

Desenvolvimento e aplicação de uma métrica de avaliação da prestação de serviço de um órgão público federal

Development and application of a productivity evaluation metric for the provision of service of a federal public agency

Antônio Maria de Carvalho Negrão Mestre em Gestão e Estratégia. Universidade Federal do Rio de Janeiro / Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia (UFRRJ/PPGE) – Brasil. negraofilho@gmail.com.
<https://orcid.org/0009-0007-1353-2275>

Daniel Ribeiro de Oliveira Doutor em Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro / Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia (UFRRJ/PPGE) – Brasil. Daniel.eco@uol.com.br
<https://orcid.org/0000-0002-8787-8320>

Fabrício Molica de Mendonça Doutor em Engenharia de Produção. Universidade Federal de São João Del Rei (UFDJ) – Brasil. fabriciomolica@ufsj.edu.br
<https://orcid.org/0000-0001-8909-6843>

Saulo Barbara de Oliveira Doutor em Engenharia de Produção. Universidade Federal do Rio de Janeiro / Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia (UFRRJ/PPGE) – Brasil. saulobarbar@gmail.com
<http://orcid.org/0000-0002-9424-5425>

Geferson Michel Santos de Sales Mestre em Gestão e Estratégia. Universidade Federal do Rio de Janeiro / Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia (UFRRJ/PPGE) – Brasil. gefersonpmm@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0009-4432-0982>

RESUMO

Um dos objetivos estratégicos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é atender bem aos cidadãos e melhorar a sua produtividade, reduzindo a extensa fila de requerimentos que aguardam análise e conclusão. Para isso, foi proposto o desenvolvimento e aplicação de uma métrica para mensurar a produtividade e a eficiência da prestação dos seus serviços e auxiliar no processo de gestão e tomada de decisões. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e quantitativa, exploratória, descritiva e aplicada, utilizando métodos como observação participante, revisão bibliográfica e análise documental. A coleta de dados foi realizada ao longo do período de julho de 2022 a junho de 2023. Para aplicar a métrica proposta foram selecionados os seguintes indicadores de desempenho: Tempo Médio de Concessão (TMC), o Tempo de Espera de Atendimento Agendado (TMEA), o percentual de processos reabertos (SUPERTEC), e as manifestações respondidas no prazo legal (Ouvidoria). Ao longo do período analisado evidenciou-se aumento na pontuação total da produtividade do INSS tanto em nível nacional, quanto estadual, apresentando tendências crescentes, demonstrando o esforço no cumprimento de estratégias destinadas à melhoria no atendimento. As principais vantagens da aplicação da métrica proposta são: possibilitar o monitoramento da fila de requerimentos dos beneficiados da INSS de forma proativa; servir de instrumento gerencial para a medição, avaliação, análise e comparação do desempenho dos serviços

ISSN 2237-4558 • Navus • Florianópolis • SC • v. 12 • p. 01-23 •
jan./dez. 2022

prestados pelo INSS ao longo do tempo; e dar suporte e sustentabilidade à tomada de decisão sobre a aplicação de medidas preventivas e corretivas visando a melhoria do atendimento dos beneficiários da instituição estudada.
Palavras-chave: métrica de produtividade; medição e avaliação do desempenho; melhoria do atendimento; serviço público; INSS.

ABSTRACT

One of the strategic objectives of the INSS (the Brazilian Institute of Social Security) is to provide excellent service to citizens and enhance productivity, aiming to alleviate the backlog of processes awaiting analysis and resolution. The development and implementation of a metric to measure the productivity and efficiency of service provision were proposed, aiming to assist in the management and decision-making processes. This is a qualitative and quantitative, exploratory, descriptive, and applied research utilizing methods such as participant observation, literature review, and document analysis. Data collection was conducted from July 2022 to June 2023. To apply the proposed metric, the following performance indicators were selected: Average Concession Time (TMC), Waiting Time for Scheduled Service (TMEA), Percentage of cases reopened (SUPERTEC), Manifestations answered within the legal deadline (Ombudsman Response). Over the analyzed period, there was an increase in the total INSS productivity score at the national and state levels, showing increasing trends, demonstrating the effort in complying with strategies aimed at improving service. The main advantages of implementing the proposed metric are: enabling proactive monitoring of the queue of requests from INSS beneficiaries; serving as a management tool for measuring, evaluating, analyzing, and comparing the performance of services provided by the INSS over time; providing support and sustainability for decision-making regarding the application of preventive and corrective measures aimed at enhancing the service provided to beneficiaries of the studied institution.

Keywords: productivity metrics; performance measurement and evaluation; service improvement; public service; INSS.

Recebido em 09/10/2023. Aprovado em 28/12/2023. Avaliado pelo sistema *double blind peer review*. Publicado conforme normas da APA.
<https://doi.org/10.22279/navus.v13.1800>

1 INTRODUÇÃO

A melhoria da produtividade, isto é, como fazer mais com menos, é um desafio urgente de todos os governos, e, em um ambiente de restrições fiscais agravadas à medida que a população envelhece, o setor público enfrenta problemas complexos, como a desigualdade econômica, a necessidade de assistência à saúde, previdenciária, segurança etc. (Corydon *et al.*, 2017).

Desde os tempos dos precursores da Administração Científica, como Taylor, Ford e Fayol, o aumento da produtividade continua a ser um dos grandes desafios para as organizações de todo tipo. Esse aumento pode também ser alcançado por meio da melhoria da qualidade. Ao elevar a qualidade, é possível atender a demanda em menos tempo, reduzir o retrabalho, o desperdício e o gasto com recursos. Para isso, as organizações contam com uma série de técnicas, métodos e ferramentas aliadas à melhoria da gestão organizacional, capazes de fazerem a diferença sobre o ganho da produtividade. Ciente disso, o problema então é saber escolher a ferramenta correta e compatível com o ambiente específico da organização (Moneni; Ni, 2021).

Esse é o caso do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que enfrenta o problema da demanda crescente por atendimento de seus contribuintes, os quais buscam constantemente seus benefícios e têm pressa em ser atendidos (Banga *et al.*, 2020).

O INSS é uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Previdência, criada em 1990 pela fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Sua finalidade é reconhecer os direitos dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), previsto na Constituição Federal, e prover benefícios previdenciários e assistenciais. O INSS atende ao público em geral e é responsável pelo reconhecimento inicial dos direitos aos benefícios previdenciários. Esses benefícios têm o objetivo de garantir o sustento do trabalhador e de sua família em casos de incapacidade para o trabalho. Além disso, o INSS oferece os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), destinados a amparar pessoas em situação de vulnerabilidade social, como idosos e pessoas com deficiência.

Atualmente, o INSS conta com mais de 65 milhões de contribuintes e está presente em 1.874 unidades, realizando atendimento presencial para cerca de três milhões de pessoas por mês. Este atendimento é conduzido através das Agências da Previdência Social (APS), as quais estão distribuídas em 1.346 municípios em todo o país (Ministério da Previdência Social, 2021).

Diante desse contingente de usuários (beneficiários e potenciais beneficiários) e diante da crescente demanda anual, o INSS constantemente recebe cobranças da sociedade para melhorar a qualidade e agilidade no atendimento ao cidadão.

