiga, surgiram as primeiras alusões ao tema; contudo, o termo só foi formalmente empregado em 1766, em sentido bastante semelhante ao tratado hoje, pelo autor francês Quesnay (MARTINS; LAUGENI, 2005).

De acordo com a Organização Europeia para Cooperação Econômica – OECD, a produtividade é descrita como fundamental para a competitividade e o crescimento econômico das instituições, e seu conceito varia de acordo com o ambiente que se busca analisar ou conforme a opinião dos pesquisadores, mediante entidades analisadas (OECD, 2019).

A busca pela maior produtividade se faz bem presente na literatura sobre gestão. Em decorrência disso, inúmeras métricas foram criadas e são utilizadas para avaliar a produtividade das organizações industriais (FOURASTIE, 1990; MOREIRA, 1991; SINK; TUTTLE, 1993). Quanto à importância e ao uso desse critério de desempenho no setor industrial, vários trabalhos apontam que a produtividade é baixa em várias organizações de serviços, uma vez que, em geral, demandam grande quantidade de recursos e a um custo desnecessariamente alto (HENRICI, 1981; DRUCKER, 1991; ROACH, 1991).

5.1. Conceitos sobre produtividade

No seu sentido mais amplo, a produtividade é definida pela relação entre *outputs* e *inputs*. Os *outputs* são a quantidade produzida de determinado produto e, ou, serviço e os *inputs* os recursos usados no processo de criação do produto e, ou, serviço (RUTKAUSKAS; PAULAVIČIENĖ, 2005). O conceito tradicional de produtividade pressupõe que a qualidade permanece inalterada, havendo uma qualidade constante (GRÖNROOS; OJASALO, 2004).

Para Bernolak (1997, s. p.), “produtividade significa quanto e quão bem produzimos com os recursos usados. Por recursos, entendem-se todos os recursos humanos e físicos, ou seja, as pessoas que produzem ou fornecem produtos, serviços e, ou, bens. Nessa perspectiva, Tangen (2005) revela dois aspectos importantes: a produtividade está intimamente relacionada ao uso e à disponibilidade de recursos, estando, ainda, fortemente associada à criação de valor. Assim, o mesmo autor conclui ser fundamental eliminar o desperdício para melhorá-la:

“o desperdício pode ser considerado o oposto do que a produtividade simboliza” (TANGEN, 2005, s. p.).

Para Jacobs e Chase (2018, s. p.), a produtividade é “uma medida comum de quão bem um país, indústria ou unidade de negócios usa os seus recursos” e que a “produtividade são todas as ações que aproximam a empresa dos seus objetivos”. Rutkauskas e Paulavičienė (2005) definem a produtividade como “a atividade de uma organização é eficiente e eficaz”, podendo ser expressa pela soma da eficiência com a eficácia (KALAW, 2015).

Todavia, Grimes (2006) alega que a produtividade não é metade daquilo que dizem que é. Produtividade não significa:

- Trabalho a mais - a não ser que as pessoas não estejam a cumprir o seu trabalho;
- Redução de custos - a não ser que possa ser feito sem afetar a qualidade;
- Redução do número de colaboradores - a não ser que o mercado esteja diminuindo;
- Trabalho extra para os gestores - faz parte do seu trabalho;
- Contratação de especialistas - é um trabalho para todas as pessoas (GRIMES, 2006).

De acordo com Parham (2008), a produtividade pode ser expressa como uma medida física, por uma medida monetária ou por um índice. Jacobs e Chase (2018) acrescentam ser uma medida relativa, isto é, precisa de ser comparada a outra coisa. Nesse sentido, tais comparações podem ser feitas de dois modos: comparar operações semelhantes numa indústria ou relativamente a dados da indústria; ou medir a produtividade da mesma operação (comparando uma produtividade com outra, em determinado período).

Assim, a produtividade pode ser classificada como:

- Produtividade parcial (com medidas parciais) - caso se queira medir a proporção de algum produto para um único *input*;
- Produtividade multifatorial (com medidas multifatoriais) - caso se queira examinar a proporção de algum produto para um grupo de *inputs*, mas não todos;
- Produtividade total (com medidas totais) - caso se queira expressar a proporção de todos os *outputs* para todos os *inputs* (JACOBS; CHASE, 2018).

Dessa forma, a produtividade consiste em um termo multidimensional, cujo significado pode variar conforme o contexto onde é usado (TANGEN, 2005) e a seleção dos *inputs* e *outputs*, originando cálculos que podem gerar diferentes interpretações (PARHAM, 2008).

Como a produtividade trata da razão entre o *output* e o *input* de um dado processo, faz-se necessário compreender o que quer dizer *input* e *output* no contexto de serviços. Os

inputs variam de acordo com a natureza do negócio e podem incluir mão de obra (física e intelectual), materiais, energia e capital (terreno, edificações, equipamentos, sistemas de informação e ativos financeiros). Os *outputs* também variam conforme a natureza do serviço. Em um serviço que processa primordialmente pessoas, como é o caso de um hospital, por exemplo, existem diversos tipos de intervenções que podem ser realizadas e que são aplicadas a diferentes pessoas, as quais, por sua vez, reagem de modos distintos a cada uma delas. Dessa maneira, avaliar as inevitáveis diferenças entre resultados se torna complexo. Alguns pacientes melhoram, outros desenvolvem complicações e, infelizmente, alguns falecem. Já em empresas de serviços que processam primordialmente as posses de seus clientes, a tarefa da medição da produtividade pode ser mais simples. Muitas dessas organizações podem ser vistas como empresas manufatureiras, por executarem tarefas rotineiras com *inputs* e *outputs* de fácil medição. Portanto, depreende-se que um grande problema na medição da produtividade em serviços diz respeito à variabilidade que se faz intensamente presente na maioria deles (LOVELOCK; WIRTZ, 2006).

Vários modelos de produtividade de serviço podem ser encontrados na literatura (GRÖNROOS; OJASALO, 2004; JOHNSTON; JONES, 2004; PARASURAMAN, 2002). A literatura sobre serviços estende o exame tradicional da produtividade por fatores estressantes, como a qualidade do serviço (SAHAY, 2005), a utilização da capacidade de prestação do serviço (GRÖNROOS; OJASALO, 2004) e o papel dos clientes na prestação do serviço (MARTIN *et al.*, 2001).

Devido à natureza dos processos de produção de serviços enquanto sistemas abertos e à participação dos clientes nesses processos, Grönroos e Ojasalo (2004) consideram que o conceito de produtividade usado na manufatura é muito limitado para caracterizar a produtividade em serviços, não sendo este um conceito estático, mas sim dinâmico. Nesse sentido, os autores sugerem que a produtividade em serviços advém de três fatores:

- Eficiência interna - capacidade de conversão de *inputs* em *outputs* para o cliente;
- Eficiência externa – propicia o interesse externo na conversão do *output*, configurando a capacidade de a empresa produzir certo nível de qualidade de serviço, a partir de certa estrutura de recursos;
- Eficiência de capacidade – gestão eficiente da capacidade com base na procura (GRÖNROOS; OJASALO, 2004).

Em sua pesquisa sobre serviços e análise de produtividade, Scerri e Agarwal (2018) abordam quatro aspectos importantes:

- A escolha do cliente e a sua capacidade de pagar são fatores determinantes da produtividade em serviços;
- A produtividade do serviço é um processo de duas etapas – compromisso e conclusão da entrega;
- A complexidade do serviço não é categórica (indiscutível) e pode ser determinada matematicamente;
- Os sistemas de gestão de qualidade impactam a produtividade do serviço (SCERRI; AGARWAL, 2018).

Uma característica típica desse processo é a falta de armazenamento de serviços (GRÖNROOS, 2001), pois estes são frequentemente consumidos após sua produção. Conseqüentemente, os resultados do serviço com baixa qualidade são visíveis para os clientes. Sob esse viés, esses resultados geralmente não podem ser fornecidos sem clientes, o que causa desafios do ponto de vista da produtividade. De igual modo, Sahay (2005) afirma que os insumos podem não se adaptar diretamente às mudanças na demanda. Por essa razão, torna-se necessário o planejamento da utilização da capacidade do serviço, em prol de melhorias na produtividade.

Nas organizações de serviços, a produtividade e a qualidade percebida devem ser compreendidas como fenômenos inseparáveis. Algumas vezes, melhorar a satisfação do cliente e otimizar a produtividade concomitantemente podem ser objetivos incompatíveis, já que o desenvolvimento da produtividade pode ter um impacto negativo sobre a qualidade (ARMISTEAD; MACHIN, 1998; GRÖNROOS; OJASALO, 2004; JOHNSTON; JONES, 2004; OJASALO, 1999).

Em geral, o processo de serviço (produção) e o consumo de serviço são processos simultâneos, nos quais os clientes participam ativamente, e os recursos ou insumos usados para produzir serviços não podem ser completamente padronizados (GRÖNROOS; OJASALO, 2004). É difícil relacionar determinado número de entradas, em termos de volume ou valor, à certa quantidade de saídas. Frequentemente, é difícil estabelecer uma unidade de serviço. De acordo com o conceito tradicional de produtividade relacionada à manufatura (SINK, 1985), a produtividade é definida como a razão entre os produtos e os insumos usados, dado que a qualidade das saídas é mantida constante (a suposição de qualidade constante).

Grönroos e Ojasalo (2004) consideram que a melhoria da produtividade é obtida por meio da compreensão do papel exercido pelo cliente no processo de entrega do serviço, a fim

de possibilitar que o provedor apreenda o conhecimento necessário que deve ser adquirido pelo cliente para lidar com vários aspectos do serviço, evitando que esse cliente cometa enganos e encontre dificuldades para recebê-lo. Dessa maneira, o provedor pode ainda informar adequadamente o seu público, de modo que este se torne mais ciente sobre o que esperar do serviço, favorecendo a qualidade percebida.

Consequentemente, a produtividade do serviço depende do progresso da relação entre o cliente e o provedor, uma vez que a competência do cliente em participar do processo de serviço de modo mais amigável e rápido favorece a eficiência do provedor e pode também melhorar a qualidade percebida pelo cliente (GRÖNROOS; OJASALO, 2004).

O conceito de qualidade evoluiu, deixando de ser apenas uma tentativa de um produto e, ou, serviço estar em conformidade com as especificações (não apresentar defeitos ou erros), tornando-se em *fitness for use* (adequação ao uso). Um produto ou serviço tem qualidade se cumprir as necessidades dos seus clientes alvo. A qualidade deixa, então, de ser inerente ao produto ou serviço, passando a depender da avaliação do cliente (FARIA, 2018).

Muitos aspectos da qualidade do serviço estão claramente relacionados aos elementos intangíveis dos serviços. Wakefield e Blodgett (1999) pontuam que a qualidade do serviço é um conceito multidimensional que inclui elementos tangíveis e intangíveis. Os fatores intangíveis relacionados à qualidade do serviço são, por exemplo, confiabilidade, capacidade de resposta, garantia e empatia.

Para Sherwood (1994), a qualidade do serviço também pode significar excesso de capacidade planejada para evitar filas. Nessa perspectiva, Grönroos (2001) identifica três dimensões na qualidade dos serviços: 1. A qualidade técnica refere-se à produção ou resultado de um serviço que muitas vezes pode ser mensurado de maneira bastante objetiva; 2. A qualidade funcional está relacionada ao processo real de produção do serviço; e 3. A qualidade de serviço advém da qualidade percebida e esperada, já que o cliente frequentemente avalia a qualidade do serviço de forma subjetiva em relação às pré-expectativas.

Portanto, a produtividade não pode ser entendida sem considerar a inter-relação entre o uso de insumos ou recursos de produção e a qualidade percebida dos elementos produzidos com esses recursos. A inter-relação entre a eficiência interna e a eficiência externa é crucial para compreender e gerenciar a produtividade do serviço (GRÖNROOS; OJASALO, 2004).

Como mencionado anteriormente, no âmbito de serviços, a produtividade e a qualidade não podem ser separadas. O papel do cliente na produtividade também é diferente

em contextos de serviço em comparação à fabricação. Por meio de insumos como informações, atividades de autoatendimento, consultas e reclamações, os clientes participam do processo de atendimento e influenciam o andamento do processo, bom como o seu resultado. Eles também podem ter um impacto na forma como os outros clientes participam do processo e percebem a qualidade do serviço produzido. Desse modo, os clientes contribuem para a eficiência interna e externa do processo de serviço (contribuição induzida pelo cliente). O provedor de serviços usa um conjunto de recursos no processo de serviço, que é uma contribuição induzida pelo provedor para a eficiência interna e externa do processo de serviço. No entanto, as ações dos clientes e do provedor de serviços não apenas fornecem os insumos necessários para produzir algo, mas também influenciam na atuação dos funcionários, das tecnologias e dos clientes. Em outras palavras, as interações que são criadas pelo provedor de serviço e seus clientes influenciam a eficiência do processo de serviço, o que configura uma contribuição induzida pela interação para a eficiência interna e externa. Nos serviços, por meio desses efeitos mútuos internos e externos, a qualidade e a produtividade são conceitos interligados (GUMMESSON, 1998; GRÖNROOS; OJASALO, 2004).

Além disso, a produtividade é influenciada pela demanda. Se a demanda for baixa, os recursos do provedor de serviço serão subutilizados, o que significa que a eficiência interna diminui, causando um efeito negativo na produtividade. Na manufatura, os estoques podem ser usados para compensar esse efeito, mas nos serviços isso não é possível. Quando há uma demanda que atende aos recursos induzidos pelo provedor no processo de serviço, a eficiência interna melhora e um efeito positivo na produtividade é criado. Quando a demanda começa a exceder, o que pode ser gerenciado com os recursos existentes, a eficiência externa diminui, o que provoca um efeito negativo na qualidade percebida do serviço. Embora esta seja uma descrição altamente simplificada, a demanda também é um fator crítico de produtividade (GRÖNROOS; OJASALO, 2004).

Não faz sentido desenvolver um conceito de produtividade de serviço baseado apenas no gerenciamento da eficiência interna e na quantidade de produção. Devido às características dos serviços e do processo do serviço, a gestão da eficiência externa da saída (como a qualidade do serviço é percebida) deve ser parte integrante de um conceito de produtividade do serviço. Como Chase e Haynes (2000, p. 466-467) sugerem, gerenciar a produtividade do serviço é “equilibrar a eficácia (igual à eficiência externa, o comentário dos autores presentes) com eficiência (igual à eficiência interna, idem) e idealmente mover para um domínio de alta

qualidade de serviço e produtividade”. No entanto, produtividade e qualidade devem ser tratados como conceitos separados.

Um terceiro elemento de um modelo de produtividade de serviço é o gerenciamento da demanda ou eficiência da capacidade. Isso se deve ao fato de que os prestadores de serviços não podem usar os estoques para controlar o excesso de capacidade ou de demanda, tal como um fabricante de produtos físicos pode fazer (GRÖNROOS; OJASALO, 2004).

Assim, um conceito de produtividade de serviço pode ser definido da seguinte forma: produtividade de serviço significa eficiência interna; eficiência externa; e eficiência de capacidade (GRÖNROOS; OJASALO, 2004).

Aumentar a produtividade é importante para que uma empresa possa responder às suas obrigações perante os trabalhadores e clientes, mantendo-se competitiva (PARHAM, 2008). É fundamental, no entanto, que esta seja medida antes de qualquer tentativa de melhorar.

Quadro 5.1.1 – Medições físicas, financeiras e combinações para alcançar a produtividade de serviços

Medições físicas	Elementos de heterogeneidade e intangibilidade de serviços tornam as medições físicas inadequadas Variações de qualidade são ignoradas Dificuldade na medição da produtividade total, devido à quantidade de recursos <i>inputs</i> utilizados Dificuldade de obter informações precisas sobre quantidades
Medições financeiras	Aspectos de heterogeneidade e intangibilidade de serviços Numerador e denominador são valores monetários referentes ao mesmo período, não exigindo índice de preço
Combinações de medições físicas e financeiras	Ocorrência dos mesmos problemas provenientes das medições físicas Necessidade de índices de preços, pois o numerador ou o denominador se expressam em valores monetários

Fonte: Adaptado de Osajalo (1999) e Grönroos (2009).

