

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

DIOGO SILVA HOFFMANN

MENSURAR PARA MELHOR GERIR:

Proposição de indicadores de desempenho para a área operacional de gestão de pessoas da Gerência-Executiva do INSS em Petrolina/PE

JUAZEIRO

2018

DIOGO SILVA HOFFMANN

MENSURAR PARA MELHOR GERIR:

Proposição de indicadores de desempenho para a área operacional de gestão de pessoas da Gerência-Executiva do INSS em Petrolina/PE

Trabalho de Conclusão Final (TFC) apresentado à Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), como parte dos requisitos do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Professor Dr. Raimundo N. Lima Filho.

JUAZEIRO

2018

	Hoffmann, Diogo S.
H711m	Mensurar para melhor gerir: Proposição de indicadores de desempenho para a área operacional de gestão de pessoas da Gerência-Executiva do INSS em Petrolina / Diogo Silva Hoffmann. -- Juazeiro, 2018.
	xiii, 86 f.: il. 29 cm.
	Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus Juazeiro, Juazeiro-BA, 2018.
	Orientador: Prof. Dr. Raimundo Nonato Lima Filho
	1. Administração Pública. 2. Indicadores de Desempenho. 3. INSS. I. Título. II. Lima Filho, Raimundo Nonato. III. Universidade Federal do Vale do São Francisco
	CDD 305

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

FOLHA DE APROVAÇÃO

DIOGO SILVA HOFFMANN

MENSURAR PARA MELHOR GERIR:

Proposição de indicadores de desempenho para a área operacional de gestão de pessoas da Gerência-Executiva do INSS em Petrolina/PE

Trabalho de Conclusão Final (TFC) apresentado à Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), como parte dos requisitos do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em: 28 de Setembro de 2018

Banca Examinadora

(Raimundo Nonato Lima Filho, Doutor em Administração, UNIVASF - PROFIAP).

(Márcio Ferreira Araújo Silva, Doutor em Administração, FACAPE).

(Thiago Magalhães Amaral, Doutor em Engenharia da Produção, UNIVASF - PROFIAP).

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, por sua infinita misericórdia, graça e bondade sobre minha vida, especialmente durante essa difícil jornada do mestrado. A Ele dedico esta vitória.

A minha esposa, Luzilene Hoffmann, por todo amor, compreensão, apoio e orações, e por me dar a maior alegria de minha vida no último ano do curso: nossa princesa Larissa Hoffmann.

A minha família, especialmente meus pais, Elias e Eliamara Hoffmann, que me incentivaram e estimularam a cursar o PROFIAP.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Raimundo Nonato Lima Filho, pela confiança, parceria e direcionamento dado a mim ao longo deste difícil processo.

As minhas amadas colegas de setor, Sheila, Nadja, Flávia, Mayara, Magna, Luana, Laíse e Rafaeli, que acreditaram em mim e me apoiaram do início ao fim do mestrado.

Ao meu Gerente-Executivo, Thalys Eliel, que acreditou nesse trabalho e que esteve presente em minha defesa.

À UNIVASF, especialmente aos professores Ricardo Duarte e Fernando Souto, que, ao trazerem o programa PROFIAP para nossa universidade, abriram a porta do mestrado para muitos alunos que não teriam condições de cursar uma pós-graduação fora de sua cidade.

A todos os colegas da turma 01 do PROFIAP/UNIVASF, companheiros nessa árdua caminhada. A amizade, carinho e colaboração de vocês foram imprescindíveis para a conclusão desse trabalho.

RESUMO

A construção de indicadores de desempenho é atividade de extrema importância, que deve ser desempenhada tanto por administradores de organizações privadas quanto públicas. No âmbito do setor público, o uso de indicadores possui uma função adicional, que é a de facilitar o processo de *accountability*, tradicionalmente associado à ideia de prestação de contas. Esta dissertação desenvolveu indicadores de desempenho operacionais para a Seção Operacional de Gestão de Pessoas (SOGP) da Gerência-Executiva do INSS de Petrolina/PE. O estudo se justifica por contribuir para profissionalização da gestão na Administração Pública, auxiliando no cumprimento do princípio constitucional da eficiência. Mediante análise documental dos atos normativos do INSS, relacionados à área de gestão de pessoas, foram mapeadas 38 demandas operacionais da SOGP, às quais foram categorizadas por tipo, cadastral e financeiro, e por resolutividade, dependente ou resolutiva. A construção dos indicadores baseou-se no modelo sintetizado por Palvarini (2010), resultando na formulação de quatro métricas de desempenho, que levam em consideração as categorias das demandas do setor: Tempo Médio de Resolução dos Requerimentos (TMRR); Tempo Médio de Distribuição dos Requerimentos (TMDR); Percentual de Requerimentos Pendentes e Concluídos; Percentual de Concessão e Indeferimento dos Requerimentos. Como mecanismo de coleta de dados e cálculo dos indicadores, realizou-se uma adaptação na planilha de controle da SOGP, mediante a inserção de fórmulas para os cálculos dos resultados. Os indicadores desenvolvidos foram aprovados pelo Gerente-Executivo do INSS de Petrolina/PE, institucionalizando seu uso em âmbito local. O presente estudo contribui para a profissionalização da administração pública, uma vez que promove a utilização de ferramentas gerenciais da administração privada no âmbito do serviço público. Como fatores de limitação para a presente pesquisa, destacou-se o fato de que os indicadores aqui propostos foram aprovados apenas para o uso no nível local. Estudos futuros poderão avaliar a utilização dos indicadores, assim como o sistema que está em desenvolvimento para substituir a planilha de controle.

Palavras chave: Administração; Administração Pública; Indicadores de Desempenho; *Accountability*; INSS; Reforma Gerencial.

ABSTRACT

The construction of performance indicators is an activity of extreme importance and must be performed by both private and public administrators. In the public sector, the use of indicators has an additional function: to facilitate the accountability process. The present dissertation developed operational performance indicators for the Operational Section of People Management (OSPM) of the INSS Executive Management in Petrolina. The study is justified by contributing to the professionalisation of management in public administration, helping to fulfill the constitutional principle of efficiency. Through documentary analysis of the INSS's normative acts related to the personnel management area, 38 operational demands of the SOGP were mapped, categorized by type, cadastral and financial, and by resolution, dependent or resolution. The construction of the indicators was based on the model synthesized by Palvarini (2010), resulting in the formulation of four performance metrics, which take into account the categories of the demands of the sector: Average Time to Solve Requirements (ATSR); Average Time to Distribute Requirements (ATDR); Percentage of Pending and Completed Requirements; Percentage of Concession and Rejection of Requirements. As a mechanism for collecting data and calculating the indicators, an adjustment was made to the SOGP control worksheet by inserting formulas to calculate the results. The indicators developed were approved by the Executive Manager of the INSS in Petrolina, institutionalizing their use at the local level. The present study contributes to the professionalization of public administration, since it promotes the use of managerial tools of the private administration in the scope of the public service. As limiting factors for the present research, the fact that the indicators proposed here were approved only for use at the local level stands out. Future studies may assess the use of indicators as well as the system that is in development to replace the control worksheet.

Keywords: Administration; Public administration; Performance indicators; Accountability; INSS; Management Reform.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Mapa Estratégico do INSS para o quadriênio 2016/2019	42
Figura 02: Organograma do Instituto Nacional do Seguro Social	45
Figura 03: Principais Competências Regimentais das Seções Operacionais de Gestão de Pessoas	54
Figura 04: Planilha de Controle da SOGP da GEX Petrolina	55
Figura 05: Ferramenta de busca de normas na página da rede interna do INSS.....	57
Figura 06: Matriz de categorização das demandas.....	65
Figura 07: Planilha de Controle após inserção dos novos campos	69
Figura 08: Tempo Médio de Resolução dos Requerimentos	70
Figura 09: Tempo Médio de Distribuição dos Requerimentos	72
Figura 10: Percentual de requerimentos pendentes ou resolvidos	74
Figura 11: Campos para o registro dos resultados alcançados	75
Figura 12: Sistema de Gestão de Processo e Demanda (SGPD)	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Atos Normativos Localizados na rede Interna do INSS	59
Tabela 02: Categorização das Demandas Operacionais da SOGP	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Perspectivas clássicas do <i>Balanced Scorecard</i> segundo Kaplan e Norton.....	41
Quadro 02: Indicadores de desempenho das Gerências-Executivas relacionados à área de Gestão de Pessoas	47
Quadro 03: Etapas para o desenvolvimento dos indicadores da SOGP	52
Quadro 04: Modelo Operacional de Pesquisa	52
Quadro 05: Demandas Operacionais da SOGP	59
Quadro 06: Classificações Macro das Demandas Operacionais da SOGP	64
Quadro 07: Caracterização dos Indicadores Desenvolvidos	68

SIGLAS

ACS – Assessoria de Comunicação Social

APS – Agência da Previdência Social

AUDGER – Auditoria Geral

BSC – *Balanced Scorecard*

CGPGE – Coordenação Geral de Planejamento e Gestão

CGTI – Coordenação Geral de Tecnologia da Informação

CORREG – Corregedoria Geral

DGP – Diretoria de Gestão de Pessoas

DIRAT – Diretoria de Atendimento

DIRBEN – Diretoria de Benefícios

DIROFL – Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística

DIRSAT – Diretoria de Saúde do Trabalhador

GEX – Gerência-Executiva

PFE – Procuradoria Federal Especializada

PROFIAP – Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional

SGPD - Sistema de Gestão de Processo e Demanda

SOGP – Seção Operacional de Gestão de Pessoas

SUP – Superintendência Regional

TMDR – Tempo Médio de Distribuição dos Requerimentos

TMRR – Tempo Médio de Resolução dos Requerimentos

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	13
1.1 – CONTEXTO	13
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	18
1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA	19
1.4 JUSTIFICATIVA	20
2. REVISÃO TEÓRICA	22
2.1 ESCOLAS DA ADMINISTRAÇÃO.....	22
2.1.1 Escolas da administração: da administração científica à administração estratégica	22
2.1.2 Planejamento estratégico	28
2.1.3 Administração pública brasileira: do patrimonialismo à reforma gerencial	32
2.2 INDICADORES DE DESEMPENHO	36
2.3 BALANCED SCORECARD	40
2.4 INSS	44
3. METODOLOGIA	48
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	48
3.2 METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS DADOS	50
3.3 MODELO UTILIZADO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS INDICADORES E MODELO OPERACIONAL DE PESQUISA.....	50
4. ANÁLISE DOS DADOS	53
4.1 DEMANDAS OPERACIONAIS CONTIDAS NOS ATOS NORMATIVOS DO INSS	53
4.2 CATEGORIZAÇÃO DAS DEMANDAS OPERACIONAIS.....	60
4.3 DESENVOLVIMENTO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO.....	65
4.3.1 Passo 1: definição dos indicadores	65
4.3.1.1 Tempo médio de resolução dos requerimentos (TMRR).....	65
4.3.1.2 Tempo médio de distribuição dos requerimentos (TMDR)	66
4.3.1.3 Percentual de concessão e indeferimento dos requerimentos	66
4.3.1.4 Percentual de requerimentos pendentes ou resolvidos.....	67

4.3.2 Passo 2: caracterização dos indicadores	67
4.3.3 Passo 3: construção das fórmulas	69
4.3.3.1 TMRR	69
4.3.3.2 TMDR	71
4.3.3.3 Percentual de concessão e indeferimento dos requerimentos	72
4.3.3.4 Percentual de requerimentos pendentes ou resolvidos	73
4.3.4 Passo 4: Definição dos responsáveis	74
4.3.5 Passo 5: Criação do Sistema de Coleta de Dados	76
4.3.6 Passo 6: Aprovação do Indicador	78
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS	85
ANEXO I – Proposta de Indicadores de Desempenho para a SOGP da GEX Petrolina	93
ANEXO II – Cópia da Portaria que estabeleceu os indicadores na SOGP	96
ANEXO III - Cópia do email indicando a seleção da sugestão dos indicadores aqui desenvolvidos para discussão no novo Plano de Ação do INSS.....	97

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO

O ato de administrar uma organização, seja pública ou privada, compreende o exercício de diversas funções, como planejamento, organização, direção e controle, de forma que os esforços empreendidos possam ser direcionados à consecução dos objetivos dos negócios. Tais funções administrativas se complementam, de maneira que, em determinadas atividades organizacionais, é possível perceber a interseção entre elas.

Um exemplo de tal complementaridade entre funções exercidas pelo gestor é a mensuração do desempenho, que permeia, dentre outras, as atividades de controle organizacional e de planejamento. Ao elaborar o planejamento estratégico da organização, são definidos objetivos e metas, para os quais são necessários instrumentos de mensuração que serão utilizados para se avaliar o sucesso de uma determinada estratégia. Ademais, mensurar o desempenho está associado à função de controle organizacional, de forma a se observar a eficiência, eficácia e efetividade das diversas unidades da empresa.

No atual contexto social, em que a participação da sociedade nas decisões da Administração Pública tem sido cada vez mais exigida e onde os gestores de organizações privadas têm sido cobrados por ações danosas à coletividade, o controle societal das organizações é facilitado a partir da mensuração do desempenho. Os gestores passam a prestar contas não apenas da legalidade ou da economicidade de suas práticas, sendo responsabilizados, também, pelos impactos sociais que suas decisões causam.