Para isso, ao longo de sua trajetória, o INSS vem procurando adotar programas e desenvolver serviços para maximizar seus resultados com o uso de ferramentas de apoio aos processos de gestão. Nesse sentido, a partir de 2017 foi implantado o projeto INSS Digital por meio da PORTARIA Nº 91/PRES/INSS/2017 (Brasil, 2017a), e sua expansão para todas as unidades com a PORTARIA Nº 1.106/PRES/INSS/2017 (Brasil, 2017b). No mesmo ano, também ocorreu a adoção do Teletrabalho para dar celeridade às atividades realizadas de forma digital, conforme a PORTARIA Nº 2.033 /PRES/INSS/2017 (Brasil, 2017c). Para melhorar o atendimento ao cidadão e dar maior celeridade na análise e concessão inicial de benefícios e na redução de pagamentos de benefícios com indícios de inconsistência, foi instituído, por meio da

Portaria Interinstitucional N° 4 SPREV/SGD/INSS/DATAPREV, de 10 de abril de 2019 (BRASIL, 2019), o Comitê Estratégico e um Grupo de Trabalho Interinstitucional para implementação da Transformação Digital. Esta mudança fez com que os serviços do INSS pudessem ser solicitados pelo segurado de forma *online* pela *Internet* e sem sair de sua residência. Essas iniciativas visam alinhar as ações do INSS à Política de Governança denominada Processo Eletrônico Nacional (PEN) do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (TOTI; ANJO, 2022).

Com a redução do atendimento presencial, esperava-se uma melhoria na produtividade dos servidores e na redução da fila de pedidos a serem analisados. Entretanto, isso não ocorreu, e ainda causou uma percepção negativa junto à sociedade, conforme os relatos veiculados na mídia entre 2018 e 2021. Tal situação desperta interesse em buscar modelos de gestão que consigam mensurar a produtividade e melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos do INSS.

A discussão sobre produtividade e eficiência no serviço público é uma preocupação do mundo inteiro, o que torna relevante o desenvolvimento de pesquisa sobre medição, avaliação e melhoria da produtividade, especialmente no caso do INSS, como observado anteriormente. Devido à natureza intangível dos serviços e à ausência de métricas financeiras nos serviços públicos, a medição tem se mostrado um desafio para avaliar a qualidade, a produtividade e a eficiência do serviço público prestado (Hilhorst *et al.*, 2022; Nguyen; O'Donnell, 2023). Porém, "a produtividade depende cada vez mais da capacidade de aplicar as informações no cotidiano empresarial, transformando dados e informações em conhecimento" (Melo *et al.*, 2016, p. 15).

Como alertam Corydon *et al.* (2017, p. 5), "no mundo inteiro os governos precisam encontrar, urgentemente, uma maneira de entregar melhores resultados e uma melhor experiência para os cidadãos". É neste aspecto que "a medição da produtividade é fundamental. Mas até agora o progresso no setor público é limitado" (Codrydon *et al.*, p.5). Como resultado, é difícil para os governos avaliarem o real retorno sobre o gasto público.

Dada a importância de se mensurar produtividade e eficiência em toda organização e da problemática dessa medida para o serviço público, cabe formalizar a pergunta norteadora desta pesquisa: Como medir a produtividade no INSS, de forma a aperfeiçoar a prestação de serviços ao cidadão?

Para responder essa questão, o presente trabalho teve como objetivo propor uma métrica para mensurar a produtividade e a eficiência da prestação de serviços do INSS. Isso visa auxiliar no processo de gestão e na tomada de decisões, com intuito de melhorar o atendimento ao cidadão. Para isto, o seguinte caminho foi percorrido: a) Levantar os indicadores que possibilitassem a análise da produtividade do INSS; b) Criar uma métrica para mensurar a produtividade e eficiência da prestação de serviços do INSS; c) Aplicar a métrica em uma situação real do INSS de forma a poder avaliar a sua capacidade na prestação de serviço ao longo do tempo, permitindo comparações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A busca pela eficiência de gestão pelo INSS

A estruturação do planejamento no INSS advém da publicação do Decreto No 3.081/1999 (Brasil, 1999), que descentralizou as antigas Superintendências

em Gerências Executivas (GEX). Porém, esse projeto incluía apenas as ações de abrangência nacional do Plano Plurianual (PPA). Contudo, essa descentralização não estava relacionada com estratégias voltadas para a visão de futuro da instituição. Em uma nova mudança de estrutura, por meio do Decreto Nº 4.660/2003 (Brasil, 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 seu Mapa Estratégico, alicerçado na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), conforme Resolução Nº 201/INSS/DC, de 14 de julho de 2005. Esse modelo 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 (Brasil, 2005).

Nos anos de 2007 e 2008, os desafios do INSS foram traduzidos em Planos de Ação compostos por ações integradas, visando a melhoria contínua da gestão e do atendimento. Entretanto, uma deficiência 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 (Brasil, 2008). Como "os processos de comunicação contribuem para o desenvolvimento de formas de inter-relação mais participativas e comprometidas" (MELLO; Nunes, 2020, p.2) foi preciso rever esta situação.

Na segunda metade de 2008, iniciou-se 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. Este trabalho foi realizado de modo participativo, integrando ações do MPS, INSS e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), conforme Lei N. 11.890 (Brasil, 2008).

O Plano de Ação de 2009 foi o primeiro a ser elaborado após o 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, sendo que 10 dessas ações eram descentralizadas e 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; 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. 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 desse plano, que faz parte do dia a dia do INSS, é realizada trimestralmente por meio de reuniões conduzidas pelos respectivos gestores.

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 (Brasil, 2016a),

e conforme a transferência e 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 (Brasil, 2016b), foi aprovado o Mapa Estratégico para o quadriênio 2016-2019. Esse mapa foi estabelecido pela Resolução Nº 554/PRES/INSS, de 20 de outubro de 2016 (Brasil, 2016c). Ele foi consolidado com base na metodologia do BSC e serve 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.

Em 2017, por meio da Portaria Nº 91/PRES/INSS, de 19 de janeiro de 2017 (Brasil, 2017a), o INSS implantou o projeto INSS Digital, cujos requerimentos, antes físicos, seriam processados de forma eletrônica, eliminando a tramitação de processos presenciais. Em virtude dos bons resultados obtidos, foi feita a expansão do projeto para todas as unidades do INSS até o final de 2017, por meio da Portaria Nº 1.106 /PRES/INSS, de 30 de junho de 2017 (Brasil, 2017b).

Por meio do avanço tecnológico e com o objetivo de agilizar e tornar mais econômico o atendimento prestado, além de otimizar a força de trabalho, o INSS implementou a Prova de Conceito do Projeto Teletrabalho. Esse projeto permite que as atividades laborais exercidas pelos servidores da Autarquia possam ser executadas dentro ou fora de suas dependências, em localidade diferente de seu órgão de lotação (alternativa remota), sob a denominação de Teletrabalho, conforme Portaria Nº 2.033 /PRES/INSS, de 28 de novembro de 2017. Observadas as diretrizes e as condições estabelecidas nesta Portaria, ou por atos de um grupo de trabalho e em conjunto com a sua Gerência Executiva, o Teletrabalho poderia ser implementado utilizando a condicionante de mensuração da produtividade (Brasil, 2017c).

Em 10 de abril de 2019, por meio 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. Essa mudança possibilitou que os serviços do INSS fossem solicitados pelo segurado sem que este precisasse sair de sua residência (Brasil, 2019).

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. Este painel apresenta a produtividade por unidade e por servidor, por faixa de tempo e tipo de trabalho realizado (BRASIL, 2021).

Diante do exposto, é possível notar que o INSS, ao longo dos anos, tem empregado uma variedade de planos de ação, privilegiando o uso de indicadores com o objetivo de buscar a melhoria do atendimento ao público. Embora disponha de uma ouvidoria que permite aos segurados apresentar reclamações relativas às prestações de serviços, denúncias ou elogios, conforme disposto no Art 37§3º da Constituição Federal, não se identificou uma métrica para avaliar a qualidade do serviço prestado, associado à produtividade da instituição.