As medidas físicas são a forma tradicional de medir a produtividade. Também nos serviços, a maneira normal de medir a produtividade do serviço na prática tem sido o uso de medidas físicas. Embora muitas vezes enganoso, isso é natural porque não existe uma teoria da produtividade do serviço e, portanto, as empresas adotaram o conceito de produtividade da manufatura. Na tentativa de lidar com os problemas óbvios com o uso de medidas físicas em serviços, combinações de medidas físicas e financeiras também têm sido usadas. Por exemplo, em um restaurante, as receitas por funcionário de serviço ou assento no restaurante foram usadas para calcular a produtividade parcial do pessoal ou pontos de venda físicos, ou

inversamente, a razão entre o número de clientes servidos por período e os custos de operação de um restaurante foram usados para obter uma medida da produtividade total (GRÖNROOS; OJASALO, 2004).

Os autores Osajalo (1999) e Grönroos (2009) elencam os prós e os contras das medições físicas, financeiras e combinadas da produtividade de serviços, conforme exibido no Quadro 5.1.1.

A partir do Quadro 5.1.1, entende-se que o uso restrito de medidas físicas é um equívoco, por serem desconsiderados os efeitos de custo e os efeitos de receita. Além disso, as medidas físicas ignoram variações na qualidade, devido a aspectos de heterogeneidade dos serviços e a influência da participação do cliente nos processos de serviço. Por isso, os efeitos da qualidade e os efeitos correspondentes nas receitas geradas são omitidos da medida. Também é difícil obter informações precisas sobre as quantidades de recursos de entrada usados para produzir um serviço. Usar medidas de combinação também é enganoso, porque elas omitem considerações de custo ou excluem efeitos de receita.

De modo geral, tais medidas têm as mesmas falhas das medidas físicas apenas. Os problemas com o uso de medidas combinadas são demonstrados em um estudo de produtividade na indústria hoteleira, conforme relatado por Brown e Dev (2000). Como medida de produção, eles usam a produção de valor agregado dos hotéis e, como medida de entrada, medidas de volume de trabalho, propriedade, arranjo de gestão e algumas variáveis adicionais. Os resultados de sua análise são interessantes, demonstrando que, em média, o número de funcionários e quartos afetam significativamente a produção de valor agregado, e entre os grandes hotéis a produção de valor agregado é maior se o hotel for propriedade de um hotel de marca cadeia (BROWN; DEV, 2000).

No entanto, essa forma de abordar a produtividade nas empresas de serviços não fornece à gestão um instrumento necessário para medir e gerenciar a produtividade em uma situação específica (GRÖNROOS; OJASALO, 2004). Além disso, outros tipos de medidas de combinação foram sugeridos: uma medida proposta que se aproxima de uma medida puramente financeira é o cálculo da “produtividade do valor do processo”, que consiste no valor de mercado do que é produzido menos os custos dos recursos adquiridos, dividido pelo número de horas do funcionário por período usado no processo de serviço (EDVARDSSON *et al.*, 1991).

Normalmente, medidas puramente financeiras não têm sido usadas para mensurar a produtividade do serviço, o que pode ser justificado pela dificuldade de calcular o valor das

saídas do processo de serviço. Em primeiro lugar, tem-se a heterogeneidade dos insumos de produção e da participação do cliente no processo de serviço, tornando difícil padronizar os produtos e avaliar um valor de mercado. Em segundo lugar, as flutuações de preços tornam menos simples o uso de medidas financeiras de produção (JONES, 1988). No entanto, as medidas financeiras parecem ser as únicas que conseguem incorporar as variações de qualidade causadas pela heterogeneidade dos serviços e os efeitos na qualidade percebida pela participação do cliente no processo do serviço. Na verdade, se a produtividade do serviço é definida como uma função tanto da eficiência interna quanto do uso econômico dos recursos de produção e da eficiência externa e da qualidade percebida pelo cliente, as medidas financeiras são provavelmente as únicas medidas válidas disponíveis (GRÖNROOS; OJASALO, 2004).

As dificuldades não atingem as várias organizações e suas atividades de serviço da mesma forma e intensidade. Há casos em que é relativamente simples escolher uma medida ou sistema de medidas, enquanto, em outras situações, é difícil. Do ponto de vista da teoria da medição, a representatividade dos itens escolhidos como medidas torna-se uma questão crucial. Portanto, a produtividade em serviços deve ser baseada em medidas que informem a quantidade e a qualidade dos *outputs* e *inputs*. Em termos práticos, a organização deve responder adequadamente às seguintes perguntas:

- Como a quantidade de entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*) pode ser medida?
- Como a qualidade das entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*) pode ser avaliada?

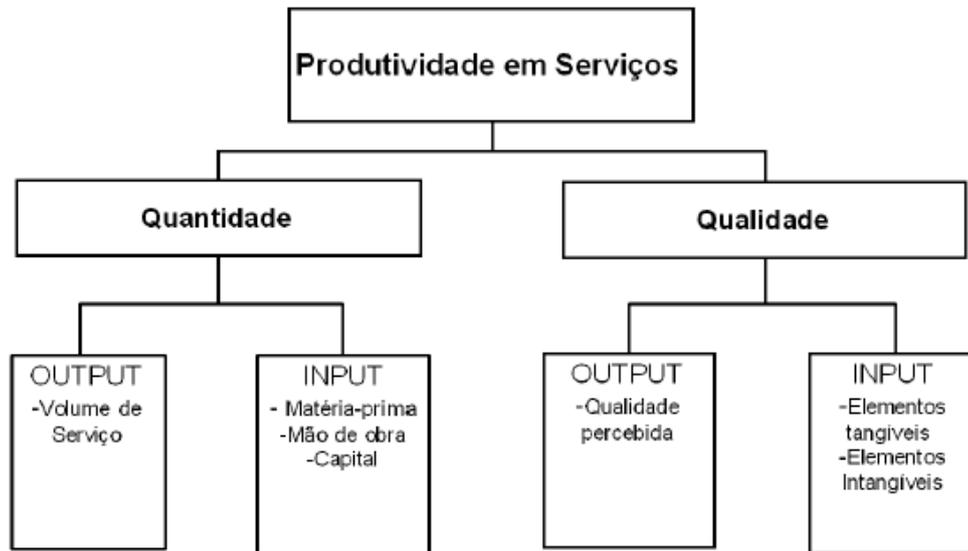
(GRÖNROOS, 2009; VUORINEN *et al.*, 1998).

Diante da dificuldade em escolher um único critério que englobe os diversos aspectos e que informe a respeito da quantidade e da qualidade dos *outputs* e *inputs*, Johnston e Jones (2004) propõem que a mensuração da produtividade seja entendida por duas vertentes: (i) produtividade operacional e (ii) produtividade do cliente. A primeira é definida como uma função da taxa de saídas operacionais (recursos usados, clientes, receitas etc.) sobre as entradas (materiais, clientes, equipes, custos etc.), durante determinado período. A segunda é definida como uma função da taxa de saídas para o cliente (experiência, valores etc.) sobre as entradas demandadas (tempo, esforço, custos etc.). Para os autores, tanto uma quanto a outra devem ser utilizadas.

Na Figura 5.1.1, ilustram-se dois tipos de componentes existentes na mensuração da produtividade, de acordo com Vuorinen *et al.* (1998).

Assim, observa-se que a produtividade em serviços é dividida entre quantidade e qualidade, com seus respectivos *inputs* e *outputs*.

Figura 5.1.1 – Esquema sobre a produtividade em serviços



Fonte: Vuorinen *et al.* (1998).

Figura 5.1.2 – Indicadores de produtividade



Fonte: McLaughlin e Coffey (1990).

McLaughlin e Coffey (1990) classificam as medidas de produtividade considerando o nível de agregação da razão entre *output* e *input*, conforme ilustrado na Figura 5.1.2..

Dessa forma, os autores supracitados sugerem que a medição da produtividade do serviço pode, inicialmente, focar em componentes desagregados (por exemplo, produto ou

processo) de uma combinação complexa de serviços. Nessa concepção, as entradas e as saídas de cada componente são examinadas e comparadas separadamente. Uma abordagem oposta (por exemplo, nível de empresa) é usar um modelo que lida simultaneamente com várias entradas e saídas. Assim, grande parte da ênfase na pesquisa de produtividade de serviços precisa se concentrar em medidas desagregadas (MCLAUGHLIN; COFFEY, 1990).

No contexto dos serviços públicos, Boyle (2006) se refere a um tipo de abordagem semelhante como medição de produtividade em nível micro ou “de baixo para cima” e sugere que mais ênfase deve ser colocada no desenvolvimento desses tipos de medidas de produtividade.

No contexto dos serviços públicos, o termo desempenho parece ser usado com mais frequência (em comparação à produtividade) por pesquisadores e profissionais. Existem dois modelos de desempenho organizacional bastante conhecidos, que contêm uma sequência de etapas em um processo de produção de serviço. Esses modelos são 3Es (economia -> eficiência -> eficácia) e IOO (entradas -> saídas -> resultados) (MIDWINTER, 1994; BOYNE, 2002). Nos serviços públicos, uma avaliação abrangente e equilibrada de desempenho é justificada, mas isso não diminui a importância da produtividade como uma das metas principais. Portanto, as organizações públicas precisam adotar melhores medidas de produção e resultados (BOYNE, 2002). A produtividade do serviço público está intimamente associada à economia, eficiência, produtos e insumos, que são componentes dos modelos de desempenho do serviço público, englobando, ainda, alguns aspectos de resultados e eficácia.

Jääskeläinen e Lönnqvist (2011) concluem que um dos principais problemas na medição da produtividade do serviço público diz respeito aos resultados dos serviços e, especialmente, aos aspectos intangíveis dos componentes dos produtos. Dessa forma, intuitivamente, o campo de pesquisa de Capital Intelectual - CI, que enfoca os desafios da mensuração de fenômenos intangíveis, parece ser uma fonte potencial para a busca de soluções de mensuração, também nesse contexto.

Além das ferramentas de medição reais, o campo de CI produz uma série de modelos que visam modelar e identificar o CI de uma organização, com o intuito de facilitar a divisão de todo o CI de uma organização em componentes menores, tornando-o mais fácil de lidar. Esses modelos também podem ser úteis na identificação de componentes intangíveis de saídas de serviço. Talvez os modelos de CI não sejam aplicáveis no uso de saída de serviço como tal, mas provavelmente eles poderiam ser desenvolvidos para se adequar melhor ao contexto. Por

exemplo, devem ser identificados os componentes do CI mais relevantes, conforme saída do serviço (JÄÄSKELÄINEN; LÖNNQVIST, 2011).

Um problema adicional comum ao CI e às operações de serviço é a presença de defasagem de tempo na situação de medição. No caso de CI, as empresas fazem investimentos em, por exemplo, P&D ou treinamento, a fim de criar novos CI, como competências aprimoradas, novos conhecimentos tecnológicos e patentes. No entanto, esses resultados são apenas a base para a geração do resultado financeiro, que é o principal objetivo de uma empresa. A CI resulta em impactos nos negócios somente após um atraso. Por exemplo, os investimentos em CI só se tornam lucrativos depois de alguns anos, caso ocorram (VÄISÄNEN *et al.*, 2007). Esse problema é semelhante na produção de serviço público: algumas saídas são criadas no processo (que podem ser medidas), mas os impactos de longo prazo justificam a realização da atividade em primeiro lugar (JÄÄSKELÄINEN; LÖNNQVIST, 2011).

O campo de pesquisa de CI produziu uma grande quantidade de literatura sobre medição de CI e muitas estruturas e ferramentas de medição foram produzidas. Segundo Luthy (1998), os métodos de medição de CI podem ser divididos em dois grupos básicos: métodos de medição componente por componente e métodos de medição em nível organizacional. Os métodos de componente por componente identificam componentes individuais de CI (por exemplo, imagem ou competências dos funcionários), realizando assim a medição. Um exemplo desses métodos é o *Intangible Assets Monitor* de Sveiby (1997). Os métodos de medição em nível organizacional incluem métodos como *Calculated Intangible Value* e *Intangibles Scoreboard* (ANDRIESSEN, 2004). Já os métodos de medição no nível organizacional são financeiros (monetários) e podem ser usados apenas no nível da empresa (LUTHY, 1998; JÄÄSKELÄINEN; LÖNNQVIST, 2011).

5.2. Conceitos sobre eficiência

Na Teoria Geral da Administração, eficácia e eficiência são consideradas fundamentais a qualquer organização pública ou privada. Ambas são vitais para o planejamento: determinar os objetivos certos e, em seguida, escolher os meios certos de alcançar esses objetivos (ALCÂNTARA, 2009).

Eficiência é um conceito intimamente relacionado à produtividade e foi definido de várias maneiras. Pode ser definida como a razão entre a produção realizada e a produção

padrão ou esperada (FLORENTIN; OMACHONU, 1991, p. 132; HANNULA, 1999, p. 29). Também pode ser definido simplesmente como fazer as coisas certas (DRUCKER, 1963).

Rosen (1993, p. 93) define eficiência da seguinte maneira: a eficiência está relacionada ao exame de saída / entrada quando a qualidade de saída é ignorada. Apesar das diferenças nas definições, parece que a maioria dos pesquisadores relaciona a eficiência ao uso de recursos e, portanto, ao denominador da razão output / input (TANGEN, 2005). Portanto, a eficiência é definida como o nível mínimo de recursos teoricamente necessário para manter as operações desejadas em comparação com o nível real de consumo de recursos. Nesta concepção, a eficiência está intimamente relacionada à taxa de utilização.

Os estudos que abordam a eficiência, de modo geral, observam a relação entre recursos disponíveis e os produtos obtidos por meio da utilização desses recursos. A combinação ótima entre recursos e produtos é o que figura como conceito de eficiência. Logo, a eficiência está relacionada à capacidade de realizar algo, minimizando a relação entre insumo e produto. Dessa forma, a eficiência está relacionada com os meios para se alcançar o objetivo e não apenas o objetivo propriamente dito (RODRIGUES, 2017; PEÑA, 2008).

A eficiência na utilização de recursos públicos vem ganhando maior destaque em pesquisas nas áreas da economia e da administração. Argumenta-se que bons índices de eficiência no setor público contribuem para que ocorra melhoria na gestão, uma vez que esses indicadores proporcionam informações úteis para as tomadas de decisão. Compreende-se que essas informações sinalizam ações a serem tomadas para que ocorra a otimização na aplicação de recursos, configurando melhorias na gestão pública e ampliando a qualidade dos serviços prestados à população (ŠŤASTNÁ; GREGOR, 2011).

Neste sentido, o princípio da eficiência foi incluído expressamente na Constituição da República buscando o bom resultado nos serviços e um melhor aproveitamento do dinheiro como condutas exigíveis do administrador pela sociedade (BERWIG; JALIL, 2007).

De acordo com Farrell (1957), existem diferenças entre os conceitos eficiência e produtividade. A produtividade expressa a relação produto/insumo e mostra o nível de aproveitamento do recurso empregado em cada processo produtivo observado. A eficiência técnica, por sua vez, parte do princípio de que nem sempre todas as unidades são capazes de atingir a máxima produtividade. Então, ao se comparar a produtividade dessas unidades com a melhor prática, obtém-se o conceito relativo de eficiência. Por conseguinte, a eficiência pode ser chamada de produtividade relativa, sendo alcançada quando a produtividade é maximizada. Em outras palavras, a produtividade é o quanto se produz em relação a cada um

dos recursos empregados, e a eficiência é o quanto se produz em relação ao quanto se poderia produzir. É necessário frisar, também, que a eficiência, por ser um valor relativo, é insensível às unidades de medidas usadas pelos inputs e outputs

5.3. Explorando as abordagens de medição

Com base no exposto anteriormente, vimos diversas literaturas sobre produtividade em serviço e suas medições, entretanto algumas não podem ser aplicadas no serviço público.