Assim, eventuais danos sociais ou ambientais ocasionados por determinadas decisões de um gestor, deixam de ser atribuídas exclusivamente à organização, facilitando o controle da sociedade sobre ações danosas à coletividade, mediante o processo de responsabilização individual. Além disso, em ambiente de mudanças cada vez mais rápidas, a mensuração e divulgação do desempenho permitem que os *stakeholders* tenham ideia do curso de ação seguido pela organização, de forma a viabilizar o acompanhamento dos resultados organizacionais.

O fato das organizações se encontrarem em um ambiente externo turbulento, em que devem apresentar respostas rápidas às constantes mudanças de cenários, despertou o interesse dos gestores públicos e privados pela utilização de sistemas de mensuração do desempenho, uma vez que estes servem de suporte à tomada de decisão (CARDOSO et al., 2015).

Corroborando tal assertiva, Fernandes (2017) baseia-se no conceito de que o indicador de desempenho é um agente que traduz as informações disponíveis, de forma a subsidiar a tomada de decisão por parte dos gestores organizacionais. A construção de um indicador de desempenho adequado à realidade da organização é uma das principais tarefas de um gestor (FERNANDES, 2017).

Portanto, a construção de indicadores que possam medir o desempenho organizacional de maneira fidedigna é uma atividade de extrema importância, que deve ser desempenhada tanto por administradores de organizações privadas quanto públicas. No âmbito do setor público, o uso dos indicadores de desempenho possui função adicional: facilitar o processo de *accountability*, tradicionalmente associado à ideia de prestação de contas.

Para Matias-Pereira (2000), o conceito de *accountability* abarca a ideia de responsabilização integral dos governantes por seus atos, associada à obrigação de prestar contas. Dessa forma, uma organização pública torna-se mais transparente quando faz uso adequado de indicadores de desempenho, que devem também ser disponibilizados para fins de controle social. Angélico (2012), ao tratar da Lei de Acesso à Informação (LAI), sancionada no ano de 2011, associa transparência e *accountability*, considerando que esta é favorecida mediante uma boa aplicação das informações disponibilizadas pelo setor público.

Nessa mesma linha, Hoffmann e Lima Filho (2017) indicam dupla vantagem do uso de indicadores de desempenho pelas organizações públicas, uma vez que estes auxiliam o gestor no processo de tomada de decisão, e, ao mesmo tempo, dão condições que apontam para a concepção de que a sociedade mensure de forma efetiva os resultados alcançados pelos gestores públicos.

Pelo mundo, existem diversos exemplos do uso de indicadores de desempenho no setor público. Smith (1990) aponta que, no Reino Unido, os serviços de saúde devem fornecer uma grande quantidade de dados para o governo, sendo

que estes não eram devidamente utilizados pelo Departamento de Saúde e de Seguridade Social, órgão central do sistema, por não haver correta consolidação e mensuração dessas informações. Assim, foram desenvolvidos os indicadores de desempenho que permitiram a correta aplicação dos dados disponíveis, de forma a subsidiar a tomada de decisão por parte do governo, em matéria de saúde.

O Ministério de Assuntos Habitacionais do Canadá estabeleceu a obrigação de que os municípios canadenses relatassem trinta e cinco indicadores de desempenho, distribuídos entre as nove áreas de serviço (CHAN, 2004). A autora indica ainda que, o órgão central de contabilidade do governo dos Estados Unidos, também adotou medidas no sentido de incentivar as municipalidades americanas a reportar o seu desempenho financeiro e não financeiro, de forma a permitir que os usuários dos serviços públicos pudessem avaliar a eficiência e eficácia dos serviços prestados. Chan (2004) identificou, em governos locais dos Estados Unidos e do Canadá, o uso de indicadores de desempenho baseados no modelo do *Balanced Scorecard*.

Ao pesquisar o uso de indicadores de desempenho em países da União Europeia, como Finlândia, Holanda e Suécia, Pollit (2005) demonstrou que diversas agências governamentais, como serviços de meteorologia, segurança pública, meio ambiente e seguridade social, empregaram instrumentos de mensuração de desempenho. A autora cita, ainda, que as agências florestais da Finlândia se depararam com o desafio de medir índices, como o grau de preocupação ambiental e com sustentabilidade, considerando que estes fugiam das tradicionais métricas financeiras usualmente utilizadas pela Administração Pública.

No Brasil, a reforma gerencial foi um marco para a introdução do uso de indicadores de desempenho na Gestão Pública. Hoffmann e Lima Filho (2017) afirmam que tal reforma permitiu o surgimento no serviço público de uma cultura organizacional orientada para o alcance de resultados, criando condições para a manipulação de indicadores de desempenho no setor público brasileiro.

Encontram-se exemplos do emprego de indicadores de desempenho nas três esferas de governo (União, Estados e Municípios) e nos três poderes constitucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário). Bitencourt (2010), nesse sentido, aborda o exemplo da Prefeitura Municipal de Criciúma, localizada em Santa Catarina (SC),

que se utilizou de um modelo baseado no *Balanced Scorecard* para a construção de indicadores de desempenho. Mediante a correlação entre transparência, estratégia organizacional e objetivos estratégicos, o referido município estabeleceu indicadores como o percentual de famílias em situação de extrema pobreza e o percentual de incentivos/isenções fiscais. A autora destaca, ainda, que a Prefeitura fixou metas a serem alcançadas, tomando como parâmetro os resultados alcançados em anos anteriores ou índices de excelência preconizados por instituições internacionalmente reconhecidas, como a Organização Mundial de Saúde (OMS) (BITENCOURT, 2010).

Freitas et al. (2014) citam a experiência da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (RS), onde as metas organizacionais são pactuadas entre os supervisores e suas equipes, sendo mensuradas mediante o uso de indicadores de desempenho. O alcance ou não dos resultados pactuados influencia em parte da remuneração dos servidores, mediante parcela pecuniária denominada “Prêmio de Produtividade”.

Fora do âmbito do Poder Executivo, Castandelli Júnior e Aquino (2011) tratam do emprego de indicadores de desempenho no âmbito do Tribunal de Conta da União (TCU), cuja missão constitucional é auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública Federal. Os autores apontam que os relatórios de gestão do órgão contém indicadores de desempenho, ainda que existam dificuldades na comparabilidade da série histórica de tais índices.

No viés do Poder Judiciário, a mensuração do desempenho é feita a partir de indicadores de planejamento estratégico (NOGUEIRA, 2010). Para mensurar o alcance do objetivo estratégico de celeridade na tramitação dos processos, foram estabelecidas métricas, tais como os índices de processos antigos, de agilidade na publicação de acórdãos e de virtualização de processos novos.

Quanto ao Poder Executivo Federal, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é um exemplo de autarquia que se utiliza de indicadores de desempenho. Estruturado em quatro níveis hierárquicos, administração central, superintendências, gerências-executivas e agências da previdência social, o INSS possui indicadores que mensuram aspectos relacionados à atividade-fim e atividades-meio do instituto. Aspectos como a duração média de tramitação dos processos e o tempo médio de atendimento, ambos analisados nas agências, são mensurados, tornando-se uma

importante ferramenta de apoio à decisão, bem como permitindo a comparação do desempenho entre as diversas unidades da referida autarquia.

As metas relativas aos indicadores de desempenho do INSS são pactuadas mediante o consenso entre chefias e as equipes. Já os indicadores são definidos pela administração central, devendo as mesmas estar em consonância com o mapa estratégico do instituto e, ao mesmo tempo, com o plano de ação. Para o quadriênio 2016 a 2019, o mapa estratégico foi aprovado pela Resolução Nº 554/PRES/INSS, de 20 de Outubro de 2016 (BRASIL, 2016a). O plano de ação para o ano de 2018 foi aprovado pela Resolução 623/PRES/INSS, de 28 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017a).

Utilizando-se de adaptação do modelo *Balanced Scorecard* - BSC, o mapa apresenta quatro dimensões: aprendizado e crescimento, financeiro, processos internos e resultados para a sociedade. Cada uma dessas dimensões possui seus objetivos estratégicos, que, nos termos da resolução, deverão ser alcançados mediante um plano de ação.

Uma das unidades hierárquicas do INSS é a Gerência Executiva (GEX), unidade à qual se vinculam as Agências da Previdência Social (APS), onde ocorre a atividade-fim do instituto. Também encontram-se subordinadas às GEX diversas seções, sendo estas responsáveis por gerenciar as atividades meio do órgão, dentre as quais encontra-se a Seção Operacional de Gestão de Pessoas (SOGP), com responsabilidade de administrar a folha de pagamento, a capacitação e saúde e a qualidade de vida no trabalho.

As SOGP possuem indicadores de desempenho, que, juntamente com os indicadores das demais seções das GEX, compõem o conjunto de medidas de desempenho dessas gerências. Para o ano de 2018, os indicadores relacionados à área de gestão de pessoas, incluem percentual de servidores que realizaram ações de capacitação, a quantidade de servidores atendidos pelo Programa de Educação para Aposentadoria e o percentual de servidores que realizaram os exames médicos periódicos (BRASIL, 2017a).

Entretanto, tais indicadores não abordam aspectos operacionais das SOGP, como quantidade de processos analisados em determinado período, a quantidade de processos pendentes de análise ou o tempo médio de análise de tais processos.

Desta forma, os gestores das SOGP deparam-se com a ausência de medidas de desempenho que os auxiliem na tomada de decisão e na organização do trabalho no setor.

A ausência também é prejudicial para a avaliação dos resultados alcançados pelas SOGP. Estabelecer tempos médios de análise e divulgar tal informação, por exemplo, permitiria aos servidores interessados (aqueles que requerem abono de permanência, aposentadoria, licenças, dentre outros pedidos) ter um maior controle sobre a atividade desenvolvida na seção, estando tal ação, nesse sentido, alinhada à concepção de *accountability*.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Ao requerer um benefício em agência da previdência social, um segurado consegue saber a duração média da tramitação de um processo naquela APS, podendo acompanhar se o pedido está sendo analisado dentro de prazo razoável. Da mesma forma, os gestores de tais unidades possuem informações sobre a quantidade de processos pendentes de análise em sua agência, possuindo dados que o auxiliam na organização e gestão do seu trabalho.

Tais indicadores de desempenho, relacionados à área operacional, inexistem nas SOGP. Além disso, a ação dos gestores de tais seções também não é passível de mensuração pelos índices hoje existentes, de maneira que a presente pesquisa busca propor métricas de desempenho vinculadas à área operacional das SOGP, baseando-se na teoria temática existente, nas experiências de outras organizações públicas e indicadores de desempenho operacionais utilizados por outras instâncias hierárquicas do INSS

Logo, essa dissertação se depara com o seguinte problema de pesquisa: quais indicadores de desempenho podem ser propostos para a mensuração das atividades operacionais da Seção Operacional de Gestão de Pessoas da Gerência Executiva do INSS de Petrolina/PE?

1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA

Diante da problemática apresentada, a pesquisa teve como objetivo geral desenvolver indicadores de desempenho para mensurar as atividades operacionais da SOGP da Gerência-Executiva do INSS de Petrolina/PE. Tais indicadores levaram em conta o plano de ação do instituto para o ano de 2018, aprovado pela resolução nº 623/PRES/INSS (BRASIL, 2017a).

A resolução destaca como direcionadores estratégicos para o Plano de Ação 2018, dentre outros, a gestão estratégica de pessoas e a inovação institucional (BRASIL, 2017a). O direcionador estratégico "inovação institucional" tem como objetivo "inovar os serviços e os processos previdenciários, com foco na eficiência" (BRASIL, 2017a). Assim, o objetivo geral da pesquisa coaduna-se com o plano de ação do INSS para o ano de 2018.

Por sua vez, os objetivos específicos são:

- Identificar as demandas operacionais da SOGP da GEX de Petrolina/PE, promovendo maior conhecimento sobre os processos de trabalho do setor;
- Categorizar as demandas operacionais, permitindo classificá-las conforme as suas peculiaridades, assim como estabelecer padrões macro de classificação das mesmas;
- Elaborar um sistema ou uma planilha que permita mensurar os indicadores desenvolvidos;
- Obter aprovação e a validação dos indicadores pelo Gerente-Executivo do INSS de Petrolina/PE, mediante publicação de uma portaria pela referida autoridade, que institua o seu uso no âmbito da GEX;
- Contribuir para a profissionalização da gestão de pessoas no âmbito do INSS, mediante a promoção do uso de ferramentas gerenciais.

1.4 JUSTIFICATIVA

A presente pesquisa contribui para a profissionalização da Administração Pública, auxiliando no cumprimento do princípio constitucional da eficiência, inserto na Carta Magna pela Emenda Constitucional 19 (BRASIL, 1998).

Estudos apontam a importância da utilização de indicadores de desempenho no setor público. Silva e Drumond (2004) ressaltam que tais instrumentos permitem, ao administrador público, gerenciar de forma mais eficiente e com menor custo. Speklé e Verbeeten (2014) também reforçam a importância do emprego de métricas de desempenho, atentando para o fato de que a sua eficácia depende da maneira como são aplicados pelos gestores. Araújo (2010), ainda nessa concepção, indica que a avaliação do desempenho permite a responsabilização pelo controle dos resultados da aplicação de políticas públicas, de forma que estes indicadores favorecem práticas de *accountability* por parte dos gestores públicos.