2.2 A produtividade em serviço público

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 o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei imputa o exercício da função administrativa do Estado (Denhardt, 2012). Considerando os direitos e deveres do poder público, o Estado deve tomar decisões que incluam a participação dos diversos setores da sociedade. Assim, suas escolhas poderão atender aos anseios da sociedade, contemplando o apoio aos cidadão-usuários na implementação dos programas/projetos e na fiscalização dos serviços públicos (Paludo, 2013).

Como a tarefa do setor público é produzir um conjunto selecionado de serviços com resultados satisfatórios, dentro dos limites das restrições orçamentárias, destinados a atender a toda população, há pressão para que as organizações públicas melhorem seu desempenho e demonstrem progresso das entradas financeiras em saídas de serviço de alta qualidade, utilizando processos eficientes e eficazes (Silva; Santos; Medeiros, 2018). Nesse sentido, as medidas de produtividade podem atuar como parte dos sistemas de medição de desempenho (Nguyen; O'Donnell, 2023).

A produtividade, de acordo com a Organização Europeia para Cooperação Econômica (OECD), 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 (OECD, 2019).

Tradicionalmente, a produtividade é definida pela relação entre *outputs* e *inputs*. Os *outputs* são a quantidade produzida de determinado produto/serviço e os *inputs* os recursos usados no processo de criação desse produto/serviço (Rutkauskas; Paulavičienė, 2005). Para Jacobs e Chase (2018), a produtividade é uma medida comum que uma unidade de negócio, indústria ou país utiliza para avaliar como seus recursos estão sendo empregados na busca pela realização de seus objetivos. Tem o poder de comparação da mesma operação com operações semelhantes dentro de uma indústria ou com operações em todo o conjunto de uma indústria. Essa medida pode ser física, monetária ou expressa por um índice.

Como a produtividade trata da razão entre o *output* e o *input* de um dado processo, torna-se necessário compreender esses dois termos 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 – como terrenos, edificações, equipamentos, sistemas de informação e ativos financeiros. Os *outputs* também variam conforme a natureza do serviço. Em empresas de serviços que processam as posses de seus clientes, por executarem tarefas rotineiras com *inputs* e *outputs* de fácil medição, assemelham-se às indústrias e, por isso, a tarefa da medição da produtividade é considerada simples. Porém, devido a intangibilidade, torna-se complexo avaliar as diferenças entre resultados obtidos nos serviços (Lovelock; Wirtz, 2006).

De qualquer forma, para melhorar a produtividade é preciso antes medi-la sistematicamente. Um sistema de medição de desempenho é um dos determinantes que criam o valor de uma empresa (Waśniewski, 2021). Assim, a avaliação do desempenho de forma mais ampla requer um Sistema de Medição e Avaliação do Desempenho (SAD), de modo a facilitar a tomada de decisão (Chen; Lill; Lucianetti, 2023), e os indicadores são elementos importantes de qualquer SAD. Assim, um conjunto de indicadores-chave de desempenho, ou *Key Performance Indicators* (KPIs), são essenciais para medir, acompanhar e avaliar o desempenho de produto ou serviço (Mahmood et al., 2018). Jääskeläinen, Tappura e Pirhonen (2022) corroboram essa ideia ao afirmarem que a medição

de desempenho é uma ferramenta importante para a gestão no alcance de seus objetivos.

A função de um SAD é aumentar o sucesso de um produto, serviço, processo ou projeto. No caso dos serviços, a medição do desempenho define a avaliação subjetiva do cliente e sua percepção sobre o de serviço prestado, procurando estabelecer as bases para a redução da "lacuna" entre o desempenho real e o esperado. No entanto, apesar dos extensos esforços de medição e controle, esta lacuna é difícil de fechar, o que acabará influenciando a satisfação das partes interessadas (Maylor et al., 2023; Korhonen et al., 2023).

A produção e o consumo do serviço são processos simultâneos nos quais os clientes participam ativamente. Como os recursos ou insumos usados para produzir serviços não podem ser completamente padronizados, torna-se difícil relacionar um determinado número de entradas - seja um volume ou valor - a uma certa quantidade de saídas e estabelecer uma unidade de serviço (Grönroos; OJASALO, 2004).

Em virtude da complexidade da prestação de serviços, vários modelos e estudos sobre a temática foram desenvolvidos, com destaque para os trabalhos de: a) Armistead e Machin (1998), Ojasalo (1999), Johnston e Jones (2004) que compreendem a produtividade e a qualidade percebida pelo cliente como fenômenos inseparáveis, visto que a satisfação do cliente e a otimização da produtividade podem ser objetivos incompatíveis quando buscados simultaneamente; b) Martin, Horne e Chan (2001), que ressaltam o papel do cliente na prestação de serviços; c) Grönroos e Ojasalo (2004), que destacaram o aprendizado e a capacidade de prestação do serviço, associada ao papel de cliente no processo de entrega do serviço; d) Sahay (2005), que estendeu o exame tradicional da produtividade a fatores estressantes como a qualidade do serviço; e) Scerri e Agarwal (2018) que demonstraram que a análise de produtividade em serviços devem abordar a escolha do cliente e sua capacidade de pagar, o compromisso assumido, a conclusão da entrega, a determinação da complexidade e os sistemas de gestão de qualidade.

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: 1) Eficiência interna - capacidade de conversão de *inputs* em *outputs* para o cliente; 2) 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; 3) Eficiência de capacidade - gestão eficiente da capacidade com base na procura.

De acordo com Faria (2018), muitos aspectos da qualidade do serviço estão claramente relacionados a elementos intangíveis. Isso fez com que o conceito de qualidade deixasse de se restringir às especificações técnicas do produto ou serviço, passando a depender da avaliação do cliente.

No contexto dos serviços públicos, um dos principais problemas na medição da produtividade diz respeito aos resultados dos serviços e, especialmente, aos aspectos intangíveis dos componentes dos produtos. Por essa razão, o termo "desempenho" parece ser mais frequentemente utilizado por pesquisadores e profissionais do que o termo "produtividade" (Silva; Santos; Medeiros, 2018).

Apesar de uma avaliação abrangente e equilibrada de desempenho ser justificada, isso não diminui a importância da produtividade como uma das metas principais. A produtividade do serviço público está associada à economia, eficiência, produtos e insumos, os quais constituem componentes dos

modelos de desempenho do serviço público, abrangendo também alguns aspectos de resultados e eficácia (Boyne, 2002; Maurel et al., 2014).

As perspectivas de desempenho para o serviço público, apresentadas por Boyne (2002) e Jääskeläinen (2009), envolvem: a) o produtos/serviços em termos de quantidades e qualidades ofertadas; b) a eficiência mensurada pelos custos por unidade de produto/serviço; c) os resultados do serviço levando em consideração a eficácia formal e o impacto; d) a capacidade de resposta que pode ser traduzida na satisfação do pessoal e do cliente; e) os resultados democráticos, relacionados à probidade e participação.

Um método que tem sido usado para associar desempenho do serviço à produtividade é a denominada Matriz de Produtividade (MP). Esse método, que pode ser aplicado em serviços públicos, contém um conjunto de medidas de produtividade direta e indireta, que são utilizadas para compor um único resultado de medição. Por incluir diferentes fatores que afetam a produtividade acaba se distanciando do exame de produtividade tradicional baseado na relação entre produto e insumo (Jääskeläinen, 2009).