A discussão sobre as abordagens de medição da produtividade não é um tópico novo em geral. Muitas abordagens e métodos diferentes foram apresentados na literatura. Os métodos tradicionais de medição da produtividade aplicados em contextos de manufatura examinam, por exemplo, a mudança da produção total (produtos) dividida pela mudança da entrada total (recursos humanos, materiais, energia etc.) (HANNULA, 1999). A medição da produtividade do serviço é um desafio antigo, com apenas algumas soluções demonstradas na prática (MCLAUGHLIN; COFFEY, 1990; GRÖNROOS; OJASALO, 2004). Um dos principais desafios na medição da produtividade de serviços diz respeito à definição da unidade básica para medir a quantidade de serviços executados (SHERWOOD, 1994).

Mammone (1980) identifica duas abordagens para a medição da produtividade no nível da empresa: medição de componentes (desagregados) e medição agregada. As medidas de componentes capturam a produtividade de uma única atividade ou unidade. As medidas agregadas têm como objetivo examinar a produtividade de uma grande entidade organizacional ou de toda a organização. McLaughlin e Coffey (1990) sugerem que a medição da produtividade do serviço pode ser primeiro focada em componentes desagregados (por exemplo, produto ou processo) de uma combinação complexa de serviços. Nessa concepção, as entradas e saídas de cada componente são examinadas separadamente e comparadas separadamente. Conforme citado anteriormente, Boyle (2006) se refere a um tipo de abordagem semelhante como medição de produtividade em nível micro ou “de baixo para cima” e sugere que mais ênfase deve ser colocada no desenvolvimento desses tipos de medidas de produtividade.

Jääskeläinen e Lönnqvist (2009) sugeriram que, ao medir a produtividade de um único serviço ou unidade, uma desagregação adicional poderia ser aplicada. De acordo com seu

estudo, é possível primeiro identificar os componentes de produtividade intangíveis e tangíveis de serviços individuais e, em seguida, projetar medidas que capturem esses fatores.

No caso de Grönroos e Ojasalo (2004), afirmam que as medidas financeiras que calculam o valor dos produtos são as únicas medidas válidas de produtividade do serviço. Vários autores parecem propor medidas monetárias a fim de capturar adequadamente todos os elementos (tangíveis e intangíveis) na produção dos serviços, entretanto não é aplicável em organizações públicas (JÄÄSKELÄINEN, 2009).

Rosen (1993) propôs um método de medição para melhor quantificar saídas de serviço complexas. Dois aspectos da produção são diferenciados: quantidade e qualidade da produção. Esses dois aspectos juntos formam a produção real, que é medida simplesmente da seguinte maneira: quantidade da produção * qualidade da produção. A quantidade de saída é medida pelo número de unidades de saída (por exemplo, número de investigações) produzidas. A qualidade da saída é calculada somando os resultados dos indicadores de qualidade ponderados. Cada medida relacionada à qualidade é ponderada pela alocação de 100% a todas as medidas. Medidas de qualidade com escalas de medição diferentes são comensuradas dividindo o resultado da medição com o nível de destino definido.

Hodgkinson (1999) propôs um método de medição de produtividade para serviços públicos cujo objetivo é levar em consideração os fatores de eficiência, bem como os resultados e a qualidade dos serviços.

Também podemos citar os sistemas de medição de desempenho, como o Balanced Scorecard, os quais foram desenvolvidos na década de 1990 para fins de gestão estratégica das empresas (Kaplan e Norton, 1992). Eles incluem diferentes perspectivas direcionadas à estratégia, todas com seus próprios objetivos e medidas. Podemos citar, Boyne (2002) apresenta as seguintes perspectivas de desempenho do serviço público: produtos (quantidades e qualidades), eficiência (custos por unidade de produto), resultados do serviço (por exemplo, eficácia formal e impacto), capacidade de resposta (por exemplo, satisfação do pessoal, cliente satisfação) e resultados democráticos (por exemplo, probidade e participação) (JÄÄSKELÄINEN, 2009).

Embora esses sistemas sejam claramente diferentes da medição de produtividade tradicional, eles também podem ser poderosos na identificação de meios para melhorar a produtividade. Existem muitos estudos sobre a implementação bem-sucedida de sistemas de medição de desempenho em organizações públicas. No entanto, também há relatos de que organizações públicas estão tendo problemas em aplicá-los (JÄÄSKELÄINEN, 2009).

Um desafio em usar um sistema de medição de desempenho abrangente para fins de gerenciamento de produtividade é que os fatores no centro da produtividade podem permanecer ocultos devido à complexidade dos sistemas. Existe o perigo potencial de que nenhuma ênfase real seja colocada no monitoramento da produtividade ou no desenvolvimento das medidas de produtividade usadas atualmente (HODGKINSON, 1999).

Com relação à Matriz de produtividade, é um método em que um conjunto de medidas de produtividade direta e indireta é utilizado para compor um único resultado de medição. Cada medida tem seu próprio peso (0-100) nos cálculos. Não deve haver mais de 7 medidas por matriz, uma vez que matrizes com mais medidas correm o risco de se tornarem muito complexas (LAAKSONEN et al. 1993). Em uma aplicação tradicional da matriz, os valores esperados de diferentes medidas são escalados para produzir uma pontuação de 0 a 10 para cada medida. Multiplicando primeiro a pontuação de cada medida pelos pesos e, em seguida, somando os resultados, a matriz produz uma pontuação total de 0 a 1000 (JÄÄSKELÄINEN, 2009).

A estrutura de medição foi aplicada em indústrias de manufatura, serviços e organizações públicas (DERVITSIOVITS, 1995). De acordo com Rantanen e Holtari (1999), o método matricial de medição de desempenho é um dos mais popularmente usados ao lado de estruturas de medição de desempenho balanceado, como o Balanced Scorecard.

O método da matriz se distancia do exame de produtividade tradicional. Inclui muitos fatores diferentes que afetam a produtividade, que não medem necessariamente a relação entre o produto e o insumo. Portanto, o termo matriz de desempenho também seria bem justificado (JÄÄSKELÄINEN, 2009).

Parece claro que os serviços públicos são um contexto complexo para a medição da produtividade que pode exigir um exame específico e extenso. Diversas abordagens, métodos e estruturas para medir a produtividade podem ser encontradas na literatura, algumas das quais (medidas monetárias) podem claramente não ser aplicadas no caso dos serviços públicos. Por outro lado, muitos outros, como índice de saída e métodos de matriz, bem como scorecards, podem ser adequados. Pesquisas anteriores sugerem que é necessário começar a investigação a partir do nível operativo (serviços individuais). Desta forma, também é possível aplicar a abordagem desagregada à medição. A aplicação da abordagem desagregada na prática pode exigir um método de medição mais detalhado, como índice ou medição de matriz (JÄÄSKELÄINEN, 2009).

Com base na análise realiza, entendemos que a metodologia da matriz trará maior possibilidade de abrangermos alguns indicadores importantes para essa métrica. Vale destacar que a citada já foi utilizada em outros estudos referentes ao serviço público.

6. INSS E MUDANÇAS DE GESTÃO

O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS é uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Previdência Social (MPS), fundamentada pelo disposto no artigo 17 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e criada em 27 de junho de 1990, pelo Decreto nº 99.350, como resultado da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS (BRASIL, 2010).

Como finalidade institucional, visa-se promover o reconhecimento, pela Previdência Social, do direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social (BRASIL, 2010).

Por sua importância, a missão do INSS está relacionada à promoção do reconhecimento de direitos e à manutenção da cidadania. Para administrar um sistema tão complexo e garantir um atendimento de excelência aos cidadãos, é imprescindível a correta organização das funções e dos processos de trabalho, uma equipe de servidores capacitada, motivada e identificada com a missão institucional e uma gestão profissional de alto nível (BRASIL, 2010).

Conforme citado anteriormente, a estruturação da ação de planejamento no INSS advém da publicação do Decreto nº 3.081/1999, que descentralizou as antigas Superintendências em Gerências Executivas – Gex. Esse planejamento refletia somente as ações do Plano Plurianual – PPA de abrangência nacional (Programa Brasil em Ação), não havendo nenhuma estratégia relacionada à visão de futuro personalizada da Instituição (BRASIL, 2010).

No INSS, a materialização do Planejamento Estratégico em iniciativas concretas é estruturada na forma de Planos de Ação anuais, que direcionam e alinham os esforços para o atingimento dos objetivos estratégicos da instituição, além da definição de responsabilidades, cronogramas de execução, indicadores de desempenho e metas para cada ação ou projeto institucional.

O Plano de Ação é composto por Ações Descentralizadas, sendo executadas pelas Agências da Previdência Social – APS, Gerências-Executivas e Superintendências Regionais; e de Ações Centralizadas e Projetos Estruturantes, de responsabilidade da Administração Central. Caracterizam-se como um movimento de descentralização do processo de planejamento e aprimoramento das técnicas de gestão, com a participação dos servidores de todos os níveis institucionais, pactuadas em um Termo de Compromisso de Resultados,

assinado pelos gestores, desde o Gerente de APS até o Ministro de Estado, efetivando assim um pacto de gestão que reforça o empenho e o comprometimento de todos, a partir dos objetivos traçados.

A implantação de uma metodologia de monitoramento/avaliação dos resultados envolve todos os níveis institucionais e permite um completo diagnóstico dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria em cada uma das ações, facilitando, assim, a adoção das medidas corretivas necessárias.

Nos anos de 2001 a 2004, alguns Planos de Ações foram lançados com foco na continuidade do Programa de Melhoria da Qualidade dos Serviços Previdenciários, visando à administração por resultados, a descentralização decisória e orçamentária, a administração participativa, a avaliação de desempenho, a transparência e, fundamentalmente, o foco no cidadão-cliente.

A Diretoria de Benefícios - DIRBEN, através da Orientação Interna INSS/DIRBEN Nº 48 de 2001 e do Novo Modelo de Gestão de Benefícios, implantou o requerimento e concessão de auxílio-doença via Internet, visando uniformizar e agilizar os procedimentos no que se refere ao reconhecimento inicial do direito e a necessidade de criar alternativas de atendimento que reduzam a demanda de segurados nas Agências. Tal mudança foi importante, pois buscava o aumento de produtividade e eficiência da Autarquia, devido à alta demanda pelo serviço, e representava uma mudança de paradigma com o uso de meios digitais.

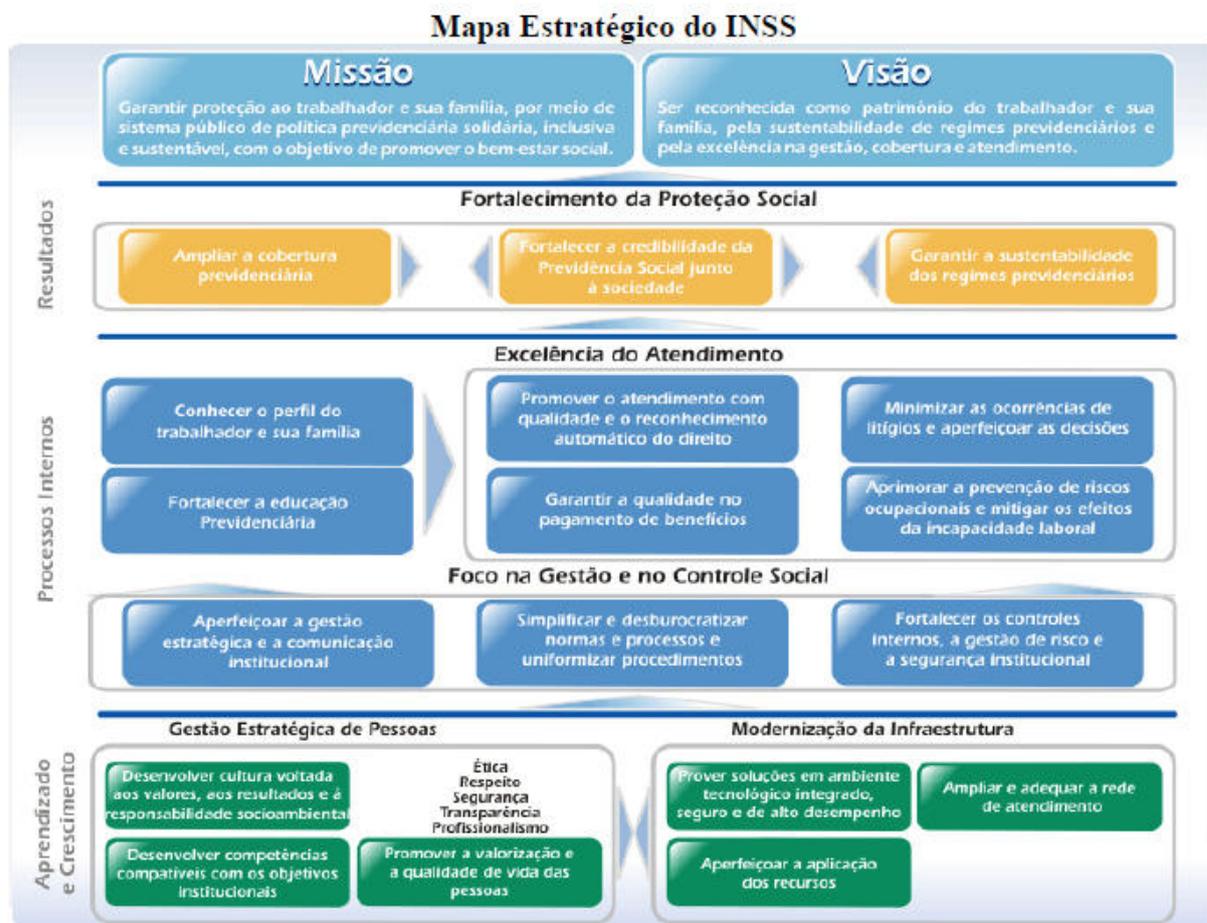
No segundo semestre de 2005, o INSS, por meio da Resolução nº 201/INSS/DC, de 14 de julho de 2005, desenhou seu Modelo Operacional do Regime Geral de Previdência Social e construiu o primeiro esboço do respectivo Mapa Estratégico, alicerçado na metodologia do *Balanced Scorecard* – BSC. Desse modo, surgiu o primeiro Plano Estratégico personalizado, desde 1999.

Não obstante, o INSS, na busca pela melhoria do atendimento ao beneficiário e redução das filas nas APS's, ampliou o uso dos canais remotos, conforme Orientação Interna Conjunta nº 04 INSS/DIRBEN/DIRAT, de 11 de julho de 2006. Doravante, um dos avanços, foi a possibilidade do cidadão agendar o pedido de qualquer benefício da carteira de serviços para uma Agência da Autarquia de sua escolha, resguardando os seus direitos desde aquele momento.

A partir do segundo semestre de 2008, utilizando a metodologia do BSC, a Previdência Social construiu o seu Mapa Estratégico, com a visão de longo prazo para o

período de 2009 a 2015, que contemplou 18 dos 20 objetivos estratégicos previstos no Mapa Estratégico da Previdência Social, apresentado na Figura 6.1..

Figura 6.1 – Mapa Estratégico do INSS



Fonte: Intraprev

Decorrente desses objetivos, foi ordenado um conjunto de ações integradamente bem trabalhadas, no intuito de garantir o alcance dos desafios lançados para cada objetivo estratégico. Dessa estratégia, foram estabelecidas prioridades e metas para o ano de 2009.

Todo esse processo de planejamento no INSS foi institucionalizado em fevereiro de 2009, com a publicação da Resolução nº 63/INSS/PRES, que apresentou não somente a metodologia, mas também a estruturação das 35 ações a serem trabalhadas no ano em questão. Também ficou disciplinada a forma de avaliação, com reuniões periódicas, nas quais participam não somente a Administração Central, como também os Superintendentes Regionais, Gerencias Executivas e Agências da Previdência Social. O contato mais aprofundado entre gestores e equipes é essencial, nesse momento, para a troca de

informações, experiências e visões. Ao final de cada reunião, os resultados são apresentados ao Ministro da Previdência Social.

O Plano de Ação de 2009 foi o primeiro pós-Planejamento Estratégico da Previdência Social, caracterizando-se como o movimento inicial de descentralização do processo de planejamento e aprimoramento das técnicas de gestão nas unidades descentralizadas do INSS. Foi composto por 35 ações e projetos estruturantes, entre os quais 10 ações eram descentralizadas, acompanhadas pelas Gerências Executivas.