Nessa linha de raciocínio, os indicadores também se configuram como um instrumento de transparência. As métricas de desempenho permitem a comparação entre resultados alcançados em momentos diversos, autorizando o estabelecimento de um padrão aceitável de desempenho. O uso dos indicadores de desempenho aqui propostos pode dar maior transparência para o setor, posto que permite aos servidores que demandam atuação da SOGP acompanhar se seus requerimentos estão tramitando e sendo solucionados em um prazo aceitável.

Os indicadores de desempenho podem, ainda, auxiliar na gestão do setor, permitindo o acompanhamento das demandas operacionais que tramitam na seção, fornecendo elementos para que o gestor acompanhe e também avalie o trabalho desempenhado pelos servidores. Em outro aspecto, a proposição de indicadores de desempenho para as atividades operacionais pode auxiliar também outras Seções Operacionais de Gestão de Pessoas das Gerências-Executivas do INSS espalhadas pelo Brasil, contribuindo para a profissionalização da Gestão de Pessoas do INSS em nível nacional.

O modelo utilizado para construção dos indicadores da SOGP poderá ser utilizado para o desenvolvimento de métricas de desempenho para outras seções das GEX, que, eventualmente, não os utilizem.

No âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), esta pesquisa contribui para o fortalecimento do programa ao promover a intersecção entre conhecimentos teóricos em gestão e a prática administrativa em uma organização.

2 REVISÃO TEÓRICA

Considerando que os indicadores de desempenho são um instrumento de gestão utilizado por administradores para mensurar o desempenho organizacional, este capítulo inicia-se com um breve resgate das diversas escolas da administração, com especial enfoque na administração estratégica.

Dentro desta abordagem, também são tratados assuntos relativos ao planejamento estratégico, com posterior revisão teórica sobre o conceito de Gestão Pública. Nesta etapa, buscar-se-á mostrar de que forma conceitos de administração estratégica e planejamento estratégico estão presentes nas organizações públicas.

Prosseguindo, o capítulo resgata os principais trabalhos teóricos a respeito do emprego de indicadores de desempenho, com um especial enfoque nos indicadores baseados no modelo do *Balanced Scorecard*, notadamente em organizações públicas. Por fim, aborda o Instituto Nacional do Seguro Social, já na perspectiva dos diversos temas abordados no presente trabalho.

2.1 ESCOLAS DA ADMINISTRAÇÃO

2.1.1 Escolas da administração: da administração científica à administração estratégica

Para muitos autores, a administração enquanto ciência, surge com a obra *Princípios da Administração Científica*, do engenheiro americano Frederick Winslow Taylor, datada de 1911. Para Santos et al. (2017), o trabalho de Taylor é um marco nos estudos da administração, estabelecendo preceitos que são utilizados ainda nos dias atuais.

Taylor (1990) procedeu com uma pesquisa que resultou no chamado estudo de tempos e movimentos, buscando identificar eventuais movimentos desnecessários à execução das tarefas, de forma a aperfeiçoar o tempo de conclusão das atividades. Sua visão sobre administração desprezava o componente

humano e psicológico do funcionário, visto como alguém incapaz de desempenhar suas atividades sem supervisão, necessitando, para tanto, de orientação constante.

Para o autor, existia apenas uma melhor maneira de se executar determinada tarefa, sendo esta chamada de *One Best Way*. Uma das tarefas do gestor seria indicar ao funcionário a melhor maneira, pois, para Taylor (1990):

O trabalhador era tão estúpido quanto incapaz de realizar a maior parte dos trabalhos pesados. A seleção, então, não se constituiu em achar homens extraordinários, mas simplesmente em escolher entre homens comuns os poucos especialmente apropriados para o tipo de trabalho em vista” (TAYLOR, 1990, p. 55).

Taylor também foca a sua pesquisa na racionalização do trabalho, com a decomposição de tarefas complexas em tarefas menores e mais simples (MATOS; PIRES, 2006). As autoras indicam, ainda, que Taylor propunha supervisão rigorosa dos empregados por parte dos gestores, bem como preconiza a ideia de bonificações salariais e prêmios de produtividade. Observam-se, aqui, os primórdios da mensuração do desempenho: salários aumentavam à medida que o funcionário produzisse mais.

Além do cientista anterior, Henri Fayol, também engenheiro, é considerado um dos teóricos clássicos da administração. Em sua obra *Administração Industrial e Geral*, Fayol (1949) lista as cinco funções do administrador, quais sejam: planejar, organizar, controlar, coordenar e comandar. Percebe-se correlação entre as funções de planejamento e controle com mensuração do desempenho, uma vez que planeja-se o alcance de certos resultados e mensura-se, a partir do instrumento de controle, se tais resultados foram alcançados.

Ribeiro et al. (2015) apontam ainda que Fayol focou os seus estudos na eficiência organizacional, com a visão gerencial da administração, menos focada em tarefas específicas. O estudo consistiu em observar a aplicação de princípios da administração clássica e científica em empresas de *call center*, identificando que essas organizações utilizam-se das ideias preconizadas por Taylor e Fayol. Ribeiro et al. (2015) apontam, também, que tais empresas empregam os indicadores de desempenho, buscando aferir, consideravelmente, a eficiência da aplicação dos princípios organizacionais. Percebe-se, pois, que Fayol priorizou em seu trabalho as

atividades do administrador, enquanto Taylor focou a sua pesquisa nas atividades operacionais.

Por sua vez, a teoria burocrática, também chamada de teoria racional-legal, proposta pelo teórico alemão Max Weber, unia premissas das propostas de Taylor e de Fayol, voltando seus estudos para a proposição de uma organização racional e eficiente. Weber (2015) aponta que a burocracia moderna possui, dentre outros componentes, ordenamento jurídico na forma de leis ou regulamentos, limitação do poder e autoridade por esse ordenamento jurídico, além de estruturas hierárquicas organizadas, dispondo de postos de autoridade e de controle bem delineados. Trata-se de um modelo de administração baseado na impessoalidade.

Wren e Bedeian (2009) apontam que o trabalho de Weber sugere um modelo de gestão, chamado de burocracia, considerado ideal. Os autores indicam que Weber acreditava que tal modelo não existia na realidade, sendo paradigma a ser alcançado pelas organizações. Além disso, o modelo de burocracia weberiano pressupõe que o exercício da autoridade baseia-se na lei, sendo este um dos principais traços distintivos do modelo burocrático (WREN; BEDEIAN, 2009). Em contraponto a Fayol (foco nas tarefas do gestor) e a Taylor (enfoque nos processos organizacionais), Weber priorizou, em seus estudos, a estrutura organizacional.

Prosseguindo na linha do tempo das abordagens da administração, surge a chamada Escola das Relações Humanas, que tem como base o indivíduo e as motivações que o levam a ter ou não um bom desempenho em sua organização. A origem da Escola das Relações Humanas remonta à Experiência de *Hawthorne*, conduzida pelo sociólogo Elton Mayo. Na pesquisa de Mayo, buscava-se identificar elementos que afetavam a produtividade dos funcionários, partindo-se da premissa de que variar fatores como a intensidade da luz poderia aumentar ou diminuir a produtividade.

Wickstrom e Bendix (2000) citam que tal experimento indicou que os empregados, ao serem observados, alteram seu comportamento, afetando variáveis como produtividade, por exemplo. Desta forma, o aumento da produtividade decorria do fato de que o grupo em questão estava sendo observado, bem como das interações informais entre seus membros. Percebeu-se alteração no desempenho do grupo estudado, que não estava associada a questões de higiene do trabalho ou

de recompensas financeiras, superando-se o paradigma do *Homo Economicus* advindo da Administração Científica.

Tomando por base pressupostos da teoria burocrática de Weber e da escola das relações humanas, surge a abordagem estruturalista, que busca conciliar pontos divergentes das duas escolas. Tal teoria preconiza a ideia de que a organização é uma unidade social na qual grupos sociais distintos interagem. Para a teoria estruturalista representa um desenvolvimento da escola clássica, com aproximação às ideias da escola das relações humanas (SOUZA et al., 2016).

Motta (1970) indica as seguintes ideias como sendo centrais para este modelo de abordagem: o conceito de homem organizacional, como aquele que interage, simultaneamente, em diversos grupos sociais; a ideia de que os conflitos no âmbito da organização são inevitáveis, de forma que podem operar como propulsores do desenvolvimento; a necessidade de utilização de incentivos mistos, monetários e psicossociais, como reconhecimento. Dessa forma, o desempenho do indivíduo no âmbito da organização passa a ser entendido de forma mais complexa, necessitando tanto de incentivos monetários quanto psicossociais.

Tendo como fonte as ciências que estudam o comportamento, a teoria comportamentalista da administração busca focar mais dinâmica organizacional e menos a estrutura, foco da abordagem burocrática. A teoria comportamental amplia o debate sobre a motivação do trabalhador na esteira de estudos, como os de Maslow (hierarquia das necessidades) e Herzberg (teoria dos dois fatores: higiênicos e organizacionais) (MATOS; PIRES, 2006). Lins e Zúniga (1998) indicam, ainda, que, paralelamente à origem da teoria comportamental, as organizações passaram a se preocupar com qualidade de vida no trabalho.

Conforme exposto, a interação entre ciências de estudo do comportamento, especialmente a psicologia, e a administração, deu ensejo a diversos estudos sobre motivação. Maslow e Lewis (1987) apontam que a hierarquia das necessidades tem, no seu topo, as chamadas necessidades de autorrealização, que são relacionadas ao fato do indivíduo alcançar o máximo de sua potencialidade. Depreende-se, então, que, no âmbito organizacional, essa autorrealização dependerá de retornos dos gestores a respeito do desempenho do indivíduo, reforçando a importância de mecanismos de mensuração do desempenho.

A aplicação de conceitos biológicos na gestão das organizações permitiu o surgimento da chamada abordagem sistêmica da administração. Tal teoria enxerga a organização como sistema aberto que está em constante interação com o meio que a cerca (TURETA et al., 2006). Os autores indicam que a teoria dos sistemas contribuiu para o entendimento da complexidade das interações que, de forma geral, existem nas organizações.

O conceito de modelo orgânico de organização, apropriado para ambientes instáveis e sujeitos a mudanças constantes, é apresentado pela teoria contingencial. Albuquerque et al. (2009) exemplificam uma aplicação da abordagem contingencial na área de gestão de pessoas da organização: forma como a empresa irá gerir seus funcionários dependerá de fatores como ambiente, cultura organizacional e também a estratégia.

Esta teoria indica que não existem estruturas, planos organizacionais ou métodos de liderança que possam ser aplicados em todas as organizações, com sucesso, de maneira indistinta. Os autores indicam que a estrutura organizacional sofre influência do ambiente externo que cerca uma empresa. Dessa forma, a abordagem contingencial rejeita fórmulas universais, considerando que cada organização possui peculiaridades, internas e externas, que determinarão se plano, estrutura ou método será bem sucedido (TURETA et al., 2009).

Uma das mais modernas correntes da administração é a administração estratégica. Mintzberg e Quinn (1991) citam que a palavra estratégia pode assumir diversos significados, dependendo do contexto. Dentre os significados estão metas, táticas e objetivos organizacionais. A estratégia relaciona-se com a capacidade da organização se ajustar as condições ambientais, buscando alcançar sua visão de futuro (BARBOSA; BRONDANI, 2004). Carvalho (2003) aponta que o termo tem origem militar, advindo do grego *strátegos*, significando chefe do exército, e foi absorvido pela administração, de forma que, no âmbito organizacional, se refere ao curso de ação que a organização adota para atingir seus objetivos.

O conceito de estratégia vem sendo usado de forma ampla e irrestrita no campo da Administração, podendo significar desde curso de ação que a organização opte por adotar até a maneira como a mesma se posiciona em um determinado ambiente (CAMARGOS; DIAS, 2010). Percebe-se que o conceito de estratégia varia

conforme o contexto ou a ênfase proposta pelo pesquisador que se propõe a definir a palavra.

Nesse sentido, Michel (1990) entende estratégia como conceito relacionado a questões operacionais da organização, como as decisões sobre a alocação de recursos, visando ampliar oportunidades e reduzir fatores de risco. Em uma linha oposta, Knights e Morgan (1991) indicam que o conceito de estratégia ultrapassa a fronteira do mero conhecimento teórico ou técnico, tornando-se uma ferramenta de manutenção do poder e dominação da alta cúpula administrativa sobre a empresa. Ansoff e McDonnell (1993) conceituam estratégia como as regras de decisão que orientarão o comportamento da organização. Percebe-se nos diversos conceitos propostos que a estratégia perpassa aspectos operacionais, comportamentais e sociológicos.

Por sua vez, Schendel e Hofer (1979) definem administração estratégica como conjunto de seis principais tarefas, na seguinte ordem: formulação da meta, análise do ambiente, formulação, avaliação implantação da estratégia, além do controle pós-implantação. Estratégia também pode ser definida como “um conjunto integrado e coordenado de compromissos e das ações definidas para explorar as competências essenciais e obter vantagem competitiva” (HITT et al., 2007, p.04).

Já Thompson Jr. e Strickland III (2000) conceituam estratégia como conjunto de abordagens e mudanças executadas pelos gerentes, com o objetivo de se atingir o melhor desempenho empresarial. Outro conceito de estratégia é o proposto por Wright et al. (2000), que a compreendem como a definição dos rumos que a alta administração elabora para que a empresa alcance resultados que tenham correlação com sua missão e com seus objetivos.