De acordo com Jääskeläinen (2009), nessa Matriz, cada medida tem seu próprio peso que varia de 0 a 100 e os valores esperados de diferentes medidas são escalados para produzir uma pontuação de 0 a 10 para cada medida. Então, 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.

3 METODOLOGIA

Quanto à abordagem, a pesquisa possui características tanto qualitativas como quantitativas (Creswell, 2014; Gil, 2022). No aspecto qualitativo, busca compreender a descrição e a análise dos componentes de um sistema complexo de significados e impactos sociais e culturais de um fenômeno. No aspecto quantitativo, busca quantificar dados e utiliza de provas científicas como testes, modelos, graus de significância e sistematizações para validar o estudo.

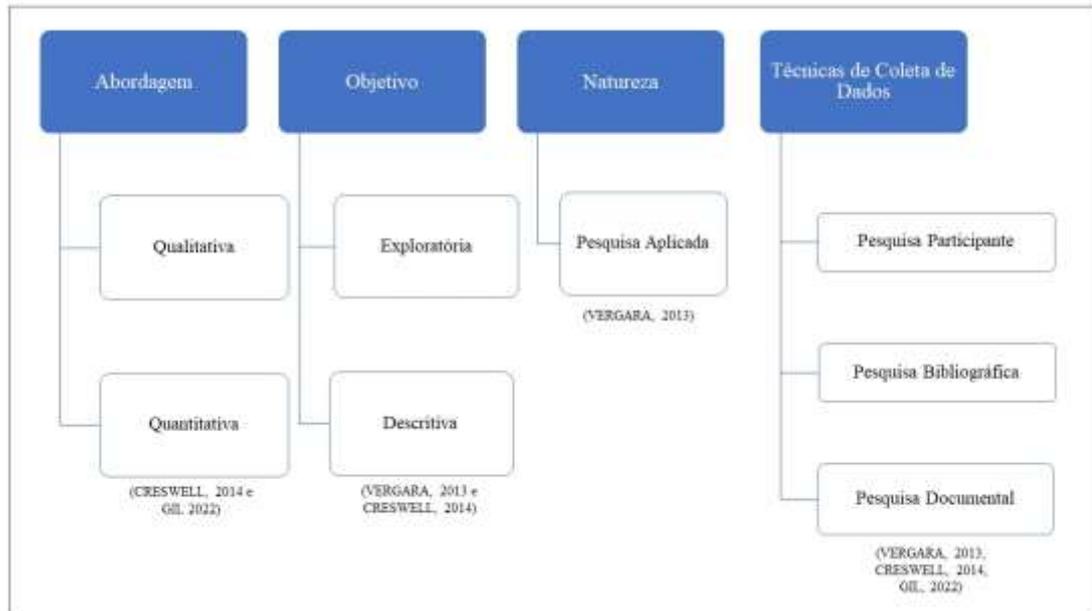
Trata-se também de uma pesquisa de natureza aplicada, decorrente da necessidade de resolver problemas concretos, tendo a finalidade prática sobre o desenvolvimento da métrica proposta (Vergara, 2013). Quanto ao objetivo, a pesquisa assume características da pesquisa exploratória e descritiva, ao ilustrar certos fenômenos e conceitos a partir da descrição de processos e de correlações, identificando os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência desses fenômenos (Creswell, 2014).

Para fundamentar a coleta de dados, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, documental e observação participante (Vergara, 2013; Creswell, 2014; Gil, 2022). Tal coleta foi realizada nas condições naturais em que os fenômenos ocorrem (Gil, 2022) e por meio de: a) pesquisa bibliográfica que consistiu no levantamento, seleção, fichamento e arquivamento de informações relacionadas à temática; b) pesquisa documental, levando em consideração as legislações relacionadas à temática, bem como os dados e indicadores existentes na instituição referentes aos *inputs* e *outputs* do serviço prestado pelo INSS; c) pesquisa de campo, incluindo testes e observação participante para aferir o índice de produtividade e eficiência criado.

A Figura 1 mostra o esquema metodológico adotado para a realização da presente pesquisa, enquanto a Matriz de Produtividade de Jääskeläinen (2009), utilizada nesta pesquisa, é apresentada na Tabela 1.

Nessa tabela a pontuação do indicador específico (pj) equivale ao resultado de pontos (Rj) que varia de 0 a 10 pontos, sendo 0 (zero) a pontuação mínima e 10 (dez) a pontuação máxima.

Figura 1 – Esquema metodológico



Fonte: Elaboração própria (2023).

Essa pontuação é atribuída em função de uma determinada classificação "c" do indicador "i" na posição "j" ($c_{i,j}$), obtida por meio de uma avaliação individual.

Tabela 1 – Matriz de Produtividade para apuração da pontuação total do conjunto de indicadores de produtividade de serviços

Resultado da medição (R_j)	Indicador			Indicador
	Indicador 1	2	...	n
	$c_{1,j}$	$c_{2,j}$		$c_{n,j}$
10	$c_{1.1}$	$c_{2.1}$		$c_{n.1}$
9	$c_{1.2}$	$c_{2.2}$		$c_{n.2}$
8	$c_{1.3}$	$c_{2.3}$		$c_{n.3}$
7	$c_{1.4}$	$c_{2.4}$		$c_{n.4}$
6	$c_{1.5}$	$c_{2.5}$		$c_{n.5}$
5	$c_{1.6}$	$c_{2.6}$		$c_{n.6}$
4	$c_{1.7}$	$c_{2.7}$		$c_{n.7}$
3	$c_{1.8}$	$c_{2.8}$		$c_{n.8}$
2	$c_{1.9}$	$c_{2.9}$		$c_{n.9}$
1	$c_{1.10}$	$c_{2.10}$		$c_{n.10}$
0	$c_{1.11}$	$c_{2.11}$		$c_{n.11}$
Pontuação (p_i)	p_1	p_2		p_n
Peso (k_i)	0-100	0-100		0-100
Pontuação ponderada (P_i)	$P_1 = p_1 \times k_1$	$P_2 = p_2 \times k_2$		$P_n = p_n \times k_n$

Pontuação total (PT) **$P_1 + P_2 + \dots + P_n$**

Fonte: Elaboração própria (2023) com base em Jääskeläinen (2009).

Cada indicador (c_i) recebe um peso (k_i) específico, variando de 0 a 100, determinado de acordo com a perspectiva dos avaliadores, que, no caso estudado, está relacionado ao peso do indicador do ponto de vista da melhoria da produtividade. Assim, multiplicando-se a pontuação (p_i) pelo peso atribuído ao indicador (c_i), obtém-se a Pontuação Ponderada (P_i) do indicador (c_i) específico, conforme mostra a fórmula 1.

$$P_i = p_i \times k_i \quad (1)$$

Em que:

P_i = Pontuação ponderada

p_i = pontuação do indicador específico (c_i)

k_i = peso atribuído ao indicador específico (c_i).