Com o Plano de Ação/2010, foram inseridas quatro importantes inovações: 1ª) planejamento participativo; 2ª) contratualização da gestão, 3ª) ciclo de avaliação de resultados e 4ª) institucionalização do Plano.

Nos anos subsequentes, tais inovações foram definitivamente agregadas às práticas da Casa, desenvolvidas com perseverança, empenho e firmeza, no caminho de conquista da missão institucional desenhada.

Sob esse viés, o Plano de Ação tem se mostrado um importante instrumento de disseminação de boas práticas, sendo um eficiente canal de comunicação, já que as críticas e as sugestões apresentadas pelos servidores e gestores são transmitidas e discutidas com os níveis hierárquicos superiores. A avaliação do Plano de Ação é realizada trimestralmente por meio de reuniões conduzidas pelos respectivos gestores.

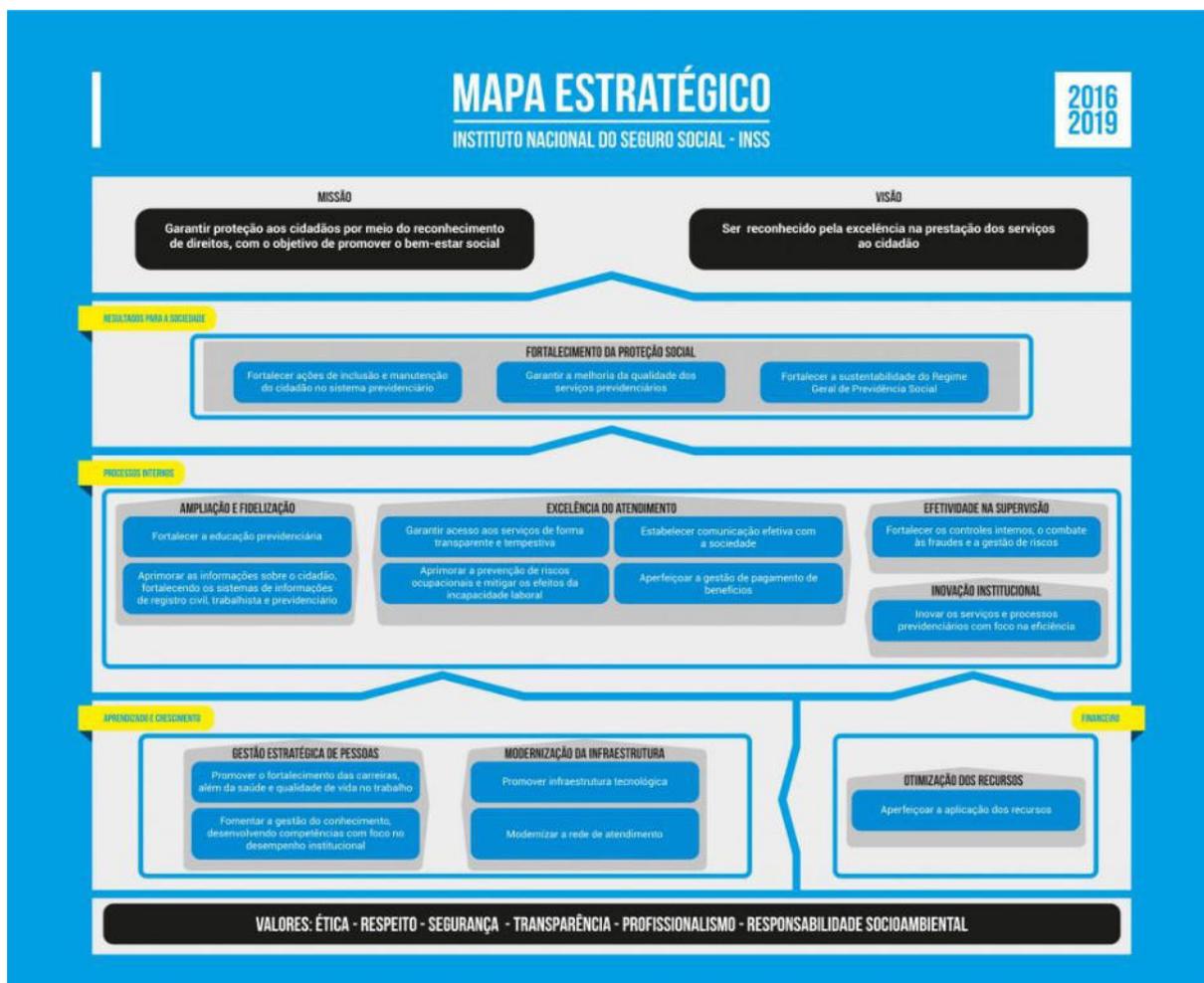
Atualmente, o Plano de Ação faz parte do dia a dia das unidades do instituto e os resultados desse esforço organizado de planejamento são expressos nos avanços conquistados, mesmo com todas as dificuldades que se apresentaram ao longo do ano.

Para facilitar o acompanhamento e dar mais transparência ao processo de gestão, disponibiliza-se um Painel de Desempenho, que permite que os resultados mensais e trimestrais das unidades sejam visualizados por todos os servidores da instituição, de forma prática, resumida e amigável, facilitando o acompanhamento das metas definidas no Plano de Ação, além de agilizar a tomada de decisão.

Em 2016, devido ao Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019, instituído pela Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, e conforme a transferência de vinculação do INSS, do Ministério do Trabalho e Previdência Social para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, nos termos da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, foi aprovado o Mapa Estratégico para o quadriênio 2016 – 2019, através da Resolução nº 554/PRES/INSS, de 20 de outubro de 2016.

Na Figura 6.2, apresenta-se o mapa estratégico do INSS, que elucida a missão e a visão, além dos resultados esperados, processos internos e aprendizagem esperada.

Figura 6.2 - Mapa estratégico do INSS



Fonte: Intraprev

Vale ressaltar que o Planejamento Estratégico é consolidado graficamente no Mapa Estratégico, baseado na metodologia do BSC. Trata-se de instrumento de comunicação que proporciona maior alinhamento do Instituto com os objetivos institucionais. Nele, constam a missão, a visão de futuro, os direcionadores e os objetivos estratégicos, representados por diagramas de relação entre causa e efeito, identificados por setas.

A elaboração do Mapa iniciou a partir do repensar da missão e da visão de futuro da organização, de maneira a tornar mais clara para a sociedade a razão de ser da Previdência Social e como esta deseja ser reconhecida.

Na Figura 6.3, a seguir, exibe-se o atual mapa estratégico do INSS para o quadriênio 2020-2023, o qual foi aprovado pela Resolução nº 2/CEGOV/INSS, de 31 de dezembro de 2019, descrevendo a missão, a visão e as características dos serviços de gestão eficiente.

Figura 6.3 - Mapa estratégico do INSS



Fonte: Intraprev

Nota-se que o Mapa Estratégico sofreu algumas mudanças na missão, na visão e nos direcionadores estratégicos com relação ao anterior. Uma dessas principais mudanças é a alteração da percepção do INSS de prestador de serviços ao cidadão para executor de políticas sociais (Missão e Visão). Entretanto em 2022, conforme Resolução CEGOVI/INSS Nº 15, de 24 de janeiro de 2022, o qual alterou novamente a missão e visão da Instituição retirando esse aspecto social.

Como se pode observar, antes, citavam-se a modernização da infraestrutura, a otimização dos recursos, a gestão estratégica de pessoas, a inovação institucional, a ampliação e fidelização, a efetividade na supervisão, a excelência do atendimento e o controle social. No último mapa, passaram a constar a otimização dos recursos, a modernização da infraestrutura, a gestão estratégica de pessoas, a inovação institucional, a efetividade na supervisão, a excelência do atendimento, a ampliação e a fidelização, e o fortalecimento da proteção social. Vale ressaltar que o surgimento do direcionador otimização de recursos, o qual anteriormente

estava dentro da modernização da infraestrutura, mostrando, assim, que o INSS passou valorizar esse objetivo.

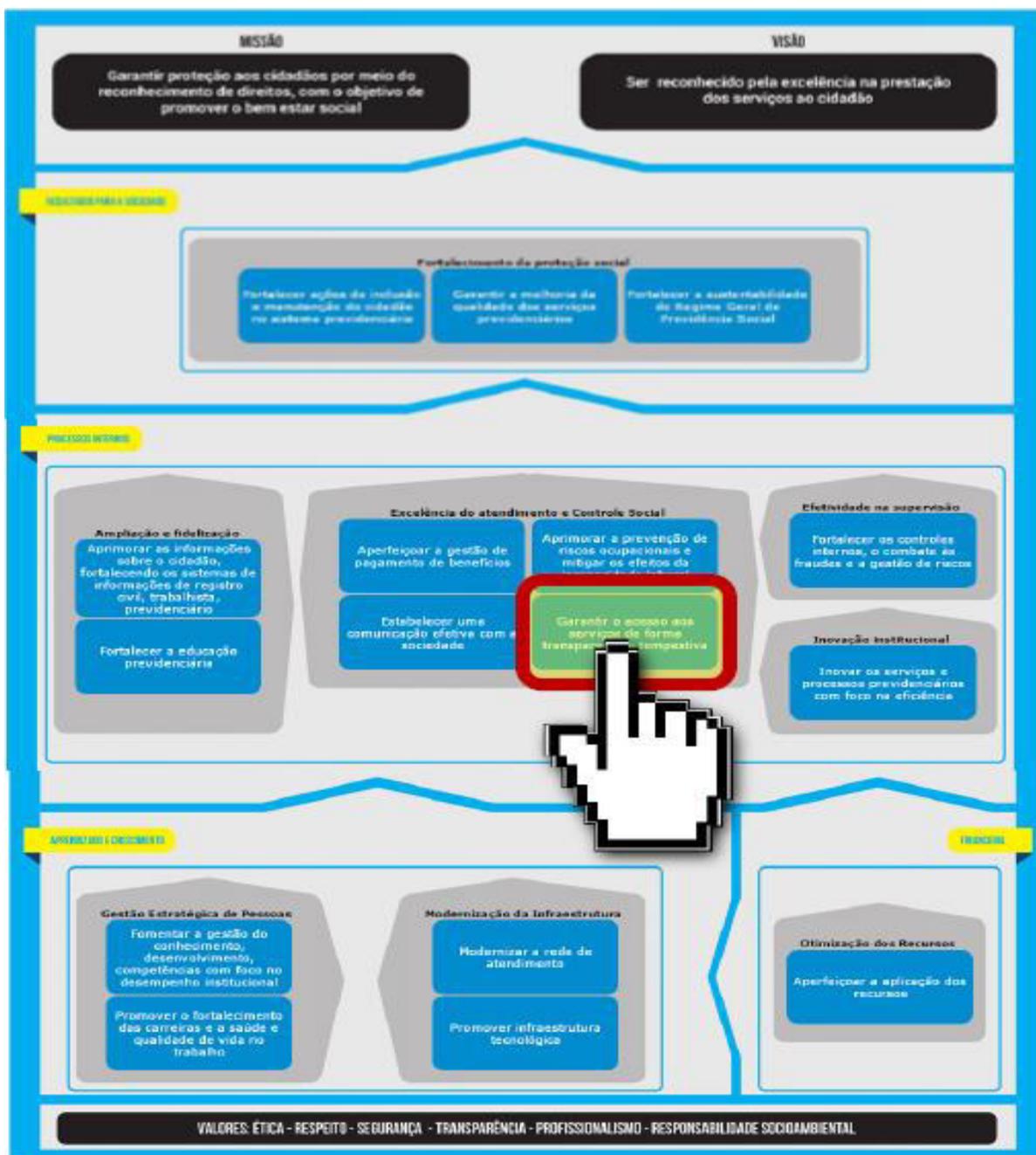
Figura 6.4 – Alteração do Mapa Estratégico 2022 – 2023



Fonte: Intraprev

Como se pode observar, antes, citavam-se a modernização da infraestrutura, a otimização dos recursos, a gestão estratégica de pessoas, a inovação institucional, a ampliação e fidelização, a efetividade na supervisão, a excelência do atendimento e o controle social. No último mapa, passaram a constar a otimização dos recursos, a modernização da infraestrutura, a gestão estratégica de pessoas, a inovação institucional, a efetividade na supervisão, a excelência do atendimento, a ampliação e a fidelização, e o fortalecimento da proteção social. Vale ressaltar que o surgimento do direcionador otimização de recursos, o qual anteriormente estava dentro da modernização da infraestrutura, mostrando, assim, que o INSS passou valorizar esse objetivo.

Figura 6.5 – Mapa Estratégico – Ação Descentralizada – Garantir acesso aos serviços de forma transparente e tempestiva



Fonte: Intraprev

Não obstante, como citado anteriormente, os Planos de Ações foram lançados com foco na melhoria contínua da produtividade e qualidade dos serviços prestados, visando à administração por resultados, a descentralização decisória e orçamentária, a administração participativa, a avaliação de desempenho, a transparência e, fundamentalmente, o foco no cidadão. As diretrizes para elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos de ação são

definidas anualmente pela Administração Central - com participação das Superintendências Regionais - e aprovadas por resolução do presidente do INSS.

Cada Agência da Previdência Social (APS) deve ter metas específicas, fixadas de acordo com as suas particularidades, e observadas as ações e indicadores de desempenho aprovados nas diretrizes para a construção do Plano de Ação Anual. As metas são definidas pelos gestores das APS em conjunto com suas equipes, de forma participativa, observando parâmetros previamente definidos. Essas proposições são negociadas com o gerente executivo e, em seguida, com o superintendente regional. As metas consolidadas por Superintendência são, então, aprovadas pela Administração Central.

As APS, Gerências-Executivas (GEX) e Superintendências Regionais podem incluir outras ações, indicadores de desempenho e metas em seus respectivos planos de ação.

Segue abaixo, figura 6.6 um exemplo de ação estratégica descentralizada focada na produtividade da Instituição.

Tal ação se desdobra em demandas que geram indicadores a serem acompanhados pelas APS, Gerências-Executivas e Superintendências Regionais. Abaixo segue um indicador criado do direcionador citado anteriormente para acompanhamento da fila de espera “virtual” dos serviços do INSS há época.

Figura 6.6 – Ação Descentralizada – Garantir acesso aos serviços de forma transparente e tempestiva – Indicador TMAA

6.4.1 #		6.4.2		6.4.3a		6.4.3b	
Direcionador	18 - Excelência do atendimento e Controle Social						
Objetivo	6.4 - Garantir o acesso aos serviços de forma transparente e tempestiva						
Ação	6.4.1 - Reduzir o tempo de espera dos atendimentos agendados						
Indicador	6.4.1 - Tempo Médio de Espera dos Agendamentos Ativos (TMAA)						
Unidade Responsável	01.900 - DIRETORIA DE ATENDIMENTO (DIRAT)						
Tipo da Ação	Descentralizada						
21.150 - SR SUDESTE I		R	108				
11.150 - SR SUDESTE II		P	75	73	71	68	66
		R	83				
						65	65
							63
							62
							60
							58
							57

Fonte: Intraprev

Na figura 6.7, temos um exemplo de como eram disponibilizados os indicadores por APS e GEX no painel desenvolvido para acompanhamento do Plano de Ação vigente. Na linha temos o histórico do ano, onde a linha P representa a meta pactuada em reunião com a GEX de subordinação e aprovada junto a Superintendência Regional e a Presidência, e a linha R o resultado alcançado.