Silveira Júnior (1995) considera que a estratégia é a capacidade de resposta e ajuste das organizações às mutações do ambiente. O autor lembra que as organizações se deparam com constantes mudanças, devendo adotar estratégias que permitam a sua sobrevivência e o alcance de sua visão de futuro. Além disso, o autor destaca que a estratégia se desdobra em táticas, que seriam técnicas para a implementação da estratégia.

Das diversas definições indicadas acima, surgem conceitos importantes para a administração estratégica, como missão, visão, valores, objetivos, ações e vantagem competitiva. Tais conceitos relacionam-se com o processo prático de elaboração do planejamento estratégico.

2.1.2 Planejamento estratégico

Kotler (1975) define planejamento estratégico como a metodologia utilizada pelos gestores para direcionar as ações organizacionais e aumentar a interação com o ambiente. Em sua definição, estão incluídos os objetivos funcionais, a filosofia de atuação organizacional e estratégias funcionais a serem adotadas pela organização.

Já Ansoff e McDonnell (1993) definem planejamento estratégico como um processo sistemático de gestão, que define a estratégia futura da organização, baseando-se no exame das novas alternativas. Albano e Garcia (2015) entendem que, embora não exista um modelo de planejamento estratégico que garanta o sucesso da estratégia escolhida, trata-se de um processo que permite a redução das incertezas quanto aos cursos de ação eventualmente escolhidos.

Oliveira (1999) define planejamento estratégico como um processo gerencial através do qual a empresa estabelecerá um norte. Para o autor, esse processo deve visar o alcance do melhor resultado possível, considerando-se a interação entre a organização e o ambiente. Desta forma, percebe-se que o planejamento estratégico deve levar em conta tanto aspectos internos da organização quanto externos. Fernandes et al. (2015) indicam que, uma das ferramentas que auxilia na avaliação de tais aspectos, é a análise de *Strength, Weakness, Opportunities and Threats* (SWOT), que identifica forças e fraquezas (internas) e oportunidades e ameaças (externas).

Stoner e Freeman (1995) partem da ideia de que o planejamento estratégico é ancorado em dois pontos-chaves: o estabelecimento de objetivos organizacionais e escolha do método para se alcançar tal objetivo. Logo, o planejamento se iniciaria com escolha dos objetivos organizacionais, prosseguindo com a escolha dos meios de consecução de tais objetivos, sendo um processo de estabelecimento de fins e meios.

Barbosa e Brandoni (2004) seguem essa mesma linha, compreendendo o processo de planejamento como a formulação de objetivos e a definição de ações alternativas, culminando na escolha da ação que for considerada mais apropriada para o alcance dos objetivos. Os autores indicam ainda que o planejamento é um processo decisório que causa implicações futuras: no presente, tomam-se decisões buscando-se alcançar um futuro desejado.

Kaplan e Norton (1997) entendem que um componente essencial para um planejamento estratégico eficaz, que é definido pelos autores como o que tenha a capacidade de alinhar a organização em torno da estratégia definida pela alta cúpula, é a adoção de um sistema de mensuração do desempenho. Dessa forma, o estabelecimento de indicadores de desempenho pode auxiliar consideravelmente na construção do consenso entre os colaboradores de uma organização em torno de determinada estratégia (KAPLAN; NORTON, 1997).

O planejamento estratégico traz diversas vantagens para uma organização, sendo que, segundo Muller (2003), estão o fornecimento de uma visão do conjunto organizacional, proporcionando aprendizagem e conhecimento sobre a organização, seu ambiente e sobre *stakeholders*; auxílio para a tomada de decisão; a unificação dos esforços da organização em direção a um objetivo comum; a ampliação da capacidade de adaptação da organização; e a melhoria dos sistemas de controle organizacional.

Coral (2002) indica que existem diversos modelos de formulação de planejamento estratégico organizacional. A autora aponta que existem quatro etapas que são comuns aos diversos modelos: o diagnóstico estratégico, etapa na qual se levantam informações sobre organização e sobre ambiente que a cerca; a definição de missão, visão, valores, objetivos e metas da organização; a implementação da estratégia escolhida; e o controle dos resultados alcançados.

Bryson (1995) entende que modelos de planejamento estratégico, enquanto não possam ser aplicados de forma irrefletida, tem como utilidade sistematizar as ações relativas ao planejamento, indicando de forma racional como operacionalizar a execução. Assim, os modelos de planejamento estratégico podem auxiliar a organização no processo de escolha da sua estratégia, a qual deverá levar em conta questões peculiares à organização e ao ambiente que a cerca.

Alday (2000), discutindo sobre as diferenças entre planejamento estratégico e planejamento de longo prazo, relembra que existem diferenças entre planejamento estratégico, o planejamento tático e o planejamento operacional. O autor indica que a operacionalização do planejamento tático ocorre mediante os planos operacionais. Depreende-se que, o plano estratégico, por sua vez, é operacionalizado através dos planos táticos, que se correlacionam com diversos departamentos da organização. Nesse sentido, não se concebe planejamento estratégico exitoso sem que os planos táticos e operacionais colaborem para o seu sucesso (ALDAY, 2000).

Um dos elementos norteadores do processo do planejamento estratégico é a definição da missão. Para Scorsolini-Comin (2012), a missão é a razão da existência de uma organização, sendo sua linha mestra de atuação, dando coerência às ações organizacionais. Já Hitt et al. (2007) compreendem que a missão vai indicar as áreas de negócio em que a empresa pretende ingressar, indicando, também, qual clientela será atendida. O processo de desenvolvimento da missão é essencial, uma vez que esta comunica aos diversos *stakeholders* da organização do que se trata o negócio da empresa (HITT et al., 2007).

O uso do planejamento estratégico não se limita às grandes organizações privadas, podendo, também, ser aplicado em pequenas empresas e organizações públicas. Teixeira et al. (2015) apontam que o processo auxilia no sucesso das pequenas e médias empresas, podendo ser implementados, inclusive, com baixos investimentos.

Quanto às organizações públicas, Bryson e Roering (1987) afirmam que o processo de planejamento pode auxiliá-las lidar com diversas mudanças ambientais. Os autores analisaram seis abordagens do processo, ponderando sobre a sua aplicabilidade no setor público, concluindo que, a utilização de tal ferramenta, oriunda da administração privada, deve ser precedida de adaptações que levem em consideração as especificidades. Infere-se que a utilização de um plano estratégico e de suas ferramentas correlatas, como os indicadores de desempenho, deve ser precedida de análise sobre a organização pública, a missão e ambiente que a cerca.

Nas últimas décadas, o emprego de planejamento estratégico pelas organizações públicas popularizou-se. Poister (2010) indica que a Gestão Pública deve primar por um modelo de planejamento que objetive o alcance das metas

propostas no plano estratégico. Depreende-se que os indicadores de desempenho possuem estrita relação com planejamento estratégico, servindo como instrumentos de mensuração do grau de sucesso na execução de tal plano.

Diversos são os exemplos da utilização do planejamento estratégico pela Administração Pública, inclusive na área das políticas públicas. Albrechts (2004), estudando a utilização do planejamento estratégico para a ocupação dos espaços urbanos, em cidades europeias, apontou que o emprego de tal instrumento já ocorria nas décadas de 60 e 70. Em sua pesquisa, o autor propõe bases para a construção de um plano estratégico de ocupação do solo, tendo como fontes a literatura sobre planejamento estratégico e práticas de tal planejamento nos países europeus. Dessa forma, identificam-se na literatura e na práxis administrativa, fontes para a aplicação e a adaptação do planejamento estratégico para as organizações públicas.

Os planos estratégicos envolvem, também, a medição do desempenho. Estudando o desenvolvimento de mecanismos de gerenciamento de desempenho em governo local da Austrália, Kloot e Martin (2000) indicam a utilização das quatro dimensões propostas pela ferramenta *Balanced Scorecard* (BSC) para mensuração do desempenho nos governos locais. Utilizando uma tabela com as dimensões do BSC e questões que norteiam cada uma das dimensões, os autores investigaram como o governo local pode utilizar a ferramenta, com as devidas adaptações para o setor público. Os pesquisadores identificaram a importância da mensuração do desempenho, com a disponibilização de informações relevantes e oportunas que auxiliam o gesto no processo de tomada de decisão (KLOOT; MARTIN, 2000).

Pesquisando modelos de planejamento na área ambiental na Europa, Steurer e Martinuzzi (2005) destacaram as boas práticas e características de tais processos, focando em aspectos relativos à participação e à integração política horizontal. Os autores concluem que o modelo de planejamento estratégico, adequado para o setor ambiental, é o modelo incremental, em que ocorre a constante revisão dos planos, conforme se mensura o desempenho. Os autores apontam que o monitoramento do desempenho é uma base para a formulação de políticas ambientais.

No Brasil, também se observam exemplos de utilização do planejamento estratégico no setor público. Araújo, Silva e Gonçalves (2011) investigaram planos estratégicos de alguns tribunais de contas dos estados e municípios, e entrevistaram

funcionários responsáveis por tais planos nesses tribunais. Os autores identificaram que, em 14 dos 19 tribunais pesquisados, o planejamento estratégico envolve o emprego de indicadores de desempenho.

Analisando a reforma administrativa ocorrida no governo de Minas Gerais, Corrêa (2007) conclui que o planejamento estratégico foi uma ferramenta relevante para a consolidação de tal processo, apontando resultados a serem atingidos pelo setor público mineiro. A autora indica, também, que a gestão por resultados foi um elemento fundamental nesse processo de reforma. Um dos principais elementos de tal forma de gestão, para a autora, é a concessão de maior autonomia aos órgãos e entidades que pactuaram resultados a serem alcançados. Dentre os elementos desta autonomia, Corrêa (2007) cita os prêmios de produtividade concedidos aos servidores que contribuísssem para a redução das despesas no âmbito de seu órgão.

Percebe-se nos exemplos elencados acima que pesquisadores investigaram os planos estratégicos dos órgãos, bem como a literatura sobre o planejamento estratégico. A partir das análises, são realizadas proposições de métodos e modelos a serem posteriormente utilizados nos órgãos e entidades públicos.

2.1.3 Administração Pública brasileira: do patrimonialismo à reforma gerencial

A Administração Pública brasileira, especialmente nos dois últimos séculos, experimentou, pelo menos, três fases distintas: fase patrimonial, a fase burocrática, e, mais recentemente, a fase gerencial. Mesmo diante de três fases distintas, é comum dizer que, por vezes, as três se confundem, de forma que, hoje, na vigência da administração gerencial, ainda se encontrem traços da administração pública patrimonialista, por exemplo.

Bresser-Pereira (2001) indica que a principal característica da gestão pública patrimonialista é a ausência de distinção entre o patrimônio pertencente ao Estado e dos membros do estamento político, que o domina e dirige. O autor aponta que as classes dirigentes apropriavam-se do excedente econômico através do poder derivador do Estado, mediante a tributação.

A ausência de distinção entre patrimônio público e o patrimônio dos dirigentes produziu a noção de que o aparelho do Estado era uma extensão do poder dos governantes (BRASIL, 1995), produzindo, como consequência, o nepotismo e a corrupção. Klering et al. (2010) seguem nessa mesma linha, marcando, como traço característico da administração pública patrimonialista, a não distinção do que é patrimônio público ou privado.

Além disso, Bresser-Pereira (2001) aponta que o modelo patrimonialista de administração pública pautava-se em interesses familiares ou privados no momento em que ocorria a distribuição de cargos públicos. Secchi (2009) também indica que, neste período, predominava o nepotismo, com um modelo de distribuição de cargos que desprezava componentes como capacidade técnica ou conhecimento.

Na década de 30, inicia-se um movimento que busca superar o paradigma patrimonialista da administração. Na vigência do Estado Novo, o presidente Getúlio Vargas, segundo Bresser-Pereira (2001), cria então o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, numa tentativa de se implantar na administração pública brasileira modelo de gestão próximo à burocracia weberiana clássica. Nasce, então, a administração pública burocrática.

Klering et al. (2010) indicam que características como a impessoalidade, o formalismo e a profissionalização foram incorporadas à gestão pública brasileira neste período. O autor evidencia, também, o surgimento de mecanismos de controle da administração pública, como o concurso público. Percebe-se um movimento de racionalização e profissionalização da gestão pública, de forma a dotar o aparelho estatal de profissionais capacitados tecnicamente para a condução dos negócios do Estado.

Costa (2008) reforça a ideia de que o modelo de administração pública buscado pelo DASP tinha clara inspiração no ideal de burocracia pregado por Weber. O autor ressalta, ainda, que a administração burocrática visava constituir uma gestão pública mais eficiente e racional, mediante estratégias como elaboração de orçamentos, recrutamento e seleção de pessoal via concurso público, treinamento de servidores, racionalização e normatização do processo de aquisição de insumos e de gestão de estoques de material.

Mesmo representando um avanço em relação ao modelo patrimonialista, a administração burocrática também apresentava aspectos negativos. Abrucio (2007) indica que se trata de um modelo voltado para si. De fato, na busca de coibir os abusos e os desvios do patrimonialismo, o arcabouço regulamentar da burocracia terminou por tornar demasiadamente oneroso o exercício de direitos por parte dos cidadãos. Tratava-se de um modelo que primava controle dos meios em detrimento do controle dos resultados.

Bresser-Pereira (2001) indicou que, com o decorrer do tempo e as mudanças institucionais, sociais e econômicas no país, o modelo burocrático revelou-se incompatível com as necessidades do Brasil. O autor indica que rígidos e inflexíveis princípios da burocracia constituíam-se um entrave ao desenvolvimento do país.