A Pontuação Total (PT) da instituição é obtida por meio do somatório das Pontuações Ponderadas, conforme mostra a fórmula 2.

$$PT = \sum_{i=1}^n (P_i) \quad (2)$$

Para a montagem da Matriz de Produtividade foram escolhidos quatro indicadores, detalhados no subtópico 4.1. Para demonstrar o seu funcionamento, a MP foi aplicada no INSS, em nível nacional e em nível estadual, considerando os dados do estado do Rio de Janeiro, no período de julho de 2022 a junho de 2023. Isso permitiu fazer comparações do desempenho de cada nível ao longo do tempo e entre os níveis. Adicionalmente, foi gerado o gráfico de tendência para cada nível, a equação da reta e a análise da regressão linear.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Montagem da Matriz de Produtividade para o INSS

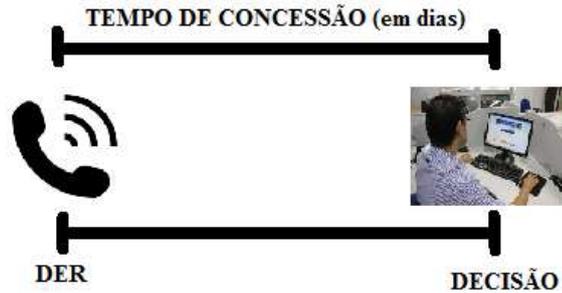
A discussão sobre produtividade e eficiência em serviço é histórica e possui diversos direcionamentos. Para o serviço público, apesar de haver quantidade expressiva de pesquisa, há dificuldades em avançar nesse ponto em virtude de não envolver a métrica financeira, a natureza intangível do serviço e a avaliação da qualidade do serviço. Por isso, na aplicação do método matricial devem ser consideradas tanto as necessidades gerenciais quanto a medição da qualidade do serviço, pois, segundo Hodgkinson (1999), ignorar a qualidade na avaliação dos serviços públicos pode prejudicar a motivação para a melhoria da produtividade.

Na montagem da MP para o INSS levou-se em consideração quatro indicadores: Tempo Médio de Concessão do Benefício (TMC), o Tempo de Espera de Atendimento Agendado (TMEA), o SUPERTEC (porcentagem de processos reabertos) e a Ouvidoria (percentual de manifestações respondidas no prazo legal). Cada indicador, dependendo do seu desempenho, recebe um valor correspondente de 0 (zero) a 10 (dez) pontos.

O TMC, representado na Figura 2, quantifica o tempo médio decorrido entre a data da entrada do requerimento (DER), - que representa o pedido do segurado, podendo ser feito por telefone, canais remotos de Internet ou aplicativos próprios - e a data da decisão administrativa dos pedidos referentes a benefícios sobre aposentadorias, pensões e auxílios. Este

indicador pode sinalizar uma demora da análise devido a estoque alto de pedidos, ineficiência nos processos e outros fatores mais complexos. A escolha da escala desse indicador (por meio de avaliações individuais, que são realizadas internamente e registradas nos planos de ações anteriores), considera como excelente um TMC de 10 dias, ou seja, até 10 dias, recebe a pontuação máxima de 10 pontos, enquanto um TMC igual ou maior que 110 dias recebe uma pontuação igual a zero. O peso desse indicador, do ponto de vista da melhoria da produtividade, é igual a 45.

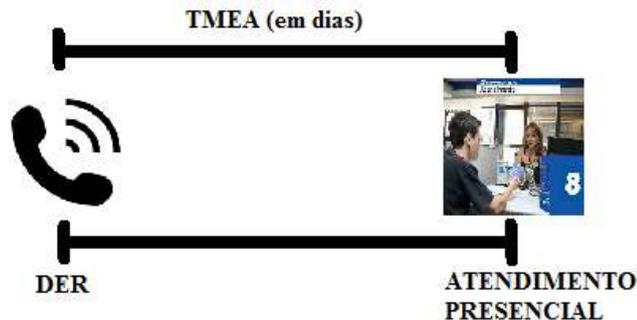
Figura 2 - Tempo médio de concessão de benefício



Fonte: Elaboração própria (2023).

O TMEA, representado pela Figura 3, foi incluído ao modelo porque, apesar do sucesso da inclusão do Projeto INSS Digital de 2017, ainda existem agendamentos presenciais nas unidades de atendimento do INSS (APS). Logo, acredita-se que esse indicador seja imprescindível para a avaliação da performance da Instituição. A escolha da escala desse indicador (por meio de avaliações individuais, realizadas internamente e registradas nos planos de ações anteriores) considera como excelente, recebendo nota igual a 10, um TMEA de 5 dias, e zero para um TMEA igual ou maior que 55 dias. Em virtude de sua importância, o peso desse indicador é igual a 25.

Figura 3 - Tempo de espera de atendimento agendado



Fonte: Elaboração própria (2023).

A Supervisão Técnica ou programa SUPERTEC é outro ponto de qualidade, levantado junto aos gestores, que foi considerado por representar a porcentagem de processos reabertos. Esse programa é considerado novo e se encontra em período de experiência na Instituição estudada. Todavia, na escolha da escala desse indicador, por meio da avaliação individual, não se pode deixar de considerar o nível de excelência em 0% de processos reabertos após supervisão técnica, obtendo a pontuação máxima de 10. Isso se fundamenta na premissa de que não se pode considerar nível de excelência um percentual de retrabalho, enquanto o resultado zero é atribuído quando se tem 100% dos

processos reabertos. Em termos de importância do ponto de vista da produtividade, esse programa recebeu peso igual a 15.

A ouvidoria, por fazer parte do objetivo estratégico de desburocratização dos processos de trabalho, conforme o plano de ação de 2022, deve receber resultado de avaliação 10 quando a instituição consegue atender de forma tempestiva 100% das manifestações de Ouvidoria recebidas pelo INSS. Receberá pontuação zero quando não se consegue atender nenhuma solicitação no prazo legal. A ouvidoria também recebeu peso igual a 15. Essa Matriz de Produtividade é mostrada na Tabela 2.

Tabela 2 - Matriz de Produtividade adaptada à realidade do INSS para o levantamento da pontuação total da produtividade

Resultado da medição	TMC	TMEA	SUPERTEC %retrabalhos	Ouvidoria % respostas (prazo)
	10	10	5	0%
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	0	0	0	0
Pontuação total				

Fonte: Elaboração própria (2023) com base em Jääskeläinen (2009).

Nessa matriz constam os quatro indicadores que são analisados em conjunto (TMC, TMEA, SUPERTEC e Ouvidoria); os resultados da medição, que variam de 10 (dez) a 0 (zero); a eficiência de cada indicador, em que o TMC já inicia com eficiência máxima em 10 dias, o TMEA em 5 dias, o SUPERTEC em 0% de retrabalho e a Ouvidoria em 100% das manifestações respondidas dentro do prazo; os pesos atribuídos a cada indicador, em virtude de sua importância, do ponto de vista da melhoria da produtividade, em que o TMC recebeu peso igual a 45, o TMEA, 25, o SUPERTEC e a Ouvidoria receberam pesos iguais a 15.

O funcionamento dessa matriz pode ser visualizado por meio de um exemplo ilustrativo, recorrendo-se à simulação, considerando o TMC igual a 80 dias; o TMEA igual a 26 dias; a taxa de processos reabertos para o SUPERTEC igual

a 15%; o percentual de respostas dentro do prazo legal das manifestações de 80%. O resultado está ilustrado na Tabela 3.

Tabela 3 - Resultado da matriz de produtividade com base em simulação

	TMC	TMEA	SUPERTEC %retrabalhos	Ouvidoria % respostas (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			

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2023).

Analisando essas informações separadas e no conjunto, pode-se verificar que: a) um TMC de 80 dias cumpre os requisitos da pontuação 3, em que, esse valor multiplicado pelo peso de 45, resulta em uma pontuação ponderada da medida de 135 nesse indicador individual; b) um TMEA de 26 dias está entre os valores escalares de 25 e 30, por isso, cumpre com o requisito 5, que multiplicado pelo peso de 25, resulta em uma pontuação ponderada individual de medida de 125 pontos; c) um SUPERTEC de 15% de retrabalhos (processos reabertos), se encontra entre duas classificações escalares, 10% e 20%, por isso, atende o requisito de pontuação igual a 8, que multiplicando pelo peso 15, resulta em uma pontuação ponderada individual de medida de 120 pontos; uma Ouvidoria atendendo 80% das manifestações dentro do prazo legal, atende o requisito de pontuação igual a 8, que multiplicando pelo peso de 15, resulta em uma pontuação ponderada individual de medida igual a 120 pontos.