Figura 6.7 – Indicador TMD

5.1.1		5.1.2a #		5.1.2b	
Direcionador	5 - Excelência do atendimento e Controle Social				
Objetivo	5.1 - Promover o reconhecimento automático de direitos.				
Ação	5.1.2 - Agilizar a análise de requerimentos iniciais de benefícios				
Indicador	5.1.2a - Tempo Médio de Decisão (TMD)				
Unidade Responsável	01.500 - DIRETORIA DE BENEFÍCIOS (DIRBEN)				Servidor Responsável
Tipo de Ação	Descentralizada				

PA-2015

Mapa 2015	Realizado	Fórmula														
Unidade	Evol.	P/R	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Sep	Out	Nov	Dez		
11.021 - GEX BARBACENA	👍	P	12	13	12	12	12	12	12	12	12	12	11	12	12	
		R	13	15	13	16	12	11	13	21	19	10	15	16		
11.021.010 - APS BARBACENA	👎	P	15	18	15	14	14	13	13	15	14	12	12	12		
		R	18	23	18	26	24	14	9	-	107	11	21	21		
11.021.100 - APS CARANDÁI	👍	P	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10		
		R	8	5	5	8	3	8	6	302	25	3	14	7		
11.021.020 - APS CONGONHAS	👍	P	14	13	12	12	12	12	14	12	13	13	13	13		
		R	7	17	14	12	16	17	18	51	17	7	9	10		
11.021.030 - APS CONSELHEIRO LAFAIETE	👍	P	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10		
		R	8	13	9	12	4	10	5	14	12	7	7	9		
11.021.040 - APS OURO BRANCO/MG	👎	P	17	17	15	16	15	16	18	16	15	16	16	16		
		R	10	7	11	40	12	24	21	-	20	9	19	25		
11.021.050 - APS SANTOS DUMONT	👎	P	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10		
		R	8	7	9	10	9	4	29	55	89	8	11	15		
11.021.060 - APS SÃO JOÃO DEL REI	👍	P	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10		
		R	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10		

Fonte: Intraprev

Tabela 6.1 - Intervalo de satisfação dos resultados das ações estratégicas

INDICADORES COM TENDÊNCIA POSITIVA (Quanto Maior, Melhor)		
FAIXA DE EXECUÇÃO	AValiação DO RESULTADO	COR DE IDENTIFICAÇÃO
Maior que 90%	Satisfatório	✓ Verde
De 65% a 90%	Merece Atenção	✓ Amarelo
Abaixo de 65%	Insatisfatório	✓ Vermelho
-	Não Avaliado no Período	✓ Cinza
INDICADORES COM TENDÊNCIA NEGATIVA (Quanto Menor, Melhor)		
FAIXA DE EXECUÇÃO	AValiação DO RESULTADO	COR DE IDENTIFICAÇÃO
Menor ou igual a 110%	Satisfatório	✓ Verde
De 111 a 135%	Merece Atenção	✓ Amarelo
Acima de 135%	Insatisfatório	✓ Vermelho
-	Não Avaliado no Período	✓ Cinza

Fonte: Intraprev

Não obstante, para facilitar a compreensão e permitir o diagnóstico rápido do desempenho mensal das unidades, os resultados mensais dos indicadores de desempenho são avaliados segundo um esquema de cores, apresentados na Tabela abaixo. A avaliação inicia-se com a apuração do percentual de execução alcançado em cada indicador em relação à meta prevista para o mês. A partir desse percentual e considerando a tendência do indicador (positiva ou negativa), o resultado será avaliado de acordo com o intervalo correspondente informado na coluna “Faixa de Execução” e identificado nas colunas “Avaliação do Resultado” e “Cor de Identificação”.

O INSS estabeleceu o nível de excelência dos indicadores de desempenho, que foram utilizados no processo de avaliação dos resultados das ações descentralizadas (Tabela 6.2.). Nesses casos, os resultados iguais ou melhores aos níveis de excelência estabelecidos foram identificados pela cor “azul”.

Tabela 6.2 – Nível de excelência dos indicadores das ações estratégicas Descentralizadas

RESULTADOS CONSIDERADOS EXCELENTE, INDEPENDENTEMENTE DA META PARA AS AÇÕES DESCENTRALIZADAS	
INDICADOR	NÍVEL DE EXCELÊNCIA (✓)
MOB CGU/TCU	0 (zero)
Índice de Resolutividade – IRES	70%
Tempo Médio de Concessão – TMC	10 dias
% Processos acima de 45 dias – PRA45D	0% (zero)
Tempo Médio de Tramitação dos Processos Iniciais de Recurso Administrativo – TMTR	30 dias
Tempo Médio de Cumprimento de Decisão de Recurso Administrativo – TMCDR	20 dias
Tempo Médio de Tramitação para Cumprimento de Decisão Recursal na GEX – TMTC	20 dias
Tempo Médio de Espera do Atendimento Agendado – TMEA	5 dias
Tempo Médio de Espera do Atendimento Agendado da Perícia Médica – TMEA-PM	5 dias
Tempo Médio de Espera para Avaliação do Potencial Laboral – TMEAPL	15 dias

Fonte: Intraprev

Na figura 6.8, trazemos o Painel de Desempenho que apresenta, de forma gráfica, a situação dos indicadores de desempenho (indicadores pactuados, “não-pactuados” e informações gerenciais sobre insumos da unidade pesquisada), resume os resultados do Plano de Ação referentes ao mês em curso, assim como aqueles acumulados desde o início do ano e, também, informações adicionais e importantes para análise da evolução da gestão da unidade. No painel, aparecem os indicadores pactuados trimestralmente, tendo em vista a avaliação obrigatória do plano trimestralmente.

Figura 6.8 – Painel de Desempenho



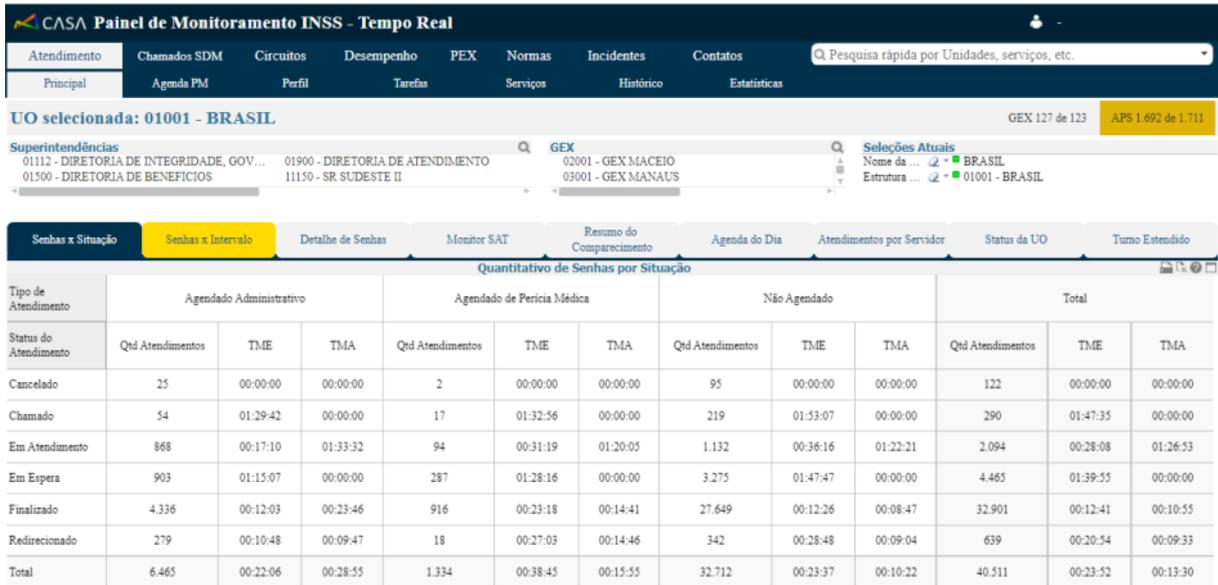
Fonte: Intraprev

O INSS tem como preocupação assegurar que o comportamento dos seus gestores esteja alinhado aos objetivos institucionais e pautado num conjunto de princípios que traduzem uma organização ética, transparente, responsável, profissional, sustentável e que busca, incessantemente, a excelência da gestão.

Na APS que o reconhecimento do direito se materializa. A excelência do atendimento somente é possível se os requisitos para o bom funcionamento da unidade forem atendidos. Portanto, todos os gestores da estrutura organizacional do INSS devem orientar suas ações para o perfeito funcionamento das Agências com base nas ferramentas de gestão disponíveis, como esse painel.

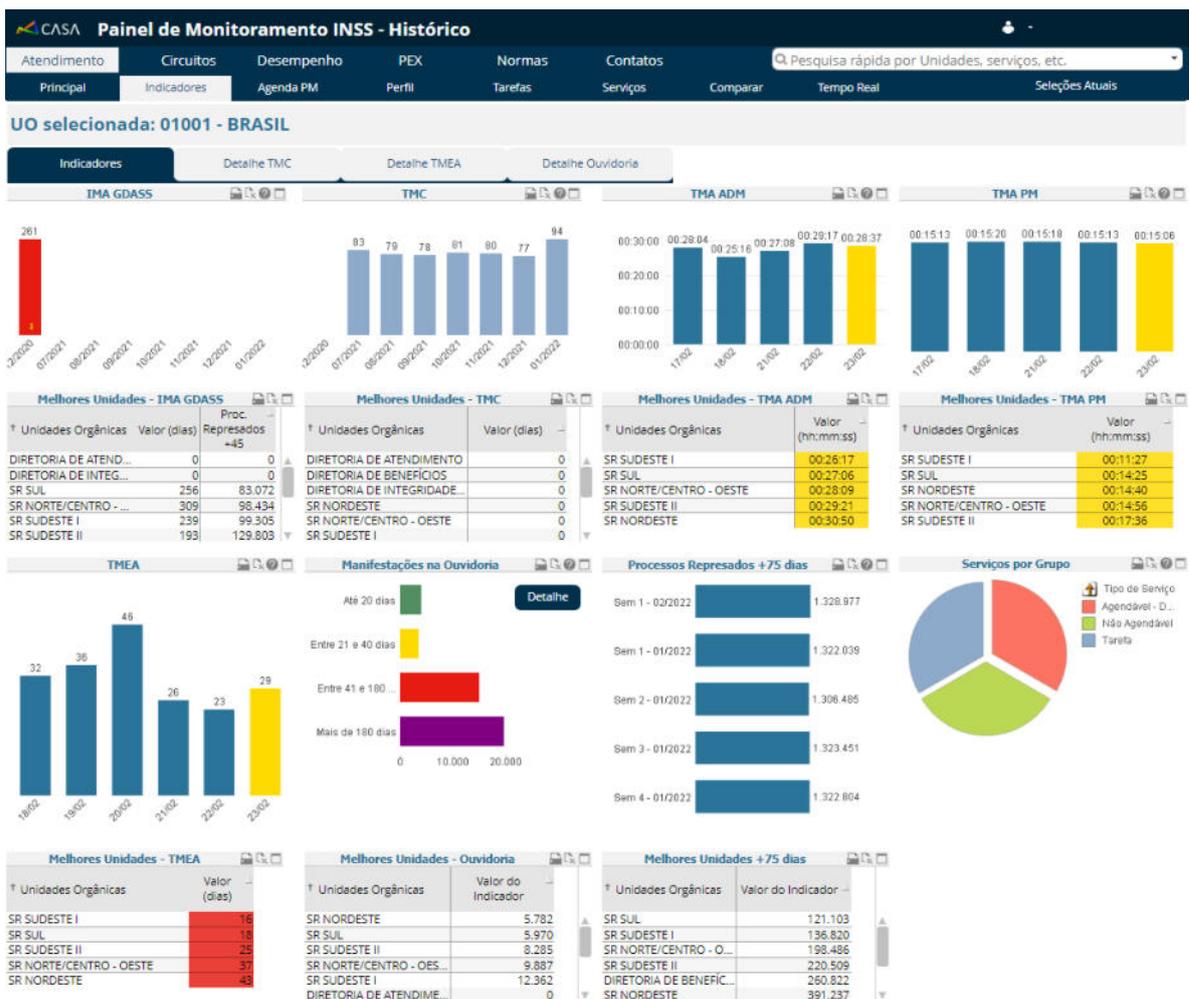
Em 2012, o INSS, devido à necessidade de disciplinar a implantação do regime de turnos, em período de doze horas ininterruptas nas APS, através Resolução N° 177/PRES/INSS, DE 15 de fevereiro de 2012, utilizou os indicadores pactuados para avaliar essa alteração e a manutenção do plano. Vale ressaltar que esse regime trouxe uma benesse para os servidores lotados nessas unidades, pois os citados puderam reduzir suas cargas horárias de 40h semanais para 30 horas semanais com base nos resultados do Plano de Ação. A métrica era simples, era considerada a diferença dos resultados dos indicadores acompanhados pela unidade, onde, havendo maior número de variações negativas do que variações positivas e, não sendo comprovada a ocorrência de casos fortuitos ou motivo de força maior, o regime especial de atendimento em turnos era cancelado.

Figura 6.9 – Painel de Monitoramento – Parte do Atendimento



Fonte: Intraprev

Figura 6.10 – Painel de Monitoramento – Indicadores



Fonte: Intraprev

Através do Memorando-Circular nº 2 /DIRAT/INSS de 2 de fevereiro de 2018, o INSS criou o painel de monitoramento, o qual possui todos indicadores de atendimento e performance e outros dados sensíveis da Instituição (Figura 6.9 e 6.10).

Através da Portaria nº 91 /PRES/INSS, de 19 de janeiro de 2017, o INSS implantou o projeto INSS Digital, cujos requerimentos, antes físicos, seriam processados de forma eletrônica, eliminando, assim, a tramitação de processos presenciais. Devido aos bons resultados conferidos, foi feita a expansão do projeto para todas as unidades do INSS até o final de 2017, conforme estabelecido pela Portaria nº 1.106 /PRES/INSS, de 30 de junho de 2017.

Mediante o desenvolvimento tecnológico, para conferir celeridade e economicidade ao atendimento prestado, otimizando a força de trabalho, o INSS instituiu a Prova de Conceito do Projeto Teletrabalho, na qual as atividades laborais exercidas pelos servidores da Autarquia podem ser executadas dentro ou fora de suas dependências, em localidade diferente de seu órgão de lotação (alternativa remota), sob a denominação de Teletrabalho, conforme determinado pela Portaria nº 2.033 /PRES/INSS, de 28 de novembro de 2017. Observadas as diretrizes e as condições estabelecidas nesta Portaria, ou por meio dos atos emanados do GT, em conjunto com a sua Gerência-Executiva, o Teletrabalho poderia ser implementado utilizando a condicionante de mensuração da produtividade.

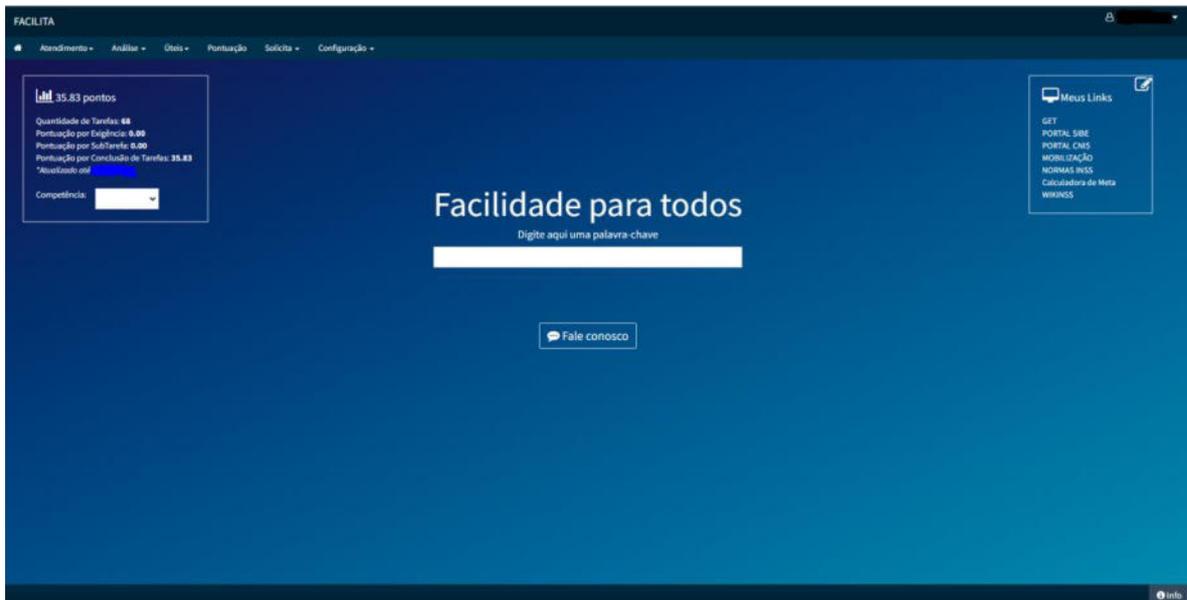
Em 10 de abril de 2019, através da Portaria interinstitucional nº 4 SPREV/SGD/INSS/DATAPREV, o INSS instituiu um Comitê Estratégico e um Grupo de Trabalho Interinstitucional para implementação da Transformação Digital, visando a melhoria do atendimento ao cidadão, a celeridade na análise de concessão inicial de benefícios e a redução de pagamentos de benefícios com indícios de inconsistências. Tal mudança fez que os serviços do INSS pudessem ser solicitados pelo segurado sem sair de sua residência.