E a busca pelo modelo de administração pública que superasse os entraves burocráticos deu ensejo à reforma gerencial da administração pública brasileira. Tal reforma buscava implantar uma nova visão, conforme Secchi (2009), o modelo pós-burocrático, que busca estruturar a gestão pública baseando-a em valores como eficiência, eficácia e efetividade.

Diversos foram os movimentos de tentativa de superação do paradigma burocrático, conforme citam Klering et al. (2010): no governo de Kubitschek, foi criada a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, visando a realização de estudos para a simplificação de processos administrativos; durante o regime militar, foi aprovado o Decreto-Lei 200/1967, que buscou descentralizar a administração pública mediante a criação de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; ainda no regime militar, na década de 80, criou-se o Ministério da Desburocratização, que também visava reduzir entraves burocráticos da administração pública.

Entretanto, a reforma gerencial da administração pública teve o seu grande movimento a partir de 1995, com o chamado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Costa (2008) indica que esse plano tinha como pilar, dentre outros, a reforma do aparelho do Estado, buscando aumentar a governança e a capacidade estatal de implementar de forma eficiente as políticas públicas. Bresser-Pereira (2001) aponta que a reforma tinha três dimensões: institucional, cultural e de gestão.

Bresser-Pereira (2001) aponta, ainda, que a reforma gerencial proposta pelo PDRAE contemplava, dentre outros aspectos, redefinição dos objetivos da gestão pública, voltando-a para o cidadão. Este processo deveria ser acompanhado da flexibilização das normas e procedimentos legais, de forma que o foco anteriormente dado aos procedimentos e meios fosse direcionado para o alcance dos resultados.

Neste processo, a administração pública deixa ser voltada para si (para sua estrutura, métodos, regulamentos e procedimentos) e passa ser focada no cidadão e nos resultados gerados para a sociedade. Carvalho Filho (2015) ressalta que os administradores públicos devem cumprir as tarefas determinadas pela legislação brasileira com eficiência e eficácia.

Para Bresser-Pereira (1996), a reforma gerencial da administração pública também objetivava dar condições ao Estado de exercer sua função em um contexto marcado por grave crise fiscal. Era, na visão do autor, necessária a construção de um Estado mais eficiente, que tivesse a capacidade de executar de forma eficaz políticas públicas gastando menos recursos. Portanto, era necessária a construção de uma administração pública mais produtiva (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Para o alcance de tal objetivo, Pimenta (1998) aponta princípios sobre os quais a reforma gerencial foi construída: *accountability*, desburocratização, enfoque no cidadão, descentralização, competitividade, transparência, ética e profissionalismo. Paula e Keinert (2016) ressaltam que a própria Constituição Federal de 1988 incorporou princípios de participação social e de descentralização na Gestão Pública.

Assim, a reforma gerencial da administração pública permitiu o surgimento de uma cultura de controle do desempenho na administração pública. Lima Filho e Hoffmann (2017) indicam que a reforma gerencial criou condições necessárias para o uso de indicadores de desempenho nesse contexto. Os autores apontam, ainda, que a reforma permitiu o surgimento de uma cultura organizacional no setor público voltada para os resultados, tornando-se um marco para a ampliação da utilização de indicadores de desempenho na Administração Pública.

2.2 INDICADORES DE DESEMPENHO

O emprego de indicadores de desempenho encontra-se difundido nas organizações públicas. Os indicadores têm sido utilizados como ferramenta para o suporte à tomada de decisão de gestores públicos, sendo, também, apropriados na qualidade de um instrumento de mensuração do alcance dos objetivos e metas propostos no planejamento estratégico.

Além disso, os indicadores são, também, um mecanismo de transparência, podendo servir como ferramenta para indicar a efetividade de um determinado plano estratégico, contribuindo para que gestores, servidores e usuários avaliem políticas de gestão de determinado órgão ou empresa. Logo, a utilização desse mecanismo de gestão por organizações públicas é de extrema importância, dada a necessidade de transparência.

Speklé e Verbeeten (2014) apontam que o uso de um sistema de medição tende a melhorar o desempenho da organização. Os autores partiram de hipótese de que a forma como um sistema de mensuração é utilizado afeta o desempenho da empresa. Os autores pesquisaram 101 organizações públicas da Holanda, mediante a aplicação de um questionário respondido pelos seus gestores, identificando que a contractabilidade é uma das principais variáveis para o sucesso do uso do indicador de desempenho.

Para Speklé e Verbeeten (2014), a contractabilidade pode ser definida como a ocorrência simultânea de três características em indicador de desempenho: definição de objetivos claros; métricas de desempenho que forneçam incentivos alinhados com objetivos organizacionais; que os atores organizacionais reconheçam que suas ações podem transformar os esforços em resultados para a organização. Dessa forma, as três características acima devem estar presentes em um indicador de desempenho que busque ser efetivo.

Kuhlmann (2010) indica que uma das dimensões desse novo modelo de gestão está nos sistemas de controle de desempenho. Na Alemanha, por exemplo, o autor identificou que, desde a década de 90, governos locais já reformaram suas administrações, orientando-as para o desempenho. Este movimento, chamado por Kuhlmann (2010) de Novo Modelo de Direção, trouxe melhorias positivas para as

municipalidades alemãs, com a melhoria dos índices de desempenho dos governos locais. Observa-se que, quando a organização pública adota um modelo de gestão orientado para o desempenho, com o uso de métricas de mensuração, a mesma pode tornar-se mais eficiente e ter seu desempenho incrementado positivamente.

Os indicadores de desempenho no setor público devem buscar mensurar três características: economia, eficiência e eficácia. Para os autores, os indicadores de desempenho podem ser utilizados também como ferramenta motivacional, mediante a premiação do desempenho superior (BOLANDO; FLOWER, 2000).

Em sua pesquisa, Boland e Flower (2000) partem do pressuposto de que os indicadores de desempenho, no setor público, possuem um caráter bidimensional: correlacionam o desempenho percebido (atual) com a ação a ser executada, proporcionando, posteriormente, um mecanismo de controle e de comparação dos resultados alcançados.

De fato, percebe-se aqui, a correlação entre os indicadores de desempenho e os planos estratégicos: através da mensuração do desempenho, pode-se identificar a área da organização que não esteja produzindo resultados esperados. Mediante a definição de um curso de ação, através do planejamento estratégico, busca-se a correção de tal situação. A efetividade de tal curso de ação será medida mediante a comparação entre o indicador antes e depois da ação da corretiva.

Silva e Drummond (2004), em revisão bibliográfica que trata do uso de sistemas de medição de custos e dos indicadores de desempenho na administração pública, indicam que os indicadores têm sido utilizados no âmbito do setor público com o propósito de se mensurar o alcance das metas propostas por uma política pública. Os autores citam que os governos locais utilizam-se de *benchmarking* para identificar boas práticas no âmbito de outras municipalidades, fazendo a apropriação de indicadores de desempenho como parâmetro de avaliação de uma determinada política pública. Logo, os indicadores de desempenho permitem a realização de uma análise comparativa entre as diferentes gestões, servindo como um instrumento de transparência e de *accountability*.

Analisando os recentes modelos de gestão pública, Araújo (2007) aponta que a utilização dos indicadores de desempenho permite que os modelos de supervisão baseados em hierarquia transformem-se em um modelo voltado para a análise da

eficiência. O autor alerta, entretanto, que o processo de formulação de objetivos operacionais e de indicadores de desempenho pode ser difícil, dada a necessidade de se evitar formulações vagas e ambíguas.

Dessa maneira, a formulação de um indicador de desempenho deve ser uma atividade cuidadosa, através da qual a mensuração do desempenho relaciona-se de forma clara e objetiva com o plano estratégico da organização pública. Assim, o indicador de desempenho torna-se uma ferramenta auxiliar de concretização do plano estratégico (SILVA; DRUMMOND, 2004).

No Brasil, o tema também tem despertado interesse dos gestores públicos. O Ministério do Planejamento, através do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA - elaborou um guia para o desenvolvimento de indicadores de desempenho na administração pública. Trata-se de um modelo que foi construído utilizando o estado da arte da literatura gerencial sobre gestão de desempenho (PALVARINI, 2010). Este o sintetizou, observando que o desempenho pode ser definido como os esforços empreendidos na direção do alcance de determinados resultados.

O modelo sintetizado por Palvarini (2010) baseia-se na ideia de cadeia de valor, que divide o desempenho em dimensões relativas ao esforço (economicidade, excelência e execução) e relativas ao resultado (eficiência, eficácia e efetividade). Assim, surgem seis categorias básicas de indicadores de desempenho, o chamado modelo dos 6 Es: economicidade, excelência, execução, eficiência, eficácia e efetividade). Os 6 Es constituem as dimensões que dão início ao processo de construção dos indicadores (PALVARINI, 2010).

Palvarini (2010) apresenta, ainda no viés de seu estudo, os dez passos para a construção de indicador de desempenho, quais sejam: identificação da dimensão, subdimensão e objetos de mensuração; estabelecimento dos indicadores; validação preliminar dos indicadores com as partes interessadas; a construção de fórmulas, estabelecimento de metas e notas; definição dos responsáveis; geração de sistema de coleta de dados; ponderação e a validação final dos indicadores com as partes interessadas; mensuração do desempenho; análise e interpretação dos indicadores; comunicação do desempenho.

O primeiro passo envolve definir o indicador e também a sua dimensão, escolhendo-se entre um dos 6 Es. Cada uma das dimensões possui subdimensões específicas, também definidas nessa segunda etapa. Por fim, seleciona-se o objeto da mensuração.

No segundo passo, o indicador é estabelecido e validado preliminarmente com as partes interessadas, tendo em vista que isso ocorre no terceiro passo. O quarto passo consiste na construção das fórmulas que permitirão mensurar efetivamente os resultados. Aqui, também se definem metas e são atribuídas notas para cada faixa de resultado alcançado.

O quinto passo consiste em estabelecer responsável pela coleta dos dados, bem como se define a periodicidade temporal de apuração dos resultados do indicador. No sexto passo, é definido o sistema de geração e coleta de dados. Já no sétimo passo, ocorre a validação final do indicador com as partes interessadas. Por sua vez, no oitavo passo, ocorre a efetiva mensuração do desempenho.

No nono passo, os indicadores são analisados e interpretados. Palvarini (2010) indica que tal análise pode ocorrer em reuniões gerenciais ou própria rotina de gestão do setor. Por fim, o décimo passo consiste na comunicação do desempenho, fornecendo-se *feedback* as equipes sobre o resultado alcançado.

O modelo de indicadores de desempenho utilizado no presente trabalho foi baseado na proposta de Palvarini (2010). A adaptação do modelo consistiu em condensar os dez passos em seis, levando-se em conta as peculiaridades da Seção Operacional de Gestão de Pessoas da Gerência-Executiva do INSS em Petrolina.

Percebe-se que a utilização de indicadores de desempenho está disseminada na administração pública. Desta forma, os gestores públicos devem primar por desenvolver indicadores que possam mensurar as atividades dos entes públicos. O uso de indicadores de desempenho contribui para a profissionalização da gestão pública e para a efetivação do princípio constitucional da eficiência.

A construção de tais indicadores deve ser realizada mediante embasamento na teoria sobre o tema, bem como na prática administrativa de órgãos e entidades que já utilizam tais sistemas de medição. Dentre as metodologias de construção de indicadores de desempenho, encontra-se o *Balanced Scorecard* – BSC.

2.3 BALANCED SCORECARD (BSC)

O BSC é um método de medição de desempenho muito difundido entre as organizações. Para Kaplan e Norton (2004), desenvolvedores do BSC, trata-se de um modelo de gestão estratégica voltado para a integração entre a missão e a estratégia de uma organização. O produto de tal integração é a tradução de ambos em objetivos e medidas tangíveis, que permitem a avaliação global do desempenho de uma organização.

Mediante a atribuição de correlação entre causa e efeito, e seus impactos na estratégia organizacional, Kaplan e Norton (2001) apontam que os indicadores do modelo do BSC, incluídos os não financeiros, tornaram-se um importante sistema de auxílio e mensuração da implementação de estratégias organizacionais.

Os autores indicam que a expansão da mensuração do desempenho, para além de aspectos financeiros, foi um dos motivos da aceitação e da utilização do método BSC pelas organizações, incluindo as de contexto governamentais. Kaplan e Norton (2001) propõem um modelo de análise do desempenho baseado em quatro perspectivas clássicas: financeira, clientes, processos internos e de aprendizado e crescimento. Os pesquisadores indicam que elas não são imutáveis, podendo, inclusive, ocorrer uma adaptação que leve em conta o contexto no qual está inserida a organização.

Cada perspectiva trata de uma dimensão específica do BSC, de forma a retratar a estratégia organizacional. A perspectiva financeira traduz a busca pelo aumento do valor econômico da organização, assim como a maximização de valor para acionistas. Nesse sentido, a perspectiva financeira figura no topo da hierarquia do BSC, quando se trata de organizações com fins lucrativos (KAPLAN; NORTON, 2001). Nas organizações públicas, tal perspectiva pode ser encontrada na base do mapa estratégico, normalmente relacionando-se com aspectos relativos à eficiência ou sustentabilidade financeira da organização.