Somando-se as pontuações ponderadas individuais, obtém-se uma pontuação final igual a 500. Esse valor representa a produtividade total da instituição no período analisado, em que recebe influência de cada um dos indicadores individualmente. Entretanto, para que um indicador consiga produzir informação para dar suporte à análise e contribuir no processo de gestão e

tomada de decisão, requer que seja analisado ao longo de um período, de modo a entender a *performance* da instituição, como poderá ser observado a seguir.

4.2 Performance da matriz de produtividade no INSS no período de julho/22 a junho/23

A Matriz de Produtividade no INSS pode ser usada para analisar a *performance* do INSS nacional, estadual e, até mesmo, em postos específicos de atendimento. Neste trabalho buscou-se apresentar a pontuação obtida no período de julho de 2022 a junho de 2023 nos níveis nacional e estadual. Para analisar a *performance* da Matriz de Produtividade em nível estadual, escolheu-se, com base no critério de acessibilidade, o estado do Rio de Janeiro em virtude da maior proximidade com os autores do trabalho. Isso permite fazer comparação do desempenho de cada nível ao longo do tempo; entre níveis diferentes, em pontos específicos; e, comparar os níveis ao longo do tempo.

4.2.1 Performance da matriz de produtividade em nível nacional

Para analisar a *performance* da produtividade do INSS, em nível nacional, na aplicação da MP, com base nos dados do período de julho de 2022 a junho de 2023, foram consideradas as variações ocorridas em termos de TMC e TMEA. Para todos os meses foram considerados SUPERTEC igual a 15% e Ouvidoria igual a 80%, visando suprir a falta de dados históricos desses dois últimos indicadores. Os resultados obtidos foram agrupados conforme mostra a Tabela 4.

Tabela 4 - Performance da produtividade do INSS nacional de julho/22 a junho/23

Mês	TMC	TMEA	SUPERTEC	Ouvidoria	Pontuação
jul/22	121	22	15%	80%	415
ago/22	114	23	15%	80%	415
set/22	94	19	15%	80%	530
out/22	79	22	15%	80%	595
nov/22	73	20	15%	80%	620
dez/22	70	21	15%	80%	595
jan/23	71	20	15%	80%	620
fev/23	71	21	15%	80%	595
mar/23	71	22	15%	80%	595
abr/23	65	23	15%	80%	640
mai/23	73	24	15%	80%	595
jun/23	79	26	15%	80%	570
Média	81,75	21,78	15%	80%	565,42
Desvio padrão	18,25	2,12	0,00	0,00	75,33
Cv	0,2233	0,0974	0,0000	0,0000	0,1332

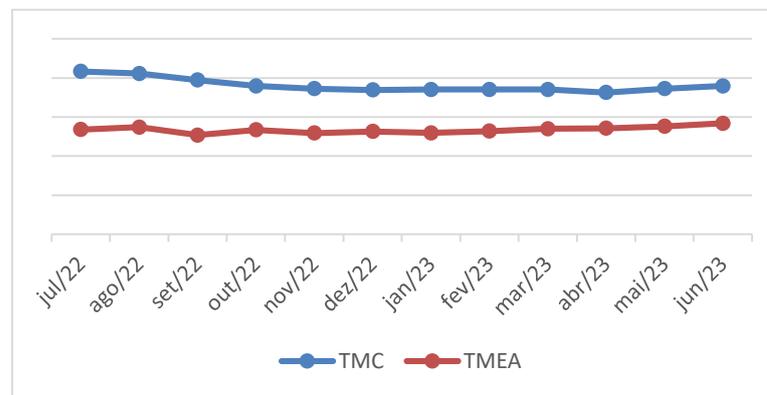
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2023).

No período analisado a pontuação média obtida foi igual a 565,42 com desvio padrão igual a 75 pontos, provocados por um TMC médio de 82 dias e um

TMEA de 22 dias, com desvios de 18,25 e 2,12, respectivamente. Analisando o comportamento dessa pontuação mês a mês, observa-se um aumento na pontuação total do INSS em virtude da tendência da redução nos tempos TMC e TMEA. As menores pontuações ocorreram nos meses de julho e agosto de 2022 e a maior em abril de 2023, em que se alcançou 640 pontos do total de 1.000 pontos. Isso reflete o cuidado na gestão voltada para a melhoria da eficiência geral dos serviços prestados. Esse aumento dos pontos ocorreu porque o TMC exerce maior peso, dada sua importância operacional, visto que o comportamento dos prazos não seguiu a mesma tendência, conforme mostra o Gráfico 1.

Nos meses de maio e junho de 2023 houve aumento no tempo de ambos os indicadores, reduzindo a pontuação final.

Gráfico 1 - Comportamento do TCM e TMEA ao longo do período de análise



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2023).

Essa redução pode estar associada: a) à perda de eficiência no atendimento, como no caso do mês de junho em que o número médio de dias para atendimento do Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência passou de 142 dias no mês de abril para 172 dias no mês de junho de 2023; b) ao aumento do número de requisições de um serviço que demanda maior número de dias para atendimento como no mês de maio em que o número de requisições do Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência passou de 75.386 em abril para 92.529 em maio de 2023; à incidência de serviço que demanda maior número de dias para atendimento como, por exemplo, c) à perda da eficiência e aumento do número de requisições ao mesmo tempo, como no caso da Aposentadoria por Idade Urbana, que passou de 5.679 requisições e 41 dias médios em abril para 71.445 requisições e 108 dias médios em maio de 2023.

A pontuação final alcançada representa a produtividade total da instituição no período analisado, em que recebe influência de cada um dos indicadores individualmente, de modo a entender a *performance* da instituição. Ao longo do período de julho/22 a junho/23 houve um aumento na pontuação total do INSS em virtude da tendência da redução nos tempos TMC e TMEA. As reduções no TMC apresentam maior impacto porque são atribuídas a ela o maior peso. As variações nos indicadores podem representar perda ou ganho de eficiência bem como a concentração em determinados meses de solicitações que demandam mais ou menos tempo.

4.2.2 Performance da matriz de produtividade em nível estadual

No período analisado a pontuação média obtida foi igual a 531,25, com desvio padrão igual a 134 pontos e coeficiente de variação de 0,2527, provocados por um TMC médio de 85 dias e um TMEA médio de 30 dias, desvios de 32,27 e 7,95 e coeficientes de variação de 0,3796 e 0,2623, respectivamente (Tabela 5).

Analisando o comportamento dessa pontuação mês a mês, no estado do Rio de Janeiro também apresentou aumento na pontuação total do INSS em virtude da tendência da redução nos tempos TMC a partir de agosto de 2022, e TMEA a partir de outubro de 2022. A menor pontuação ocorreu no mês de agosto de 2022 e as maiores em março e abril de 2023, com 685 do total de 1.000 pontos.