Com a massificação do regime de teletrabalho, ocorreu a necessidade de avaliar outros parâmetros da atuação dos servidores e sua produtividade, visando validar a manutenção ou não do regime de teletrabalho. Sendo assim, foi criado o painel “facilita”, onde o gestor poderia extrair a produtividade dos servidores subordinados e o próprio servidor poderia acompanhar suas atividades (Figura 6.11).

Posteriormente, com base na Resolução PRES/INSS nº 14 de 1º de fevereiro de 2021 a qual alterou alguns parâmetros do Mapa Estratégico do INSS para o quadriênio 2020 – 2023, foi projetado um novo painel de indicadores de desempenho organizacional o qual apresenta a

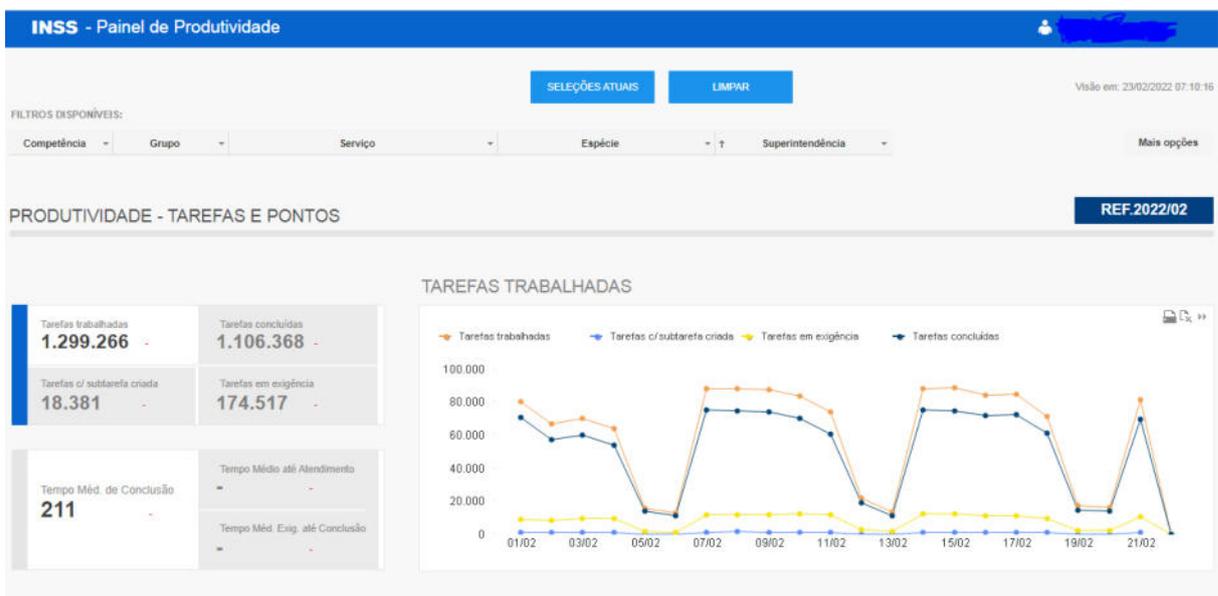
produtividade por unidade e por servidor por faixa de tempo e tipo de trabalho realizado (Figura 6.12).

Figura 6.11 – Painel Facilita



Fonte: Intraprev

Figura 6.12 – Painel de Produtividade



Fonte: Intraprev

6.1. Qualidade do serviço no INSS

Segundo Grönroos e Ojasalo (2004), a produtividade não pode ser entendida sem levar em conta a inter-relação entre o uso de insumos ou recursos de produção e a qualidade percebida da produção produzida com esses recursos.

Ao longo dos anos, o INSS utiliza diversos planos de ações, com vários indicadores, em busca constante da melhoria do atendimento ao público. Assim, foi realizada uma pesquisa bibliográfica nesses planos, em busca de informações sobre o índice de produtividade e a eficiência da instituição.

Não foi localizada, atualmente uma métrica para avaliar a qualidade do serviço prestado. Entretanto temos a ouvidoria a qual possibilita, que os segurados, conforme disposto no Art.37, § 3º da Constituição Federal, apresentem reclamações relativas à prestação dos serviços, denúncias ou elogios. Apesar do foco principal seja na resolução de problemas internos, ela busca tornar viáveis os direitos dos interessados de serem ouvidos e terem suas demandas pessoais tratadas adequadamente.

Cabe destacar que o INSS é responsável pelo reconhecimento inicial do direito aos benefícios previdenciários e dos Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC. Com base no exposto, foi elaborado um questionamento simples (ANEXO I), junto aos Gestores de Benefício da Superintendência Regional II, a qual abrange os Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, sobre quais métricas atuais ou novas (sugestões) os citados entendem ser possível a leitura da qualidade dos serviços do INSS.

Uma das limitações desse procedimento seria a adesão dos gestores, fato que se ratificou. Apenas 30% dos gestores (ANEXO II) responderam a pesquisa. Sendo assim, seguem abaixo as respostas (ANEXO II):

- Supervisão Técnica - SUPERTEC;
- Recurso;
- Revisão;
- Produtividade;
- Admissibilidade de apuração de irregularidade; e
- Reabertura de processo.

Na sequência, descreve-se cada item e o porquê de sua utilização (ou não).

A Supervisão Técnica – SUPERTEC foi instituída inicialmente como experiência-piloto, visando ser implementada para as Centrais de Análise de Benefícios, com o objetivo

de garantir a representatividade da qualidade dos processos. O tamanho da amostra de processos a serem supervisionados será estabelecido de maneira a garantir relevância estatística, com base na média mensal de processos concluídos no ano anterior, em todo o Brasil, com um nível de confiança de 95%, com margem de erro de 3%, conforme Portaria nº 747/DIRBEN/INSS, de 29 de outubro de 2020. A conclusão da supervisão se dará com a ratificação ou não da decisão administrativa exarada no processo supervisionado, com ou sem indicação da necessidade de revisão de ofício ou de existência de irregularidade. Hoje, a SUPERTEC é realizada de três em três meses, e necessita da avaliação individualizada dos processos selecionados por 23 servidores (atualmente). A alteração para mensal poderia gerar para o INSS um índice sobre a qualidade de suas análises, entretanto não abrange toda a carteira de benefício.

O Recurso é um serviço oferecido para o segurado que discorde de uma decisão administrativa do INSS. Por exemplo: quando um requerimento de benefício é negado. O Recurso Ordinário é enviado para a Junta de Recursos, que é a 1ª Instância do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), o qual não faz parte do quadro do INSS. Essa opção é válida, uma vez que os benefícios são avaliados por um órgão independente.

Já a Revisão é um serviço para a pessoa que quer uma nova análise do benefício que recebe, sendo indicada nos casos de: reanálise do valor do benefício ou do tempo de contribuição considerado; inclusão/alteração/exclusão de dependentes; e apresentação de novos documentos. Tal escolha é viabilizada, pois as solicitações de revisão após o reconhecimento do direito podem indicar que ocorreu algum erro na análise.

A produtividade é citada pelo tempo de conclusão dos benefícios. Entretanto a citada é uma métrica a qual se busca nesta pesquisa.

A Admissibilidade de apuração de irregularidade é um encaminhamento interno criado pelas áreas de benefícios (Reconhecimento Inicial, Manutenção e Cadastro), quando identificado indício de irregularidade na concessão ou manutenção dos benefícios. Existe a possibilidade também de denúncias oriundas da ouvidoria gerarem tal encaminhamento.

Por último, cita-se a Reabertura de processo, que é a atividade interna na qual o objeto da solicitação está relacionado à falha operacional não vinculada à análise do direito (não incluído documentos que viabilizaram o exame do analista, entre outros erros). Ainda assim, tal opção é válida, pois esses equívocos do analista geram a reanálise, na maioria dos casos, entretanto, não possui viés estatístico.

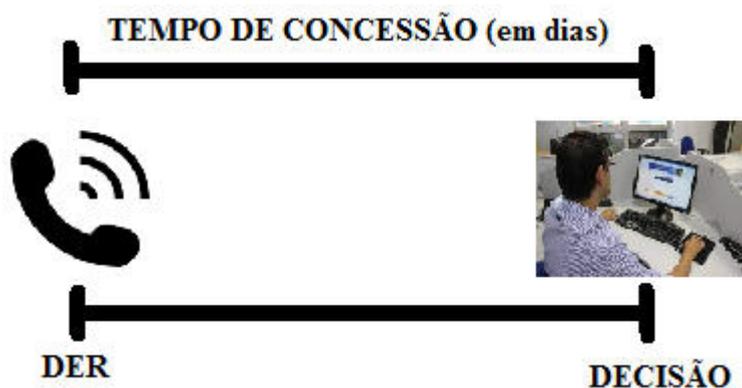
No próximo tópico, iremos esquadrihar algumas métricas que podem ser utilizados para montar do indicador de desempenho do INSS.

6.2. Montagem da métrica

Nesta etapa, serão decididos quais indicadores farão parte da métrica para o sistema de medição de desempenho do INSS. Não obstante, na aplicação do método matricial serão consideradas as necessidades gerenciais, não esquecendo de prestar atenção na medição da qualidade do serviço. Hodgkinson (1999) abordou que ignorar a qualidade na avaliação dos serviços públicos pode prejudicar a motivação para melhorar a produtividade.

Com base no exposto, iremos dar prioridade aos indicadores monitorados pela Instituição (figura 6.9). Um deles é o TMC – Tempo Médio de Concessão, o qual quantifica o tempo médio entre a data da entrada do requerimento - DER (pedido do segurado) e a data da decisão administrativa dos pedidos referentes a benefícios (Aposentadorias, Pensões e Auxílios). Tal indicador pode sinalizar uma demora da análise devido a estoque alto de pedidos entre outros fatores. Na figura 6.2.1, consta uma representação gráfica do tempo de concessão. Lembrando que tal solicitação, atualmente, pode ser feita por telefone ou canais remotos (Internet ou aplicativo próprio).

Figura 6.2.1 – Tempo de Concessão



Outros pontos também cabem ser avaliados para mensurar o desempenho do INSS. Apesar da inclusão de sucesso do Projeto INSS Digital de 2017, ainda existem agendamentos presenciais nas unidades de atendimento do INSS (APS). Logo acreditamos que o indicador Tempo Médio de Espera de Atendimento Agendado – TMEA seja imprescindível para essa

avaliação da performance da Instituição. Na figura 6.2.2, consta uma representação gráfica do tempo de espera de atendimento agendado.

Figura 6.2.2 – Tempo de Espera de Atendimento Agendado

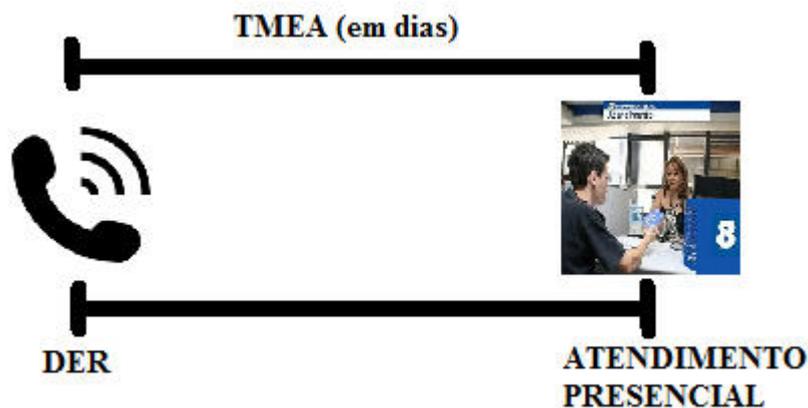


Figura 6.2.3 – Objetivo Estratégico – Desburocratizar os processos de trabalho

RESOLUÇÃO CEGOV/INSS Nº 15, DE 24 DE JANEIRO DE 2022
ANEXO II – PLANO DE AÇÃO INSS 2022

Objetivo Estratégico	Projeto/Ação	Objetivo	Responsável	Produto	Meta	Prazo
Desburocratizar os processos de trabalho	Revisão e consolidação de normas inferiores a Decreto	Analisar, revisar e consolidar os atos normativos, conforme disposto no Decreto nº 10.139/2019.	CGPI	Quantidade de atos revistos e consolidados	4.041	Maio/2022
	Atendimento tempestivo das manifestações de Ouvidoria recebidas pelo INSS	Atender, dentro do prazo legal, as manifestações de Ouvidoria recebidas pelo INSS.	DIGOV	Percentual de manifestações atendidas dentro do prazo legal.	100%	Dezembro/2022
	Ampliação do rol de serviços disponíveis no "Meu INSS"	Ampliar os serviços fornecidos via "Meu INSS".	DIRBEN	Novos Serviços disponibilizados no "Meu INSS"	5	Dezembro/2022
	Reestruturação do processo de trabalho para Acordos de Cooperação Técnica	Simplificar e reestruturar o processo de trabalho para o gerenciamento dos Acordos de Cooperação Técnica. Além disso será proposto um sistema para atendimento das demandas das entidades e o acompanhamento desse processos em quadros gerenciais.	DIRBEN	% de implementação	100%	Dezembro/2022
	Padronização do atendimento ao cidadão nas Agências da Previdência Social	Facilitar o atendimento nas APS por meio da atualização dos fluxos e criação de um portal para ambientação das informações.	DIRBEN	% de implementação	100%	Dezembro/2022
	Expansão do piloto do autoatendimento nas APS	Facilitar o atendimento aos usuários nas APS	DIRBEN	APS com autoatendimento implementado	200	Dezembro/2022

Fonte: Intraprev

No caso de avaliar a qualidade desse serviço, um ponto importante e que faz parte do plano de ação de 2022, é a Ouvidoria. Ela faz parte do Objetivo Estratégico: Desburocratizar os processos de trabalho. Sendo assim, poderíamos avaliar a resolução desses registros dentro do prazo legal. E o outro ponto de qualidade, seria a Supervisão Técnica – SUPERTEC, o qual foi levantado em pesquisa junto aos gestores.

Figura 6.2.4 – Matriz de produtividade

	TMC	TMEA	SUPERTEC (Porcentagem de processos reabertos)	Ouvidoria (% de manifestações respondidas no prazo legal)
Resultado da medição				
10	10	5	0%	100%
9	20	10	10%	90%
8	30	15	20%	80%
7	40	20	30%	70%
6	50	25	40%	60%
5	60	30	50%	50%
4	70	35	60%	40%
3	80	40	70%	30%
2	90	45	80%	20%
1	100	50	90%	10%
0	110	55	100%	0%
Pontuação				
Peso	45	25	15	15
Pontuação ponderada				
Pontuação total				

Após essas considerações, caberia apenas a escolha da escala de cada indicador para fazer parte da matriz. Para isso, teríamos que analisar cada item através de avaliação individual.

No caso do TMC e TMEA já existem avaliações internas, de acordo com planos de ações anteriores, sendo assim iniciariamos a escala a partir do nível de excelência já calculado (TMC = 10 dias e TMEA = 5 dias). Com relação ao SUPERTEC, é um programa novo o qual ainda está em experiência pela Instituição, todavia não podemos deixar de considerar o nível de excelência em 0% de processos reabertos após supervisão técnica, uma vez que não podemos considerar nível de excelência um percentual de retrabalho.