Kaplan e Norton (2001) indicam, também, as perspectivas dos clientes e dos processos internos. A primeira, relaciona-se com a ideia de geração de valor para os clientes. Em organizações públicas, tal dimensão pode ser chamada de resultados para a sociedade. Quanto a dimensão dos processos internos, esta diz respeito aos

meios pelos quais a organização gerará valor para os clientes (ou resultados para a sociedade) e alcançar os resultados financeiros.

A última perspectiva é a do aprendizado e do crescimento. Nessa perspectiva os gestores definem competências necessárias para o sucesso de uma estratégia. Dessa forma, essa dimensão perpassa setores como o de gestão de pessoas, no qual se incluem ações de capacitação e desenvolvimento do corpo de funcionários da organização (KAPLAN; NORTON, 2001).

O Quadro 01 apresenta as perspectivas clássicas e suas principais características:

Quadro 01: Perspectivas clássicas do Balanced Scorecard (BSC).

Perspectivas	Principais Características
Financeira	Aumento do valor econômico; maximização do valor para os acionistas
Clientes	Geração de valor para os clientes; resultados para sociedade (no caso de organizações públicas)
Processos Internos	Meios para o alcance dos objetivos das perspectivas financeira e dos clientes
Aprendizado e Crescimento	Competências necessárias para o sucesso de uma estratégia

Fonte: Kaplan e Norton (2001)

As quatro dimensões do BSC podem ser representadas graficamente em conjunto com o mapa estratégico (KAPLAN; NORTON, 2001). Os autores indicam que a representação da estratégia e dimensões do BSC em um mapa estratégico, permite a tradução da estratégia em linguagem que pode ser compreendida pelos funcionários da organização. Na Figura 01, reproduz-se o mapa estratégico do INSS para o quadriênio 2016/2019:

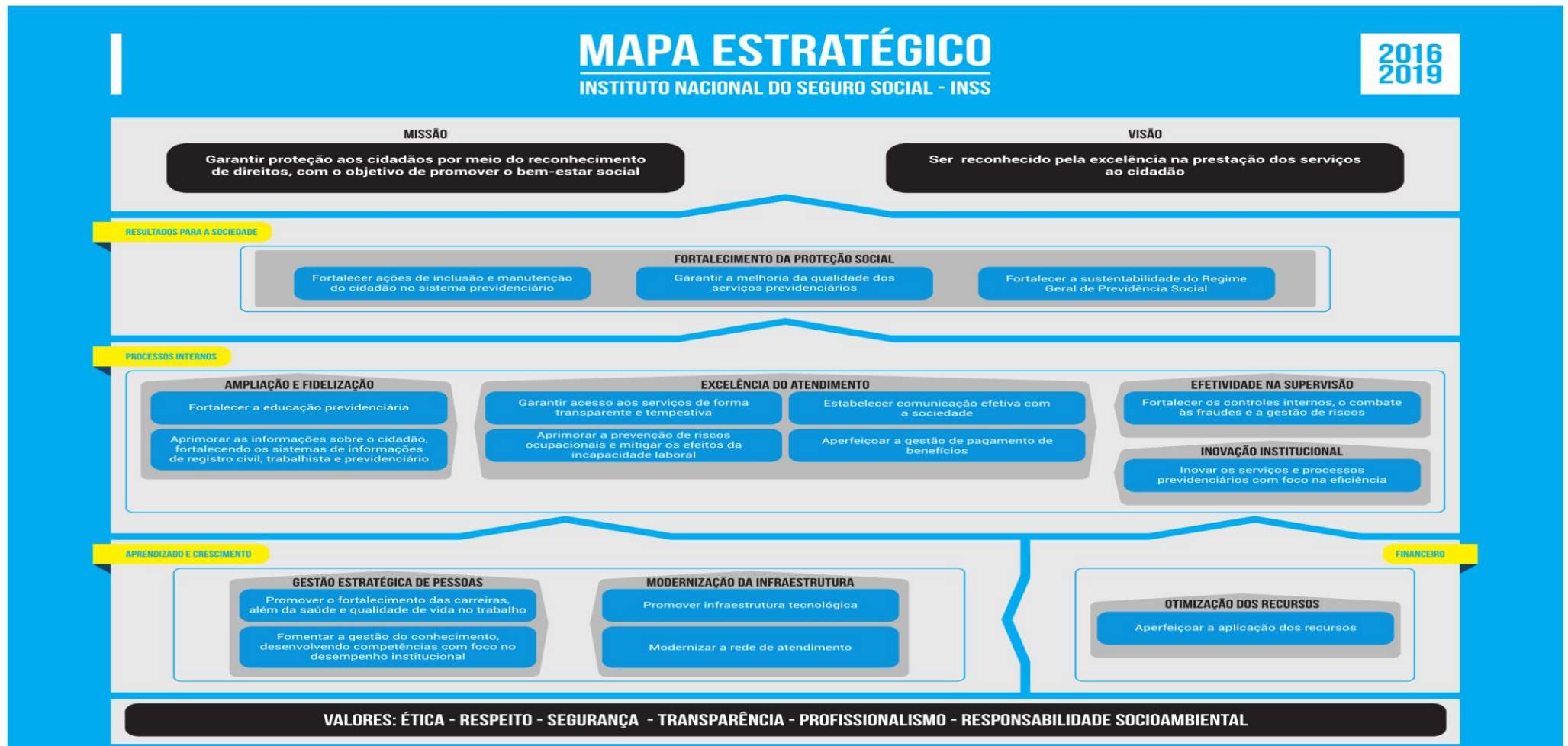


Figura 01: Mapa Estratégico do INSS para o quadriênio 2016/2019.

Fonte: BRASIL (2016a)

Observa-se, na base do referido mapa, as perspectivas aprendizagem, de crescimento e financeiro. Em seguida, tem-se a dos processos internos, com os resultados para a sociedade (correlato da perspectiva clientes do modelo clássico do BSC). Acima, encontram-se a missão e a visão da organização pública. Abaixo da primeira perspectiva, encontram-se os valores da referida organização.

A implantação de um instrumento gerencial como o BSC em uma organização pública encontra desafios. Galas e Forte (2008) identificaram alguns dos desafios. Mediante uma pesquisa exploratória e descritiva, na forma de um estudo de caso, os autores apontaram os desafios para a implantação de um modelo de mensuração do desempenho baseado no BSC na Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (EMBRAPA).

Os pesquisadores aplicaram um questionário para gestores de 31 unidades da EMBRAPA. Como resultado, identificaram que, entre os fatores que interferem negativamente na implantação de modelo de mensuração do desempenho baseado no BSC: a cultura organizacional, o envolvimento da chefia imediata e o perfil inadequado da equipe de implantação do modelo. Percebe-se que as dificuldades inerentes à utilização do BSC em organizações públicas, referem-se, de maneira majoritária, ao componente humano da organização.

Ainda no tocante aos desafios quanto ao uso do BSC em organizações públicas, convém ressaltar que muitos gestores públicos ainda não utilizam tal ferramenta. Northcott e Ma'amora Taulapapa (2012) pesquisaram o uso do BSC no âmbito dos governos da Nova Zelândia. Mediante a aplicação de questionários para os gestores de conselhos municipais e distritais, os pesquisadores identificaram que grande parte dos conselhos pesquisados não fazia uso da ferramenta.

Northcott e Ma'amora Taulapapa (2012) afirmam que entre os gestores que utilizam o BSC há uma percepção de que se trata de uma ferramenta de gestão útil. Entretanto, os gestores apontam que o sucesso na utilização do BSC depende de sua adequação à realidade da organização, bem como da correta utilização da ferramenta pelos gestores. Identifica-se, neste ponto, que os gestores devem buscar adequar o BSC à realidade organizacional, com os ajustes em suas perspectivas.

O modelo de Kaplan e Norton (2001) não escapa às críticas. Frezatti et al. (2014) apontam, também, que, enquanto o modelo proposto pela BSC pretende analisar aspectos além dos financeiros, a análise do sucesso de uma estratégia organizacional, mensurado pelo modelo, tende a focar excessivamente na área financeira, ao menos do ponto de vista dos concorrentes.

Norreklit (2000) indica a ausência de uma relação causal entre as diferentes perspectivas, uma vez que, por exemplo, a satisfação de um cliente não produz, necessariamente, bons resultados financeiros. Dessa forma, o autor destaca que o modelo pode levar a conclusões equivocadas sobre a utilização de uma determinada estratégia organizacional, com a possibilidade de desenvolvimento de indicadores aos quais chama de “defeituosos”.

Para a minimização de tais aspectos negativos, Norreklit (2000) propõe a análise de coerência das ações do plano estratégico. Para o autor, uma ação seria coerente se as ações e os meios utilizados são coerentes com o final pretendido. Logo, o autor propõe um modelo mais crítico do BSC, com o objetivo de se evitar a ocorrência de correlações equivocadas entre as ações e as perspectivas.

Conforme mostrado acima, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é um exemplo de autarquia que se utiliza do BSC. A próxima seção tratará do referido instituto, trazendo informações relevantes para a presente pesquisa.

2.4 INSS

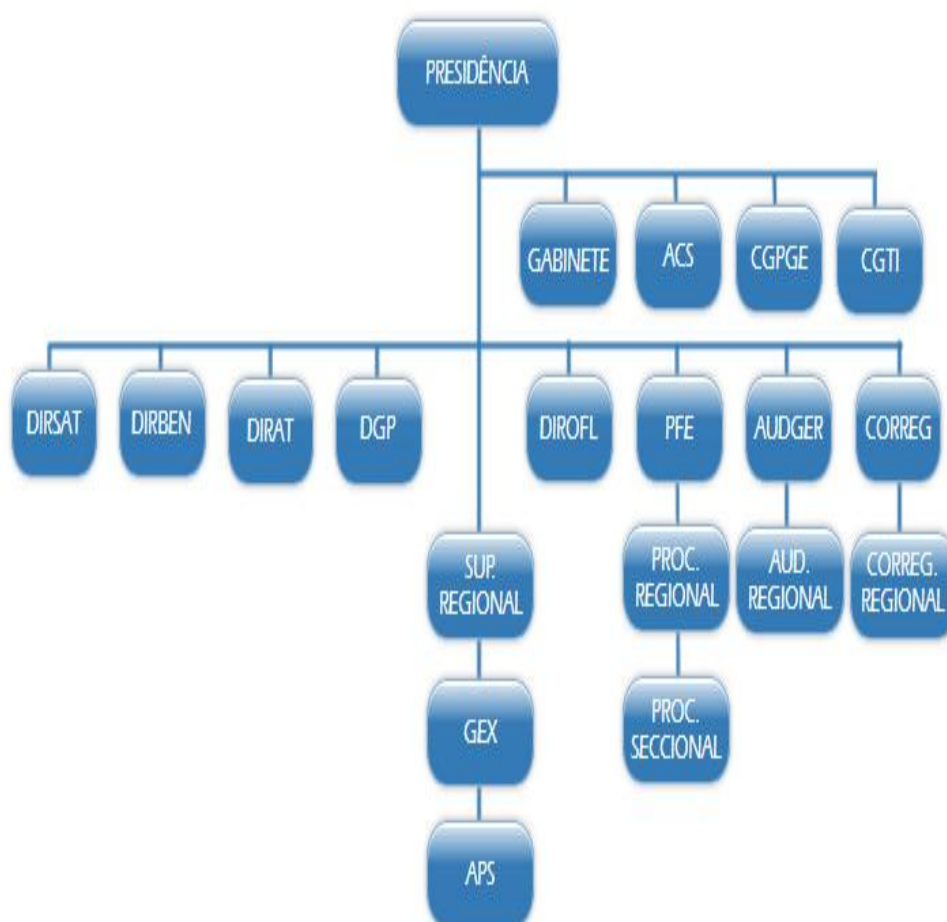
O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é uma autarquia federal, instituída pelo Decreto nº 99.350, de 27 de Junho de 1990 (BRASIL, 1990). Vinculado, inicialmente, ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, o INSS é o resultado da fusão dos extintos Instituto de Administração Financeira da Previdência Social e Assistência Social (Iapas) e extinto Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

O decreto que instituiu o INSS foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 569, de 19 de junho de 1992 (BRASIL, 1992). Este criou a estrutura regimental do

INSS e foi sucedido por uma série de outros instrumentos normativos, que a atualizaram. Atualmente, tal estrutura é regida e determinada pelo Decreto nº 9.104, de 24 de julho de 2017 (BRASIL, 2017c).

Resumidamente, conforme apontado na seção introdutória do presente trabalho, a estrutura hierárquica do instituto é composta por quatro níveis: Administração Central, à qual se vinculam as diversas diretorias do instituto; as Superintendências Regionais; as Gerências-Executivas (GEX); e as Agências da Previdência Social. O organograma do INSS pode ser visto na Figura 02.

Figura 02: Organograma do Instituto Nacional do Seguro Social.



Fonte: BRASIL (2018a)

As Agências da Previdência Social (APS) possuem diversos indicadores capazes de mensurar o grau de eficiência das mesmas. Tais indicadores permitem, ainda, que se efetuem comparações entre referidas agências, permitindo eventual *benchmarking* para a disseminação de boas práticas. Hoffmann e Lima Filho (2017) apontam que, entre tais indicadores, encontram-se o Tempo Médio de Decisão (TMD), que mede o tempo médio para que um requerimento de benefício seja decidido pelas APS.

Além do TMD, as APS possuem diversos outros indicadores, que permitem mensurar aspectos como o tempo médio de permanência de um segurado em uma agência e o tempo médio de espera para que um cidadão seja atendido mediante um agendamento. Tais indicadores convertem-se em instrumentos de gestão, permitindo que os gestores das APS identifiquem eventuais pontos de melhoria, permitindo, também, que as instâncias hierárquicas superiores tenham um controle, em tempo real, sobre o que acontece em cada agência.