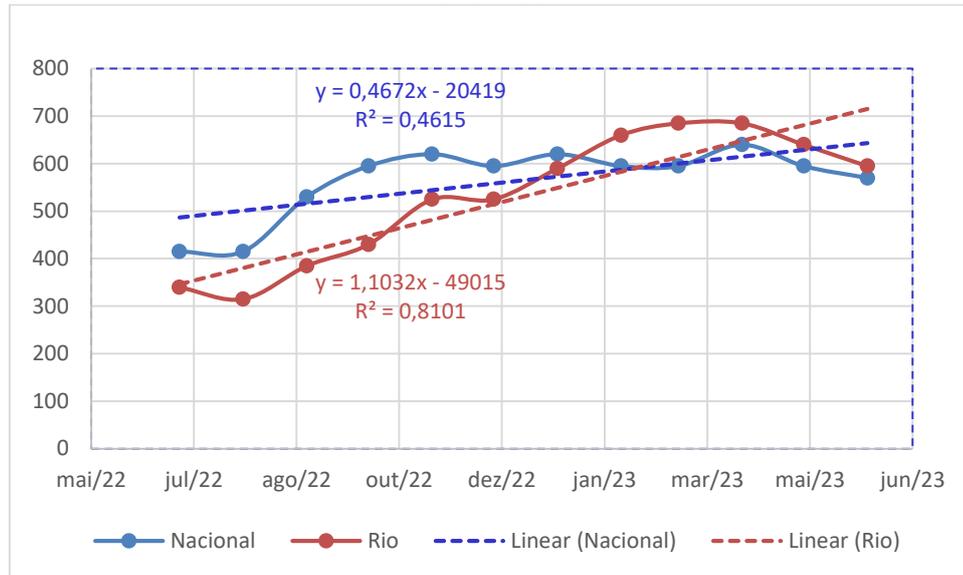
Tabela 5 - A performance da produtividade do INSS do estado do Rio de Janeiro no período de julho/22 a junho/23

Mês	TMC	TMEA	SUPERTEC	Ouvidoria	Pontuação
jul/22	139	39	15%	80%	340
ago/22	149	44	15%	80%	315
set/22	107	38	15%	80%	385
out/22	95	39	15%	80%	430
nov/22	83	29	15%	80%	525
dez/22	82	27	15%	80%	525
jan/23	60	30	15%	80%	590
fev/23	58	27	15%	80%	660
mar/23	57	22	15%	80%	685
abr/23	50	22	15%	80%	685
mai/23	66	22	15%	80%	640
jun/23	74	24	15%	80%	595
Média	85,00	30,30	15%	80%	531,25
Desvio padrão	32,27	7,95	0,00	0,00	134,25
CV	0,3796	0,2623	0,0000	0,0000	0,2527

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2023).

A comparação entre o comportamento da pontuação total nacional e a do estado do Rio é mostrada no Gráfico 2. Percebe-se que as estratégias adotadas pelo Estado do Rio no período de agosto a dezembro de 2022 resultaram pontuações menores que a nacional. Entretanto, a partir de janeiro de 2023, o desempenho do estado aumentou, se mantendo superior a nacional.

Gráfico 2 – Distribuição da pontuação total obtida ao longo do período de análise



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa (2023).

As equações da reta nacional $y = 0,4672x - 20419$ e estadual $y = 1,1032x - 49015$ apresentam coeficientes angulares positivos, confirmando o crescimento da pontuação total ao longo do tempo e um comportamento mais acentuado do Estado. Isso demonstra que alguns estados podem ter apresentado comportamentos diferentes do analisado e acabaram impactando no desempenho nacional. Entretanto, não foi possível ter acesso aos dados dos demais estados para poder identificar o comportamento de cada um, podendo ser considerado como uma limitação do estudo.

Ao analisar a regressão linear, observa-se que, o R^2 nacional foi igual a 0,4615 e o R^2 estadual foi igual a 0,8101. Isso significa que enquanto no nacional o modelo linear explica 46,15% da variância da variável dependente, no estadual o modelo explica 81,01%.

5 VANTAGENS DA APLICAÇÃO DA MÉTRICA PROPOSTA

Pelo estudo realizado é possível perceber que são várias as vantagens sobre o uso regular na aplicação da métrica desenvolvida na medição e avaliação do desempenho do atendimento aos beneficiários do INSS.

De forma mais ampla destacam-se as seguintes vantagens: gerar conhecimento sobre a dimensão do atendimento no curto, médio e longo prazo; servir de orientação para desenvolver procedimentos de controle efetivo sobre as demandas do INSS; exercer de forma contínua o gerenciamento sobre o monitoramento e melhoria do desempenho institucional em virtude de sua capacidade de analisar a produtividade na prestação de serviço do INSS, ao longo do tempo; dar suporte e sustentação à tomada de decisão sobre a aplicação de medidas preventivas e corretivas, visando a melhoria do atendimento dos beneficiários da instituição estudada.

De forma mais prática e específica, destacam-se as seguintes vantagens: possibilitar o monitoramento da fila de requerimentos dos beneficiados da INSS de forma proativa; servir de instrumento gerencial para a medição, avaliação, análise e comparação do desempenho dos serviços prestados pelo

INSS tanto em nível nacional quanto em nível estadual e, ainda, fazer a comparação entre eles, mostrando se o desempenho de um estado está abaixo, acima ou na média nacional, permitindo a adoção de medidas de controle e juste.

6 CONCLUSÃO

A pesquisa teve como objetivo propor uma métrica para mensurar a produtividade e a eficiência da prestação de serviços públicos do INSS. Isso visou auxiliar no processo de gestão e tomada de decisões, destinadas a melhorar o atendimento ao cidadão, beneficiários do INSS. Para isso, foi realizada uma pesquisa com características tanto qualitativas como quantitativas.

A produtividade é um fator importante em todas as organizações, entretanto, quando se pretende fazer adaptação a empresas prestadoras de serviços, principalmente as de serviços públicos, como o INSS, essa avaliação se torna desafiadora. Isso ocorre porque ela precisa ir além da razão entre *input* e *output*, devendo incorporar a intangibilidade dos componentes do produto e a relevância da qualidade nesses resultados. Por isso, a adoção da Matriz de Produtividade demonstrou ser um método apropriado por avaliar tanto a entrada quanto a qualidade da saída.

A montagem da Matriz de Produtividade levou em consideração os indicadores Tempo Médio de Concessão (TMC), o Tempo de Espera de Atendimento Agendado (TMEA), o SUPERTEC que descreve o percentual de processos reabertos, e a Ouvidoria que apresenta o percentual de manifestações respondidas no prazo legal.

A pontuação final alcançada representa a produtividade total da instituição no período analisado, em que recebe influência de cada um dos indicadores individualmente, de modo a entender a *performance* da instituição. Ao longo do período analisado (de julho/22 a junho/23) houve um aumento na pontuação total do INSS em virtude da tendência da redução nos tempos TMC e TMEA. As reduções no TMC apresentam maior impacto porque são atribuídas a elas o maior peso. As variações nos indicadores podem representar perda ou ganho de eficiência, bem como a concentração em determinados meses de solicitações que demandam mais ou menos tempo para serem atendidas.

As vantagens mais significativas da aplicação do método matricial residem no uso gerencial para monitoramento e melhoria do desempenho institucional. Ele possui a capacidade de analisar a produtividade na prestação de serviço do INSS, ao longo do tempo, tanto em nível nacional quanto em nível estadual e, ainda comparar o desempenho entre eles. Esse método permite identificar se o desempenho de um estado está abaixo, acima ou na média nacional, permitindo a adoção de medidas de controle e ajuste. Durante o período analisado, foram observadas tendências de pontuação crescente em ambos os níveis - nacional e estadual. Além disso, destaca-se que o desempenho do Estado do Rio de Janeiro superou a média nacional.