E por último, temos a ouvidoria. De acordo com a Resolução CEGOV/INSS N° 15, de 24 de janeiro de 2022, a ouvidoria faz parte do objetivo estratégico, Desburocratizar os processos de trabalho, do plano de ação de 2022 através da Ação, Atendimento tempestivo das manifestações de Ouvidoria recepcionadas pelo INSS. Essa ação possui uma meta de excelência estipulada pela Instituição de 100%, a qual iremos considerar para esta dissertação.

O passo seguinte na construção de uma matriz de produtividade foi priorizar o peso das medidas. Isso foi feito avaliando a significância de cada fator do ponto de vista da melhoria da produtividade.

No próximo capítulo, faremos uma breve análise dessa matriz e conclusão dos pontos avaliados e aplicabilidade dela.

7. METODOLOGIA E ANÁLISE DE RESULTADOS

7.1. Metodologia

Neste item, apresenta-se a abordagem metodológica geral utilizada no presente estudo. Inicialmente, a partir dos diversos fatores que afetam a escolha da abordagem de pesquisa, descreve-se o procedimento da pesquisa em questão, por sua vez delimitado pelo acesso aos dados da pesquisa, pelos recursos disponíveis e pela formação do pesquisador.

Quanto à abordagem utilizada, as qualitativas e quantitativas são métodos complementares que podem ser combinados para obter resultados aprofundados e abrangentes. A pesquisa qualitativa está tipicamente relacionada à hermenêutica, enquanto a pesquisa quantitativa frequentemente representa o pensamento positivista (GUMMESSON, 2000; OLKKONEN, 1994). A pesquisa qualitativa é um tipo de conceito guarda-chuva que pode incluir muitos tipos diferentes de estudos (TUOMI; SARAJÄRVI, 2009), enfatizando as palavras ao invés de somente quantificar a coleta e a análise de dados; assim, adota-se a abordagem interpretativa (BRYMAN; BELL, 2007; GREEN *et al.*, 2002).

A pesquisa qualitativa é muito útil no campo da pesquisa gerencial (GUMMESSON, 2000), ao buscar uma imagem abrangente do objeto de pesquisa com um exame aprofundado. Em contrapartida, a pesquisa quantitativa inclui o exame de dados numéricos com uma concepção objetivista da realidade social (BRYMAN; BELL 2007; GREEN *et al.*, 2002).

Com relação aos objetivos da pesquisa, considera-se a pesquisa exploratória como o passo inicial de qualquer pesquisa, ao abarcar uma observação que consiste em recolher e registrar os fatos da realidade. Nesse sentido, busca-se proporcionar maior familiaridade com o problema, para torná-lo mais explícito ou viabilizar a construção de uma hipótese (VERGARA, 1997; SANTOS, 1999; ANDRADE, 2002).

A pesquisa também assume características da pesquisa descritiva, ao serem ilustrados certos fenômenos e conceitos, a partir da descrição de processos e de correlações (OLKKONEN, 1994). Enquanto pesquisa explicativa, objetiva-se identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência desses fenômenos (ANDRADE, 2002).

Vergara (1997) explica que, nesse modelo, há um aprofundamento efetivo de conhecimentos, ao tentar entender as razões das coisas, o que amplia a compreensão. Isso posto, nada impede que uma pesquisa explicativa seja a continuação de uma descritiva ou exploratória (SANTOS, 1999).

Na coleta de dados, têm-se os métodos experimental, bibliográfico, documental, empírico (pesquisa de campo), pesquisa *ex-post-facto*, levantamento survey, estudo de caso, pesquisa participante e pesquisa-ação (ANDRADE, 2002; VERGARA, 1997; SANTOS, 1999).

A pesquisa bibliográfica é uma etapa fundamental em todo trabalho científico, por influenciar todas as etapas do desenvolvimento. Consiste no levantamento, seleção, fichamento e arquivamento de informações relacionadas à temática. Já a pesquisa de campo é uma investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno, podendo incluir entrevistas, aplicação de questionamentos, testes e observações. Nesse sentido, “o objeto é abordado em seu próprio meio. A coleta de dados é feita nas condições naturais em que os fenômenos ocorrem, sendo assim diretamente observados” (SEVERINO, 2007, p. 123).

Conforme observado anteriormente, o exame da produtividade e da medição da produtividade nos serviços públicos é um grande desafio. Ao discutir novos modelos e métodos gerenciais, muitas vezes, é difícil examinar as questões de uma forma puramente descritiva. Portanto, a presente dissertação assume características normativas, com abordagem qualitativa e quantitativa, sendo usados procedimentos da pesquisa bibliográfica e da entrevista.

No caso da pesquisa bibliográfica, foi feito um levantamento de todos os dados e indicadores existentes na instituição relacionados ao *input* e *output* do serviço prestado pela instituição. Quanto à entrevista, formulou-se um questionário estruturado, visando à ratificação do índice de produtividade e eficiência criado neste estudo.

7.2. Análise de Resultados

A discussão sobre produtividade e eficiência em serviço é histórica e possui diversos direcionamentos, entretanto, para o serviço público, existe uma dificuldade de avançar nesse ponto, principalmente pelo fato de não envolver a métrica financeira.

Existe uma grande quantidade de pesquisas sobre medição de produtividade do serviço público, entretanto a medição tem se mostrado um grande desafio. Um deles é a natureza intangível e outro a avaliação da qualidade do serviço. Essa dissertação busca uma nova abordagem para gerenciar e medir a produtividade do serviço prestado pelo INSS.

Com base na métrica montada no capítulo anterior, a figura a seguir apresenta um exemplo da matriz que foi desenhada para a Instituição. No exemplo da figura 7.1.1, o valor da primeira medida, TMC, foi de 80 dias. Isso significa que cumpre os requisitos da pontuação 3, onde esse valor é multiplicado por um peso de 45. Logo, a pontuação ponderada da medida é 135. Quando atribuímos outros valores para cada medida, exemplo, 26 dias para o TMEA, 15% de processos reabertos para o SUPERTEC e 80% das ouvidorias respondidas no prazo legal, obtemos a pontuação final de 500, conforme figura 7.1.1.

Figura 7.1.1 – Simulação da Matriz de Produtividade

	TMC	TMEA	SUPERTEC (Porcentagem de processos reabertos)	Ouvidoria (% de manifestações respondidas no prazo legal)
Resultado da medição	80	26	15%	80%
10	10	5	0%	100%
9	20	10	10%	90%
8	30	15	20%	80%
7	40	20	30%	70%
6	50	25	40%	60%
5	60	30	50%	50%
4	70	35	60%	40%
3	80	40	70%	30%
2	90	45	80%	20%
1	100	50	90%	10%
0	110	55	100%	0%
Pontuação	3	5	8	8
Peso	45	25	15	15
Pontuação ponderada	135	125	120	120
Pontuação total	500			

Esse exemplo mostra a importância do operacional, uma vez que o maior peso está no TMC – Tempo Médio de Concessão, 45. Apesar de a qualidade apresentar índices altos, o seu peso total de 30 (SUPERTEC + Ouvidoria) não impacta no resultado final a ponto de gerar uma distorção em relação ao operacional.

Não obstante, baseado no princípio constitucional da eficiência, a necessidade de resposta rápida ao cidadão está representada pelo TMC e no cenário caótico do INSS, não muito diferente de outros órgãos, de redução da capacidade operacional (aposentadorias sem reposição) e demanda crescente, vemos que a alternativa será a automatização dos processos

de trabalho da instituição. Vale ressaltar que tal demanda vem sendo implementada gradativamente desde julho de 2017, embora ainda estar em processo de maturação de seus fluxos e análises.

8. CONCLUSÃO

A pesquisa tem como objetivo principal responder a seguinte pergunta: “Como medir a eficiência e a produtividade no INSS, de forma a aperfeiçoar a prestação de serviços ao cidadão?”. Tal pergunta é importante por dois motivos, o primeiro deles é que a produtividade é um fator importante de sucesso em todas as organizações, e o segundo, a medição da produtividade do serviço público é problemática por diversas razões, não sendo diferente no INSS.

Em atenção ao descrito acima, realizamos uma busca em diversas literaturas sobre produtividade e sua medição no campo de prestação de serviço na área pública e privada, visando atingir atender este questionamento. Nessa dissertação, verificamos vários conceitos sobre a produtividade, dos quais citam a razão entre input e output, a intangibilidade dos componentes do produto e a relevância da qualidade nesse resultado, que vieram para contribuir para um melhor olhar sobre o tema discutido.

Além do conceito de produtividade, fizemos uma passagem sobre os conceitos de eficiência e sua relação com a produtividade, visando elucidar qualquer dúvida sobre os temas e sua aplicabilidade na montagem de novos índices. Não obstante efetuamos uma busca bibliográfica sobre os planejamentos estratégicos do INSS, seus planos de ações e sua gestão ao longo de sua breve história.

No caso do serviço público, existe uma dificuldade para chegar nesse indicador, uma vez que não tem como simplesmente avaliar o output e input. Logo, com a criação dessa matriz, estamos avaliando não somente a entrada e o tratamento dela, mas também a qualidade dessa saída.

As vantagens mais óbvias do método matricial estão no uso gerencial. Este estudo apenas examinou a situação imediatamente após projetar as matrizes. Vale ressaltar que é basilar um estudo estatístico para subsidiar a tomada de decisão quanto aos pesos de cada indicador nesse índice de produtividade. Todavia mais pesquisas sobre o tema desta dissertação são necessárias e que poderão ser realizadas sobre os impactos reais da utilização das matrizes e se algum benefício concreto foi alcançado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública Brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Edição Comemorativa Especial 1967, 2007. p. 67-86.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ALCÂNTARA, C. M. Os princípios constitucionais da eficiência e da eficácia na administração pública. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, 1(Ago-Dez), 24-49. 2009. DOI: 10.24068/2177.8256.2009.1.1;24.49.

ANDRADE, M. M. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ARMISTEAD, C.; MACHIN, S. Business process management: implications for productivity in multi-stage service networks. **International Journal of Service Industry Management (IJSIM)**, v. 9, n. 4, p. 323-336, 1998.

AZEVEDO, E. A. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: RT, 1998.

BARDACH, E. The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law. **Cambridge, MA: MIT Press**, 1977.

BATTAGLIO, R. P.; CONDREY, S. E. Reforming public management: Analyzing the impact of public service reform on organizational and managerial trust. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 4, p. 689-707, 2009.

BERNOLAK, I. Effective Measurement and Successful Elements of Company Productivity: The Basis of Competitiveness and World Prosperity. **International Journal of Production Economics**, v. 52 (October): p. 203–13, 1997. [https://doi.org/10.1016/S0925-5273\(97\)00026-1](https://doi.org/10.1016/S0925-5273(97)00026-1).

BERWIG, A.; JALIL, L. O Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública (versão eletrônica). **Âmbito Jurídico**. 2007. Acesso em 15 de setembro de 2022 de <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-principio-constitucional-da-eficiencia-na-administracao-publica/>

BOYNE, G. A. Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. **Public Money & Management**, Vol. 22, No. 2, p. 17-24, 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.

BRASIL. **Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990**. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do

Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências.

BRASIL. **Resolução nº 554/PRES/INSS, de 20 de outubro de 2016.** Aprova o Mapa Estratégico para o quadriênio 2016 - 2019.

BRASIL. **Portaria nº 747/DIRBEN/INSS, de 29 de outubro de 2020.** Altera a Portaria nº 411 /DIRBEN/INSS, de 22 de maio de 2020 e seus anexos.

BRASIL. **Resolução PRES/INSS nº 14 de 1º de fevereiro de 2021.** Altera a Resolução nº 2/CEGOV/INSS, de 31 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Resolução Nº 177/PRES/INSS, DE 15 de fevereiro de 2012.** Dispõe sobre os horários de funcionamento e de atendimento das unidades do Instituto Nacional do Seguro Social, sobre a jornada de trabalho dos servidores integrantes do seu Quadro de Pessoal, e dá outras providências.

BRASIL. **Resolução nº 2/CEGOV/INSS, de 31 de dezembro de 2019.** Aprova o Mapa Estratégico para o quadriênio 2020 - 2023 e o Plano de Ação para o ano de 2020.

BRASIL. **Resolução CEGOV/INSS Nº 15, de 24 de janeiro de 2022.** Altera a Resolução nº 2/CEGOV/INSS, de 31 de dezembro de 2019 e aprova o Plano de Ação para o ano de 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.** Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências.

BRASIL. **Resolução nº 63/INSS/PRES, DE 4 de fevereiro de 2009.** Aprova o Plano de Ação 2009 do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS.

BRASIL. **Orientação Interna Conjunta nº 04 INSS/DIRBEN/DIRAT, de 11 de julho de 2006.** Dispõe sobre canais remotos de protocolo e constituição de processos físicos de benefícios.

BRASIL. **Orientação Interna INSS/DIRBEN Nº 48 de 2001.** Requerimento e concessão de Auxílio-Doença via Internet.

BRASIL. **Resolução nº 201/INSS/DC, de 14 de julho de 2005.** Aprova o Planejamento Anual Integrado do INSS, do exercício de 2005.

BRASIL. **Decreto nº 3.081, de 10 de junho de 1999.** Aprova a 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.

BRASIL. **Decreto nº 4.660, de 2 de abril de 2003**. Aprova a 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.

BRASIL. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em: janeiro de 2022.

BRASIL. **Portaria interinstitucional nº 4 /SPREV/SGD/INSS/DATAPREV, de 10 de abril de 2019**. Institui Comitê Estratégico e Grupo de Trabalho Interinstitucional para implementação da Transformação Digital no âmbito do INSS.

BRASIL. **Portaria nº 1.106 /PRES/INSS, de 30 de junho de 2017**. Dispõe sobre procedimentos para expansão do Projeto INSS Digital – Uma nova forma de atender.

BRASIL. **Portaria nº 2.033 /PRES/INSS, de 28 de novembro de 2017**. Institui Prova de Conceito do Projeto Teletrabalho.

BRASIL. **Portaria nº 91 /PRES/INSS, de 19 de janeiro de 2017**. Estabelece novo modelo de Fluxos de Atendimento a partir da implantação do Projeto INSS Digital.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996. p. 7-40.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, 2017. p. 147-156.

BROWN, Jr., DEV, C. S. Improving productivity in a service business. Evidence from the hotel industry. **J Serv Res**. v. 2, n. 4, p. 339-54, 2000.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. **Gestão pública no século XXI**: As reformas pendentes. Textos para Discussão, n. 1686. pp. 1-76. Brasília: IPEA, 2011.

CARVALHO, E. **O aparelho administrativo brasileiro**: sua gestão e seus servidores — do período colonial a 1930. In: CARDOSO Jr., José Celso (Org.). Burocracia e ocupação no setor público brasileiro. Brasília: Ipea, 2011.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM, 2017.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.

CHASE, R. B.; HAYNES, R. M. **Service operations management**. A field guide. In: SWARTZ, T. A.; IACOBUCCI, D. Handbook of services marketing and management. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2000. p. 455-72.

CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações** / Idalberto Chiavenato. – 4. ed. – Barueri, SP: Manole, 2014.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. eds. . The New Institutionalism in Organizational Analysis. **Chicago: University of Chicago Press**, 1991.

DRUCKER, P. Managing for Business Effectiveness, **Harvard Business Review**, Vol. 41, No. 3, pp. 53–60. 1963.

DRUCKER, P. The new productivity challenge. **Harvard Business Review (HBR)**, p. 69-79, November-December, 1991.

EDVARDSSON, B.; THOMASSON B.; ØVRETVEIT, J. **Quality of service**. Cambridge, UK: McGraw-Hill, 1991.

EVANS, M. Gordon Brown and public management reform – a project in search of a ‘big idea. **Policy studies**, v. 30, n. 1, p. 33-51, 2009.

FARRELL, M. J. The measurement of productive efficiency. **Journal of the Royal Statistical Society**, 120(3), 253-290. 1957.

FARIA, J. **Apontamentos Gestão Da Qualidade Total**. s. n. t., 2018.