No âmbito das competências das Gerências-Executivas (GEX), encontra-se a de propor, planejar, coordenar e executar atividades afetas à área de gestão de pessoas, assim como as ações relativas à capacitação e desenvolvimento funcional dos servidores do INSS. Tais ações são executadas nas GEX, através das Seções Operacionais de Gestão de Pessoas (SOGP).

As GEX possuem indicadores de desempenho relativos à área de gestão de pessoas, conforme apontado na seção introdutória deste trabalho. Tais indicadores, aprovados pela Resolução nº 623/PRES/INSS (BRASIL, 2017a), são relacionados ao percentual de servidores que realizaram exames médicos periódicos, ações de capacitação e participaram de ações do programa de educação para aposentadoria, segundo descritos no Quadro 02.

Quadro 02: Indicadores de Desempenho das Gerências-Executivas relacionados à área de Gestão de Pessoas

Indicador	Descrição
Capacita APS	Percentual de servidores que realizaram pelo menos uma capacitação durante o ano (servidores com exercício nas Agências da Previdência Social subordinadas à GEX)
Capacita GEX	Percentual de servidores com exercício na GEX que realizaram pelo menos uma capacitação durante o ano
EPA	Quantidade de servidores atendidos nas ações de educação para a aposentadoria
PEMP GEX	Percentual de servidores avaliados em exames médicos periódicos

Fonte: Elaboração Própria (2018)

Percebe-se a inexistência de indicadores que mensurem questões operacionais da área Gestão de Pessoas. É importante ressaltar que o plano de ação, para o exercício de 2018, prevê como direcionador estratégico a gestão estratégica de pessoas. Dessa forma, considerando que o uso de indicadores de desempenho é uma das ferramentas do planejamento estratégico, uma proposta de desenvolvimento de indicadores para a área de gestão de pessoas que encontra-se em consonância com o plano de ação do instituto.

3 METODOLOGIA

Diante da proposta de pesquisa apresentada e da revisão teórica proposta, parte-se para a caracterização metodológica deste trabalho. Buscou-se apresentar a proposta de indicadores de desempenho operacionais para a Seção Operacional de Gestão de Pessoas (SOGP) da Gerência-Executiva do INSS de Petrolina/PE.

Considerando que as competências regimentais das diversas Seções Operacionais de Gestão de Pessoas das Gerências-Executivas do INSS no Brasil são as mesmas no tocante aos processos operacionais, os achados da pesquisa poderão eventualmente ser aplicados às referidas seções.

A escolha da SOGP da GEX Petrolina/PE, como local para a realização e desenvolvimento da presente pesquisa, deu-se em razão de acessibilidade e da conveniência, de forma que, este trabalho, pretende promover melhoria de ordem organizacional na referida repartição, mediante o desenvolvimento de indicadores que auxiliarão a mensuração do desempenho operacional da mesma.

Dessa forma, faz-se necessária à identificação das demandas operacionais da SOGP. Considera-se demanda operacional, para os efeitos desta pesquisa, as atribuições operacionais que a SOGP recebe e que tenham relação com servidores vinculados a mesma. Cita-se, como exemplos de demandas, um requerimento de atualização de conta bancária, pagamento de auxílio transporte ou um requerimento de abono de permanência, ou a concessão de uma pensão para uma viúva de um servidor.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Para fins de caracterização metodológica, a pesquisa caracterizou-se como um estudo qualitativo (quanto à abordagem do problema), pesquisa documental e uma revisão bibliográfica (quanto aos procedimentos adotados).

Trata-se de trabalho qualitativo, no qual pode ocorrer uma análise baseada em dados de um texto ou um documento (CRESWELL, 2010). Considerando que a abordagem qualitativa indaga questões específicas de uma realidade (MINAYO,

2010), tal classificação aplica-se a esta pesquisa, considerando que foram desenvolvidos indicadores de desempenhos relativos à SOGP da GEX Petrolina/PE.

Quanto aos procedimentos, esta pesquisa pode ser classificada como uma pesquisa documental e bibliográfica. Sá-Silva et al. (2009) definem documento como qualquer registro passível de utilização como fonte informação, pela observação, leitura, reflexão ou crítica, apontando como documento primário todo aquele que não recebeu nenhum tratamento científico.

Prodanov e Freitas (2013) indicam que a pesquisa bibliográfica é elaborada a partir de trabalhos científicos feitos anteriormente. Assim, este trabalho utilizou documentos para o mapeamento das demandas operacionais da SOGP e, também, utilizou da bibliografia para utilização e adaptação de modelo para desenvolvimento de indicadores.

Os dados necessários para o levantamento das demandas operacionais da SOGP foram pesquisados em atos normativos relacionados à área de gestão de pessoas do INSS, produzidos pela autarquia. Optou-se por atos normativos produzidos nos últimos 5 anos, objetivando delimitar a quantidade de dados a serem analisados. Além disso, as planilhas de controle da SOGP foram fonte de dados, com a mesma aplicação de limitação temporal.

O acesso a esses documentos foi realizado mediante o emprego da rede de computadores, em especial a intranet do INSS. O autor do trabalho possui acesso à referida rede enquanto servidor do instituto, tornando possível o levantamento dos dados necessários para consecução de objetivos propostos. As planilhas de controle do setor também foram acessadas, posto que o pesquisador possui autorização de acesso as mesmas, enquanto gestor da SOGP.

Ademais, esses dados são considerados públicos, nos termos apontados pela Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), que prevê que os dados relativos à Administração Pública, aqui incluídas as autarquias, como o INSS, que não se enquadrem como sigilosos, podem ser acessados por qualquer cidadão. Os dados levantados não se enquadram nos conceitos de informação reservada, secreta ou ultrassecreta da referida lei (BRASIL, 2011).

Do ponto de vista da natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada. Silva (2004) indica que as pesquisas aplicadas objetivam a aplicação prática de soluções dirigidas a problemas específicos. O autor aponta que os interesses envolvidos nesta modalidade de investigação são locais, tal qual o problema de pesquisa deste trabalho.

3.2 METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS DADOS

De posse dos referidos dados, a análise dos mesmos se deu de forma a descrever as demandas em temas ou categorias (CRESWELL, 2010), mediante a técnica da análise de conteúdo, em que os dados são numerados e categorizados (APPOLINÁRIO, 2009). Assim, as diversas demandas operacionais da SOGP foram identificadas nos atos normativos do INSS. As demandas operacionais foram categorizadas, conforme exposto no capítulo de análise dos dados.

Tal categorização permitiu que os indicadores desenvolvidos levassem em consideração as diferenças existentes entre as diversas demandas. Foram propostas duas formas de classificação, que resultaram em quatro macroclassificações possíveis para os processos de trabalho operacionais da SOGP.

Com os dados delimitados, coletados (intranet do INSS) e analisados (análise de conteúdo, com a categorização das demandas), a etapa seguinte foi a proposição dos indicadores de desempenho que mensurem demandas operacionais da seção.

3.3 MODELO UTILIZADO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS INDICADORES E DO MODELO OPERACIONAL DE PESQUISA

O modelo utilizado para desenvolvimento dos indicadores foi definido a partir da adaptação do proposto por Palvarini (2010). É importante destacar que o referido trabalho serviu de base para o desenvolvimento dos indicadores, sendo adaptado

mediante a situação concreta observada na SOGP, de forma a melhor refletir os aspectos específicos da pesquisa.

Palvarini (2010) aponta que o desempenho possui seis dimensões, quais sejam: efetividade, eficácia, eficiência, execução, excelência e economicidade. Cada uma dessas dimensões possui uma série de subdimensões próprias, que permitem a melhor categorização do desempenho. O autor define efetividade como impactos gerados por produto, serviço ou projeto. Já a eficácia é definida como a quantidade e qualidade dos produtos e serviços entregues aos seus usuários.

A eficiência é descrita por Palvarini (2010) como a relação entre os produtos e serviços gerados e insumos empregados, demonstrando-se, geralmente, o quanto é consumido ou empregado para a consecução de um determinado resultado. Por sua vez, a execução é tratada pelo autor como uma dimensão que se refere à realização dos processos previamente estabelecidos. O autor indica, ainda, que a excelência é considerada a conformidade com os padrões e critérios de excelência previamente determinados. Finalmente, a economicidade diz respeito ao menor ônus possível na obtenção dos recursos.

O modelo de Palvarini (2010) foi adaptado para a realidade da SOGP e da GEX Petrolina/PE. Há de ressaltar que o referido setor não possuía qualquer sistema de medição de desempenho, de forma que inexistem eventuais séries históricas da maioria dos indicadores desenvolvidos. O Quadro 03 demonstra o modelo empregado neste trabalho.

O resumo dos aspectos metodológicos do trabalho encontra-se descrito no modelo operacional desta pesquisa, apresentado no Quadro 04.

Quadro 03: Etapas para o desenvolvimento dos indicadores da SOGP.

Passos	Descrição
1º Definição do Indicador	Estabeleceu-se o que seria mensurado, justificando-se a sua importância para o setor e realizando a sua descrição
2º Caracterização do Indicador	Caracteriza-se o indicador quanto a dimensão e subdimensão, adotando-se aqui os conceitos propostos por Palvarini (2010)
3º Construção das fórmulas	Definição das fórmulas matemáticas que permitirão o cálculo do indicador
4º Definição dos responsáveis	Definição de quem será o responsável pelo registro dos dados e a periodicidade da avaliação do indicador
5º Criação do Sistema de Coleta de Dados	Desenho do sistema que será utilizado tanto para a coleta de dados e que aplicará a fórmula matemática para o cálculo do indicador
6º Aprovação do Indicador	Submissão do indicador à autoridade responsável (no âmbito deste trabalho, o Gerente-Executivo do INSS em Petrolina), para aprovação do indicador

Fonte: Elaboração Própria (2018).

Quadro 04: Modelo Operacional da Pesquisa.

Etapas	Descrição Resumida
Acesso aos Dados	Realizado na rede interna do INSS, com os dados delimitados aos produzidos nos últimos cinco anos
Categorização dos Dados	Análise de conteúdo para a categorização dos dados por frequência e por agentes de atuação
Construção dos Indicadores	Utilizando-se do modelo adaptado proposto no quadro 03
Aprovação dos Indicadores	Aprovação dos indicadores, mediante publicação de portaria em Boletim de Serviço Local, pela autoridade competente

Fonte: Elaboração Própria (2018).

4 ANÁLISE DOS DADOS

No presente capítulo, faz-se a apresentação dos dados coletados, bem como a sua análise. Inicialmente, apresentam-se as demandas operacionais da SOGP da GEX de Petrolina/PE, localizadas nos normativos do INSS, que contém disposições relativas à área de Gestão de Pessoas dos últimos cinco anos.

Em seguida, realizou-se a classificação dos dados coletados, com a criação de categorias para diversas demandas operacionais da SOGP. Após essas etapas, ocorreu o desenvolvimento dos indicadores de desempenho, com a indicação de sua composição e forma de cálculo.

O desenvolvimento dos indicadores deu-se mediante à apropriação de uma adaptação do modelo proposto por Palvarini (2010), seguindo-se seis passos sequenciais: definição dos indicadores; caracterização dos indicadores; construção das fórmulas; definição dos responsáveis; criação do sistema de coleta de dados; e aprovação do indicador.

Na fase do desenvolvimento, os indicadores estão agrupados nos passos acima descritos, de forma que cada uma das etapas agrupa todas as métricas propostas. Optou-se por este formato, considerando-se que os últimos passos são semelhantes para todos os indicadores.

4.1 DEMANDAS OPERACIONAIS CONTIDAS NOS ATOS NORMATIVOS DO INSS

Considerando o Regimento Interno do INSS (BRASIL, 2017c), lista-se na Figura 03, as principais competências regimentais das Seções Operacionais de Gestão de Pessoas, com breve detalhamento das atividades:

Figura 03: Principais Competências Regimentais das Seções Operacionais de Gestão de Pessoas

Executar Atividades Administrativas de Gestão de Pessoas, mediante o processamento da folha de pagamento e de alterações cadastrais em sistemas próprios	Planejar e executar atividades relativas à Saúde e Qualidade de Vida no Trabalho, promovendo ações no âmbito da Gerência-Executiva
Acompanhar a ouvidoria do servidor, respondendo em tempo hábil as queixas, sugestões e elogios lá registrados	Gerenciar e promover ações educacionais voltadas para os servidores, mediante projetos educacionais executados pela SOGP ou por terceiros
Gerenciar afastamentos relativos à licença para capacitação prevista na Lei 8112/90, instruindo os processos para que a autoridade competente emita despacho decisório	Propor convênios, acordos e contratos na área de Gestão de Pessoas, através de parcerias com instituições públicas ou privadas
Fomentar a disseminação de práticas de inovação institucional, reconhecendo boas práticas dos servidores	Promover ações na área de gestão do conhecimento, de forma a preservar o acervo de conhecimento previdenciário

Fonte: Elaboração Própria (2018)

No âmbito da competência “executar atividades administrativas de gestão de pessoas”, que deve ser realizada observando-se as diretrizes da Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP) do INSS, encontram-se diversas subcompetências, das quais apresenta-se, a seguir, as que estão diretamente relacionadas com o construto em discussão (BRASIL, 2017c):

- Analisar, instruir e decidir requerimentos administrativos;
- Expedir atos e efetuar registros administrativos de gestão de pessoas;
- Executar atividades referentes ao cadastro e também pagamento funcional, concessão e manutenção de benefícios;
- Executar atividades para cumprimento de decisões judiciais e atendimento das demandas de controle;

- Executar atividades relativas ao Plano de Assistência à Saúde do Servidor.