Entretanto, não foi possível analisar o desempenho de outros estados em relação ao nacional e nem fazer a comparação entre estados, devido à definição do escopo da presente pesquisa. Também não fez parte do escopo deste estudo analisar os diferentes tipos de serviços oferecidos pelo INSS e seus impactos na composição dos indicadores que são selecionados para obter a pontuação total.

Essas limitações podem servir como sugestões de pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

- ARMISTEAD, Colin; MACHIN, Simon. 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.
- BANGA, Harish Kumar et al. Productivity improvement in manufacturing industry by lean tool. **Materials Today: Proceedings**, v. 28, Part 3, 2020, p. 1788-1794. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214785320337561>. Acesso em: 12/ jul. 2023.
- BOYNE, George. 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. **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. **Resolução Nº 201/INSS/DC, de 14 de julho de 2005**. Aprova o Planejamento Anual Integrado do INSS, do exercício de 2005.
- BRASIL. **Lei Nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008**. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das carreiras de auditoria da receita federal do brasil e auditoria fiscal do trabalho, de que trata a lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004 e dá outras providências.
- 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, 2016a).
- 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, 2016b).
- BRASIL. **Resolução Nº 554/PRES/INSS, de 20 de outubro de 2016**. Aprova o Mapa Estratégico para o quadriênio 2016 - 2019. (Brasil, 2016c).
- 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. (Brasil, 2017a).
- 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, 2017b).
- BRASIL. **Portaria Nº 2.033 /PRES/INSS, de 28 de novembro de 2017**. Institui Prova de Conceito do Projeto Teletrabalho. (Brasil, 2017c).
- 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. **Resolução PRES/INSS Nº 14 de 1º de fevereiro de 2021**. Altera a Resolução nº 2/CEGOV/INSS, de 31 de dezembro de 2019.
- CHEN, Clara Xiaoling; LILL, Jeremy; LUCIANETTI, Lorenzo. Performance measurement system diversity and product innovation: Evidence from longitudinal survey data. **Accounting, Organizations and Society**, 2023, ISSN 2237-4558 • Navus • Florianópolis • SC • v. 12 • p.01-23 • jan./dez. 2022

101480. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S036136822300051X>. Acesso em: 31 jul. 2023.

CORYDON, Bjarne *et al.* Government Productivity: unlocking the \$3.5 trillion opportunity. Discussion paper. **McKinsey Center for Government**, 2017.

Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-opportunity-in-government-productivity?cid=eml-web#/>. Acesso em: 4 ago. 2023.

CRESWELL, John. **Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches**. 4a. ed. Thousand Oaks, CA, 2014.

DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

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

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projeto de Pesquisa**. 7ª. Ed. São Paulo: ATLAS, 2022.

GRÖNROOS, Christian; OJASALO, Katri. 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.

HILHORST, Cokky *et al.* Efficiency gains in public service delivery through information technology in municipalities. **Government Information Quarterly**, V. 39, Issue 4, n.101724, 2022. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X22000570>. Acesso em: 23 jul. 2023.

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

JÄÄSKELÄINEN, Aki. 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, Aki; TAPPURA, Sari; PIRHONEN, Julius. The path toward successful safety performance measurement. **Journal of Safety Research**, V. 83, 2022, Pages 181-194, ISSN 0022-4375. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022437522001281>. Acesso em: 27 jul. 2023.

JACOBS, Robert; CHASE, Richard. **Operations and Supply Chain Management**. 15 ed. New York: McGraw-Hill Education, 2018.

JOHNSTON, Robert; JONES, Peter. 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. DOI: <https://doi.org/10.1108/17410400410523756>.

KORHONEN, Tuomas *et al.* How performance measurement can support achieving success in project-based operations. **International Journal of Project Management**, V. 41, Issue 1, 102429, 2023. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263786322001326>. Acesso em: 25 jul. 2023.

LOVELOCK, Christopher; WIRTZ, Jochen. **Marketing de Serviços: pessoas, tecnologia e resultados**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

MAHMOOD, Kashif *et al.* A Performance Evaluation Concept for Production Systems in an SME Network. **Procedia CIRP**, V. 72, 2018, P. 603-608. ISSN 2212-8271. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221282711830341X>. Acesso em: 12 jul. 2023.

- MARTIN, Claude; HORNE, David; CHAN, Winnie. 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. DOI: <https://doi.org/10.1108/09564230110387515>.
- MAUREL, Christopher et al. Characterization and definition of public performance: an application to local government authorities. **Gestion et management public**, V. 2 N. 3, p. 23-44. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public.htm>. Acesso em: 30 jul. 2023.
- MAYLOR, Harvey et al. Mind the gap: Towards performance measurement beyond a plan-execute logic, **International Journal of Project Management**, V. 41, Issue 4, 102467, 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263786323000315>. Acesso em: 27 jul. 2023.
- MELO, P. A. A.; PEREIRA, A. V. S.; OLIVEIRA, A. H. R.; D'ELIA, B. B. **Aprendizagem e desenvolvimento de pessoas**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.
- MELLO, Cássia Juliano; NUNES, Pereira Moema. A Influência das Ferramentas Tecnológicas de Comunicação nas Relações Pessoais Dentro de um Ambiente Organizacional. **Revista NAVUS, Florianópolis**, v. 10, p;01-18, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/1270/pdf>. Acesso em: 13 ago. 2023.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL [2021]. **Dados estatísticos - Previdência Social e INSS, 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss>. Acesso em: 12 ago. 2023.
- MONENI, Farhang; NI, Jun. Quality Can Improve as Productivity Increases: Machining as Proof. **Procedia Manufacturing**, v. 53, 2021, p. 299-309. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S235197892100038X>. Acesso em: 12 jul. 2023.
- NGUYEN, Hong Ngoc; O'DONNELL, Christopher. Estimating the cost efficiency of public service providers in the presence of demand uncertainty. **European Journal of Operational Research**, V. 309, Issue 3, p. 1334-1348, 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0377221723001558>. Acesso em: 23 jul. 2023.
- OECD. **OECD compendium of productivity indicators 2019**. Relatório, 2019.
- OJASALO, Katri. **Conceptualizing productivity in services**. Helsinki: Swedish School of Economics and Business Administration, 1999.
- PALUDO, Augustinho. **Administração pública**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- RUTKAUSKAS, Jonas; PAULAVIČIENĖ, Eimenė. Concept of Productivity in Service Sector. **The Engineering Economics**, V. 43, p. 35-41, 2005. Disponível em: <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:167766412>. Acesso em: 15 abr. 2022.
- 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.
- SCERRI, Moira; AGARWAL, Renu. Service Enterprise Productivity in Action: measuring service productivity. **Journal of Service Theory and Practice**, V. 28, n. 4, 2018, pp. 524-551. DOI: <https://doi.org/10.1108/JSTP-06-2017-0104>.

SILVA, Laura Angélica Moreira; SANTOS, Fernando Burgos Pimentel dos; MEDEIROS, Anny Karine de. Orçamento Público Municipal da Cultura: Função, Subfunção ou Sem-Função? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 376-396, 2018.

TOTI, Aline Rodrigues; ANJO, José Edemir da Silva. A Implantação do Sistema Eletrônico de Informações em uma Superintendência Reginal de Ensino de Minas Gerais. **Revista NAVUS, Florianópolis**, v. 12, p.01-16, jan./dez.2022. Disponível em: <https://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/1689/pdf>. Acesso em: 14 ago. 2023.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 14^a. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

WAŚNIEWSKI, Piotr. Informal performance measurement in small enterprises. **Procedia Computer Science**, V. 192, Pages 3310-3319, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050921018433>. Acesso em: 25 jul. 2023.