FERLIE, E.; MCGIVERN, G. Bringing Anglo-governmentality into public management scholarship: the case of evidence-based medicine in UK health care. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 1, p. 59-83, 2013.

FERREIRA, L. F.; TORRES, M. M. Contributo para a Revisão da Literatura sobre Produtividade no âmbito da Economia Empresarial. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 7, n. 17, abr. 2005.

FLORENTIN, E.; OMACHONU, V. Machine centre productivity measurement under conditions of discrete production, **International Journal of Technology Management**, Vol. 6, No.1/2, pp. 131–141. 1991.

FOURASTIÉ, J. **A produtividade**. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

FREDERICKSON, G. H. Public Ethics and the New Managerialism. **Public Integrity I** :, 1999a. p. 265-278.

FREDERICKSON, G. H.; SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. LICARI, M. J. **The Public Administration Theory Primer Second Edition**. Published by Westview Press, 2012.

GILMOUR, R.; HALLEY, A. 1994. Who Makes Public Policy: The Struggle for Control Between Congress and the Executive. New York: Seven Bridges Press.

GLADDEN, E. 1972. **A History of Public Administration**. Vol. 2. London: Frank Cass

GOMES, R. C.; SECCHI, L. **Public administration in Brazil: structure, reforms, and participation**. In: Andrew Massey and Karen Johnston. (Org.). The International Handbook of Public Administration and Governance. 1 ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, v. 1, 2015. p. 226-246.

GREVE, C. Public management reform in Denmark. **Public Management Review**, v. 8, n. 1, p. 161-169, 2007.

GRIMES, C. F. **Supervisors Guide to Productivity Improvement**. 2006. Disponível em: <https://www.yumpu.com/la/document/read/11500631/supervisors-guide-to-productivityimprovement-accel-team>. Acesso em Janeiro de 2022.

GRÖNROOS, C. A Service Quality Model and its Marketing Implications. **European Journal of Marketing**, v. 18, n. 4, p. 36-44, 2001.

GRÖNROOS, C. **Marketing: gerenciamento e serviços**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GRÖNROOS, C.; OJASALO, K. Service Productivity - Towards a Conceptualization of the Transformation of Inputs into Economic Results in Services. **Journal of Business Research**, v. 57, n. 4, p. 414-423, 2004.

GUMMESSON E. Productivity, quality and relationship marketing in service operations. **Int J Contemp Hospitality Manage**. v. 10, n. 1, p. 4-15, 1998.

GUMMESSON, E. **Qualitative Methods in Management Research, Second Edition**. Sage Publications, Thousand Oaks (CA), 2000.

HANNULA, M. Expedient Total Productivity Measurement. **Acta Polytechnica Scandinavica, Industrial Management and Business Administration Series No. 1**, Espoo. 1999.

HENRICI, S. B. How deadly is the productivity disease? **Harvard Business Review (HBR)**, p.123-129, November-December, 1981.

HODGKINSON, A. Productivity measurement and enterprise bargaining – the local government perspective. **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 12, No. 6, p. 470-481, 1999.

Hood, C. The ‘New Public Management’ in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, 20(2/3), 93–109. 1995.

HOOD, C.; JACKSON, M. W. **Administrative Argument**. Aldershot and Brookfield, VT: Dartmouth Pub. Co., 1991.

JÄÄSKELÄINEN, A. Identifying a suitable approach for measuring and managing public service productivity. **Electronic Journal of Knowledge Management**. 2009 . Vol. 7, N° 4, pp. 447-458.

JÄÄSKELÄINEN, A., LÖNNQVIST, A. Designing Operative Productivity Measures in Public Services. **VINE – The Journal of Information and Knowledge Management Systems**. V. 39, N°. 1, pp. 55–67, 2009.

JÄÄSKELÄINEN, A.; LÖNNQVIST, A. Public service productivity: how to capture outputs? **International Journal of Public Sector Management**, v. 24, n. 4, p. 289-302, 2011.

JACOBS, F. R.; CHASE, R. B. 2018. **Operations and Supply Chain Management**. 15 ed. Nova Iorque: McGraw-Hill Education, 2018.

- JOHNSTON, R.; JONES, P. Service productivity towards understanding the relationship between operational and customer productivity. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 53, n. 3, p. 201-213, 2004.
- JONES, P. **Quality, capacity and productivity in service industries**. In: Johnston R, editor. The management of service operations. London: IFS Publications, 1988. p. 309-21.
- KALAW, A. D. **Handbook on Productivity**. Tóquio: Asian Productivity Organization, 2015.
- KETTL, D. F. 1993^a. Public Administration: The State of the Field. In Political Science: The State of the Discipline, edited by Ada Finfter. **Washington, DC: American Political Science Association**
- KINGDON, J. Agendas, Alternatives, and Public Policies. **New York: HarperCollins**, 1995.
- LAAKSONEN, A.; MATTILA, A.; NIINIKOSKI, E.; SOLOVJEV, A.; KAUPPINEN, J. Tuottavuusmatriisi – yhteistyömenetelmä työpaikalle. **Teollisuuden kustannus Oy**. 1993.
- LODGE, M.; GILL, D. Toward a new era of administrative reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand. **Governance**, v. 24, n. 1, p. 141-166, 2011.
- LOVELOCK, C. H.; WIRTZ, J. **Marketing de Serviços: pessoas, tecnologia e resultados**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.
- LUSTOSA DA COSTA, F. Brasil: 200 anos de estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, 2008. p. 829-74.
- LUTHY, D. H. **Intellectual capital and its measurement**. 1998. Disponível em: <http://www3.bus.osakacu.ac.jp/apira98/archives/htmls/25.htm>. Acesso em: Janeiro de 2022.
- LYNN, L. Jr. **Public Management on Art, Science, and Profession**. Chatham, NJ: Chatham House, 1996.
- LYNN, L. Jr. The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. **Public Administration Review**, 2001. p. 61:144-157.
- NASCIMENTO, G. C.; RODRIGUES, V. J. R. J.; MEGLIORINI, E. Conceitos da teoria institucional: fonte propulsora de evolução para a gestão de desempenho. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos - ABC**, [S. l.], 2010. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/761>. Acesso em: 12 set. 2022.
- MAMMONE, J. Productivity Measurement: A Conceptual Overview. **Management Accounting**. June 1980, pp. 36–43.
- MANNING, N. *et al.* **Reformas de gestão pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE?** In: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (Orgs.). **Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas**. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília: Consad, 2009. p. 97-148.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P., Eds. **Rediscovering Institutions**. **New York: The Free Press**, 1989.

MARCH, R.M. Formal organization and promotion in a pre-industrial society. **American Sociology Review**, 26(4), 547-56. 1961.

MARTIN, C. R.; HORNE, D. A.; CHAN, W. S. A perspective on client productivity in business-to-business consulting services. **International Journal of Service Industry Management**, v. 12, n. 2, p. 137-157, 2001.

MARTINS, P. G; LAUGENI, F. P. **Administração da produção**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MCLAUGHLIN, C. P.; COFFEY, S. Measuring productivity in services. **International Journal of Service Industry Management (IJSIM)**, v. 1, n. 1, p. 46-64, 1990.

MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalised organisations: formal structures as myth and ceremony, **American Journal of Sociology**, 83(2), p. 340-363, 1977.

MIDWINTER, A. Developing Performance Indicators for Local Government: The Scottish Experience. **Public Money & Management**, Vol. 14, No. 2, p. 37-43, 1994.

MOE, T. M. **La teoría positiva de la burocracia pública**. In: ACUÑA, C. H. (Org.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, 2007. p. 527-554.

MORAES, A. de. (2007). **Direito Constitucional**. 22^a ed. São Paulo: Atlas.

MORALES, F. N.; WITTEK, R.; HEYSE, L. After the reform: Change in Dutch public and private organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 3, p. 735-754, 2012.

MOREIRA, D. A. **Medida da produtividade na empresa moderna**. São Paulo: Pioneira, 1991.

OECD. **OECD compendium of productivity indicators 2019**. Relatório, 2019.

OJASALO, K. **Conceptualizing productivity in services**. Helsinki: Swedish School of Economics and Business Administration, 1999.

OLKKONEN, T. **Johdatus teollisuustalouden tutkimustyöhön**. Toinen painos, Report no. 152, Teknillinen korkeakoulu, Otaniemi, 1994.

PACHECO, R. S. **A agenda da nova gestão pública**. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 183-218.

PALUDO, A. (2013). **Administração pública**. 3^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

PARASURAMAN, A. Service quality and productivity: a synergistic perspective. **Managing Service Quality**, v. 12, n. 1, p. 6-9, 2002.

PARHAM, D. **Definition, Importance and Determinants of Productivity**, s. n. t., 2008.

PAWSON, H.; JACOBS, K. Policy intervention and its impact: analysing New Labour's public service reform model as applied to local authority housing in England. **Housing, Theory and Society**, v. 27, n. 1, p. 76-94, 2010.

PEÑA, C. R. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método Análise Envoltória de Dados (DEA). **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 1, p. 83-106, 2008.

PÉREZ-LÓPEZ, G.; PRIOR, D.; ZAFRA-GÓMEZ, J. L. Rethinking new public management delivery forms and efficiency: long-term effects in Spanish local government. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 4, p. 1157-1183, 2013.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: A comparative analysis- new public management, governance, and the Neo-Weberian state**. Oxford University Press, 2011.

PRIM, C. H.. Et al. A teoria das organizações e a evolução do pensamento científico. **XXXII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro 2008. Disponível em: <https://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/a-Teoria-Das-Organiza%C3%A7%C3%B5es-e-a/60845635.html>. Acesso em: 12.09.22.

RESENDE, F. C. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, 2002. p. 123-42.

ROACH, S. S. Services under siege: the restructuring imperative. **Harvard Business Review (HBR)**, September-October, p. 82-91, 1991.

RODRIGUES, M. A. V. Democracia vs. Eficiência: como alcançar equilíbrio em tempo de crise financeira. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 88-104, 2017.

ROSEN, E. D. **Improving Public Sector Productivity – Concepts and Practise**. Newbury Park. Sage. ISBN: 0803945728. 1993.

RUTKAUSKAS, J.; PAULAVIČIENĖ, E. Concept of Productivity in Service Sector. **Engineering Economics**, n. 3, p. 29-34, 2005.

SAHAY, B. S. Multi-Factor Productivity Measurement Model for Service Organization. **International Journal of Productivity and Performance Measurement**, v. 54, n. 1, p. 7-22, 2005.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SCHIAVO-CAMPO, S.; MCFERSON, H M. **Public management in global perspective**. Armonk: M. E. Sharpe, 2014.

SECCHI, L. **Public management reforms at the municipal level: multi-case study in Barcelona, Boston and Turin**. PhD Thesis, Graduate School in Social, Economic and Political Sciences, University of Milan, 2008.

SHERWOOD, M. K. Difficulties in the measurement of service outputs. **Monthly Labor Review**, Vol. 117, No. 3, p. 11-19, 1994.

SIMON, H. *Administrative Behavior*. New York: The Free Press, 1947/1997.

SINK, D. S. **Productivity management: planning, measurement and evaluation, control and improvement**. New York: Wiley, 1985.

SINK, D. S.; TUTTLE, T. C. **Planejamento e medição para a performance**. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1993.

ŠŤASTNÁ, L.; GREGOR, M. Local Government Efficiency: evidence from the Czech Municipalities. **IES Working Paper N° 14/2011**, IES FSV, Charles University, Praga, República Tcheca. 2011.

SVARA, J. **Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationships Between Policy and Administration in Council-Manager Cities**. In *Ideal and Practice in Council-Manager Government*, edited by H. George Frederickson. Washington, DC: International City/County Management Association, 1994.

SVEIBY, K.E. **The New Organizational Wealth: Managing and Measuring Knowledge-Based Assets**, Berrett-Koehler Publishers Inc, San Francisco, 1997.

TANGEN, S. Demystifying Productivity and Performance. **International Journal of Productivity and Performance Management**, v. 54, n. 1. p. 34-46, 2005.
<https://doi.org/10.1108/17410400510571437>.

TRIPLETT, J. E.; BOSWORTH, B. **Productivity measurement issues in services industries: Baumol's disease has been cured**, 2003.

VÄISÄNEN, J.; KUJANSIVU, P.; LÖNNQVIST, A. Effects of Intellectual Capital Investments on Productivity and Profitability. **International Journal of Learning and Intellectual Capital**, Vol. 4, No. 4, 2007. p. 377-391.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

VUORINEN, I.; JARVINEN, R.; LEHTINEN, U. Content and measurement of productivity in the service sector: conceptual analysis with an illustrative case from the insurance business. **International Journal of Service Industry Management (IJSIM)**, v. 9, n. 4, p. 377-396, 1998.

WAKEFIELD, K. L.; BLODGETT, J. G. Customer Response to Intangible and Tangible Service Factors. **Psychology & Marketing**, Vol. 16, No. 1, p. 51-68, 1999.

WALDO, D. *The Administrative State*. San Francisco: Chandler, 1946.

WALDO, D. 1952. Development of Theory of Democratic Administration. **American Political Science Review** 46:81-103.

WEBER, M. **The Chinese Literati**. In.: *From Max Weber*, edited by H. H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University Press, 1947.

WEBER, M. **The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction.** In Reader in Bureaucracy, edited by Robert K. Merton, Ailsa P. Gray, Barbara Hockey, and Hanan C. Selvin. Glencoe, IL: The Free Press, 1952.

ANEXO I

Eu estou como representante da Regional sobre um trabalho de indicadores de qualidade na área de benefício.

Sendo assim, como sua opinião é importante, você poderia me dizer qual da(s) atividade(s) ou indicador(es) representa qualidade:

- SUPERTEC
- RECURSO
- REVISÃO
- PRODUTIVIDADE
- TAREFAS DE SOLICITAÇÃO DE SUPERTEC
- TAREFAS DE ADMISSIBILIDADE
- TAREFAS DE REABERTURA

Caso queira indicar outro, favor informar abaixo:

Caso tenha interesse em informar, como seria esse cálculo (valores absolutos ou relativos), descreva a seguir:

ANEXO II

Segue as respostas:

Órgão Local	Nome Órgão Local	SUPERTEC	RECURSO	REVISÃO	PRODUTIVIDADE	TAREFAS DE SOLICITAÇÃO DE SUPERTEC	TAREFAS DE ADMISSIBILIDADE	TAREFAS DE REABERTURA
7001	GERÊNCIA EXECUTIVA VITÓRIA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
11001800	CEAB	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
11001	GERÊNCIA EXECUTIVA BELO HORIZONTE	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
11021	GERÊNCIA EXECUTIVA BARBACENA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
11022	GERÊNCIA EXECUTIVA CONTAGEM	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
11023	GERÊNCIA EXECUTIVA DIVINÓPOLIS	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
11024	GERÊNCIA EXECUTIVA GOVERNADOR VALADARES	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
11025	GERÊNCIA EXECUTIVA JUIZ DE FORA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
11026	GERÊNCIA EXECUTIVA MONTES CLAROS	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
11027	GERÊNCIA EXECUTIVA OURO PRETO	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
11028	GERÊNCIA EXECUTIVA POÇOS DE CALDAS	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
11029	GERÊNCIA EXECUTIVA UBERABA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
11030	GERÊNCIA EXECUTIVA UBERLÂNDIA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
11031	GERÊNCIA EXECUTIVA VARGINHA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
11032	GERÊNCIA EXECUTIVA DIAMANTINA	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
11033	GERÊNCIA EXECUTIVA TEÓFILO OTONI	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
17001	GERÊNCIA EXECUTIVA RIO DE JANEIRO - CENTRO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
17021	GERÊNCIA EXECUTIVA CAMPOS DOS GOYTACAZES	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
17022	GERÊNCIA EXECUTIVA DUQUE DE CAXIAS	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
17023	GERÊNCIA EXECUTIVA NITERÓI	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	SIM
17024	GERÊNCIA EXECUTIVA PETRÓPOLIS	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA
17025	GERÊNCIA EXECUTIVA VOLTA REDONDA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA	SEM RESPOSTA