Observa-se, pelas competências regimentais da SOGP, que suas atividades operacionais são normatizadas e determinadas pelas instâncias hierárquicas superiores do INSS, notadamente pela Diretoria de Gestão de Pessoas. Tal determinação é efetivada mediante a expedição de atos normativos, de observância obrigatória, pelas unidades de gestão de pessoas das Gerências-Executivas (GEX). Destaca-se que a presidência do INSS também emite normas, neste sentido, ainda que em menor quantidade que a DGP.

É importante destacar que existem múltiplas formas da SOGP recepcionar as diversas demandas a seu cargo. Por conta dessa multiplicidade de canais (email, tramitação física de documentos, sistemas internos, sistemas externos, dentre outros), grande parte do trabalho do gestor da seção consiste em recepcionar, organizar e distribuir as demandas operacionais.

Para tanto, a SOGP utiliza-se de uma planilha de controle, nomeada de Controle e Distribuição da Demanda – 2018, ilustrada na Figura 04.

Figura 04: Planilha de Controle da SOGP da GEX Petrolina/PE.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
4	LEGENDA:		Aguardando Providências do Servidor/Estagiário	Aguardando Providências Externas	Concluído					
6	Nº	Interessado	Matrícula	Assunto	Classificação da Demanda	Data do Recebimento	Data da Distribuição	Responsável	Observação	Data de Encaminhamento pela SOGP

Fonte: BRASIL (2018b).

Tal ferramenta constitui-se num importante mecanismo de controle para a SOGP, facilitando a organização do trabalho e permitindo a melhor gestão da seção. Dessa forma, optou-se por utilizar a mesma como sistema para coleta e mensuração dos indicadores de desempenho propostos nesta dissertação. Destaca-se que a planilha contém informações relativas às demandas operacionais executadas pela SOGP no ano de 2018, inexistindo registros na mesma relativos a anos anteriores.

Antes das modificações realizadas para o desenvolvimento dos indicadores,

a ferramenta de controle possuía colunas indicando o nome e matrícula do servidor interessado, o assunto do seu requerimento, as datas de recebimento e distribuição da demanda, bem como a de sua conclusão, além de um campo contendo o nome do interessado e outro para registro de observações.

Conforme apontado, as SOGP dependem de normatizações da DGP para a execução de seu trabalho. Tais orientações chegam via memorandos-circulares, expedidos pela citada diretoria. Além disso, a presidência do INSS também emite as orientações relativas à área de gestão de pessoas, por meio de resoluções e de instruções normativas.

Nesse contexto, foi necessário buscar os referidos atos normativos para se identificar demandas operacionais da SOGP. Os dados foram pesquisados na rede interna do INSS, através da ferramenta de busca de normas. A Figura 05 ilustra a citada ferramenta.

A ferramenta de busca do INSS exibe, abaixo das normas localizadas, as informações sobre o seu conteúdo, permitindo identificar, previamente, do que se trata o ato normativo. A ferramenta permite, ainda, filtrar a pesquisa por critérios como tipo de norma (resolução, portaria, memorando, dentre outros), data da publicação (o que permite indicar o lapso temporal da publicação) e emissor (se a presidência do instituto, alguma diretoria ou Gerência-Executiva, por exemplo).

Para se localizar os normativos que tratam das demandas operacionais das SOGP, a ferramenta de busca foi utilizada mediante a inserção de filtros pelo órgão emissor (DGP) e por data de expedição da norma (normas expedidas nos últimos cinco anos, a contar do primeiro dia mês seguinte aquele no qual o projeto da presente pesquisa foi submetido à qualificação).

A Figura 05 aponta que foram localizados 3810 atos normativos que atendiam aos critérios estabelecidos. Trata-se de um número elevado, apresentando-se entre os resultados atos como os despachos decisórios (nos quais a DGP decide alguma demanda afeta à sua área de competência) e portarias (nomeando e exonerando servidores, por exemplo). Tais atos, dentre outros, não contém orientações relativas às demandas operacionais da SOGP, de forma que foi necessária a inserção de filtros adicionais no mecanismo de busca das normas.

Figura 05: Ferramenta de busca de normas na página da rede interna do INSS.

The screenshot displays the search results page of the INSS internal network. The main heading is "Resultados da Busca Avançada - (DGP - 3810 encontrado(s))". Below this, a list of search results is shown, including:

- MEMORANDO-CIRCULAR CONJUNTO Nº 2 /PFE/DIROFL/DGP/INSS/PGF/AGU, DE 30 DE ABRIL DE 2018. Procedimentos para solicitação de subsídios para instrução da defesa do INSS e operacionalização do cumprimento de decisões judiciais em matéria administrativa, por meio do SAPIENS e do Sistema de Acompanhamento e Gestão de Tarefas.
- DESPACHO DECISÓRIO Nº 51/SGPADM/CGGP/DGP/INSS, DE 30 DE ABRIL DE 2018. Averbação por Tempo de Contribuição.
- DESPACHO DECISÓRIO Nº 402 /DGP/INSS, DE 23 DE ABRIL DE 2018. Restabelecimento de Jornada de Trabalho.
- DESPACHO DECISÓRIO Nº 399 /DGP/INSS, DE 23 DE ABRIL DE 2018. Licença Capacitação.
- DESPACHO DECISÓRIO Nº 400 /DGP/INSS, DE 23 DE ABRIL DE 2018. Remoção a pedido, a critério da Administração.
- DESPACHO DECISÓRIO Nº 401 /DGP/INSS, DE 23 DE ABRIL DE 2018. Remoção Ex-Ofício.

On the right side, the "BUSCA AVANÇADA - NORMAS" sidebar contains the following filters and controls:

- Tipos de Norma:** DGP (3.956)
- Data de Publicação:** 01/05/2013, 01/05/2018
- Número:** 0
- Emissor Superintendência:** (dropdown)
- Emissor Gerência:** (dropdown)
- Palavra Chave:** (input field)
- Buttons:** Pesquisar, Limpar
- Contact:** Fale Conosco: atos.normas@inss.gov.br

Fonte: BRASIL (2018b).

Para tanto, adicionou-se o filtro de tipo de norma, selecionando-se Memorando-Circular, que é o instrumento usual de orientação e normatização entre a diretoria e as seções que lhe são subordinadas. Assim, foram localizados 247 atos expedidos pela DGP, que atendiam aos critérios da busca.

Para identificar se um ato normativo tratava ou não de demanda operacional, analisou-se a descrição da norma, permitindo-se verificar se o ato atendia ou não os critérios para ser incluído entre os dados analisados. A análise dos memorandos-circulares indicou que duzentos e vinte dois (89,88%) não abordavam atividades operacionais das SOGP, tratando de assuntos como fixação de expediente, orientações de acesso aos sistemas informatizados do INSS, fluxos de

comunicação, dentre outros temas que não os de interesse desta pesquisa. Apenas 25 (10,12%) dos citados atos versavam sobre demandas operacionais da SOGP.

Conforme indicado acima, a presidência do INSS também emite atos relacionados à SOGP. Tal normatização se dá através de resoluções ou instruções normativas. As primeiras, quando relacionadas às demandas operacionais de várias áreas do INSS, aprovam manuais de procedimentos, indicando a forma de execução de determinadas atividades. Já instruções normativas, estas têm como característica normatizar o acesso a um determinado direito.

Em relação às resoluções emitidas pela presidência do INSS, a ferramenta de busca retornou como resultado 178 atos normativos que atendiam aos critérios de seleção, dos quais apenas dois (1,12%) são relativos à área de gestão de pessoas, consoante descrição da norma.

Apesar do baixo número, destaca-se, entre estas, a Resolução nº 529/2016 (BRASIL, 2016b), que aprovou o Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas, que compilou as orientações para diversas demandas operacionais de Gestão de Pessoas, servindo de importante fonte de informação para a presente pesquisa.

No tocante às instruções normativas, também de responsabilidade da presidência do instituto, 18 foram publicadas no período descrito neste capítulo, das quais quatro (22,22%) versam sobre demandas operacionais da SOGP. A Tabela 01 sintetiza as informações sobre os quantitativos dos atos normativos localizados.

De posse dos referidos atos normativos, foram identificadas as demandas operacionais da SOGP, que são objeto de requerimento por parte dos servidores para a referida seção. Foram identificadas 38 demandas operacionais, conforme mostrado no Quadro 05.

O mapeamento, um dos objetivos específicos desta dissertação, constituiu-se também em ferramenta de aprendizado para o setor, promovendo um maior conhecimento sobre os processos de trabalho da SOGP. Percebe-se que a seção executa uma significativa quantidade de demandas operacionais.

Mapeados os dados, passou-se à categorização dos mesmos, etapa que precedeu o desenvolvimento dos indicadores de desempenho.

Tabela 01: Atos Normativos Localizados na rede interna do INSS.

Tipo de Ato Normativo	Emissor	Quantidade de	Atos Contendo	
		Atos Normativos Localizados	Demandas Operacionais	Percentual
Memorando-Circular	Diretora de Gestão de Pessoas	247	25	10,12%
Resolução	Presidência do INSS	178	2	1,12%
Instrução Normativa	Presidência do INSS	18	4	22,22%

Fonte: Elaboração Própria (2018)

Quadro 05: Demandas Operacionais da SOGP.

Demandas Operacionais	
1 – Concessão de Abono de Permanência	2 - Concessão de Adicional de Execução de Serviço Externo
3 - Concessão de Aposentadoria	4 - Concessão de Auxílio Funeral
5 - Concessão de Auxílio Natalidade	6 - Concessão de Auxílio-Pré-Escolar
7 - Concessão de Auxílio-Transporte	8 - Concessão de Averbação de Tempo de Contribuição
9 - Concessão de Gratificação por encargo de curso ou concurso	10 - Concessão de Horário Especial para Estudante
11 - Concessão de Licença à Gestante	12 - Concessão de Licença Médica
13 - Concessão de Licença para Capacitação	14 - Concessão de Licença para participação em Curso Externo

15 - Concessão de licença para participação em programa de pós graduação	16 - Concessão de Licença Paternidade
17 - Concessão de Licença por falecimento de pessoa da família	18 - Concessão de Licença Prêmio por Assiduidade
19 - Concessão de Pensão Civil	20 - Conversão de Tempo Insalubre
21 - Cumprimento de Decisão Judicial	22 - Dar Posse a novos servidores
23 - Designação e Dispensa de Função	24 - Emitir Certidão de Tempo de Contribuição
25 - Instrução de Processo de Estágio Probatório	26 - Pagamento de Ajuda de Custo
27 - Pagamento de Auxílio Suplementar de Saúde	28 - Pagamento pelo exercício de substituição de chefia
29 - Promover Cobrança Administrativa de reposição ao erário	30 - Realizar Alteração de Conta Bancária
31 - Realizar a Inclusão de Dependente	32 - Realizar a vacância de cargos públicos (exoneração e demissão)
33 - Realizar Cálculos solicitados pela justiça	34 - Registrar atos de provimento de vacância de cargos públicos
35 - Requerimento de Redução de jornada	36 - Requerimento de Remoção
37 - Responder requerimentos diversos	38 - Responder auditoria de órgãos de controle

Fonte: Elaboração Própria (2018).

4.2 CATEGORIZAÇÃO DAS DEMANDAS OPERACIONAIS

Creswell (2010) aponta a importância de se codificar os dados da pesquisa, de forma a classificá-los em grupos. O autor orienta que essa etapa deve promover o agrupamento dos dados em tópicos. Estes, caso sejam semelhantes, devem ser

aglutinados. O autor indica, ainda, que os tópicos devem ser transformados em categorias.

Ao se verificar diversos atos normativos contendo disposições relacionadas à área de gestão de pessoas, identificou-se que as demandas à cargo da SOGP tratam, ora de assuntos relacionados às questões financeiras, ora de assuntos relacionados ao cadastro e vida funcional do servidor. Por outro lado, observou-se, na análise dos atos normativos, que alguns requerimentos são resolvidos por atuação exclusiva da SOGP, enquanto outros dependem de atuação de outras seções ou instâncias hierárquicas do INSS.

Dessa forma, verifica-se, entre demandas, a possibilidade de categorização das mesmas por tipo e por forma de tramitação. A primeira classificação contém os requerimentos financeiros, que envolvem o pagamento ou a cobrança de valores pecuniários do servidor, e os cadastrais, que tratam de alterações e registros que não impliquem em pagamento de valores financeiros para o servidor.

Já a categorização por tramitação, envolve as demandas resolutiveiras, quando não houver necessidade de manifestação de outra seção, que não a SOGP, com a sua resolução, mediante atuação exclusiva da área de gestão de pessoas, ou dependentes, quando houver necessidade de manifestação por outra seção. A categorização proposta está demonstrada na Tabela 02.

A categorização foi realizada para que os indicadores de desempenho levem em conta a natureza das mesmas, de forma a não distorcer os resultados alcançados na mensuração. As diversas categorias permitem que a mensuração do desempenho observem as particularidades de cada tipo de requerimento.

Ao diferenciar demandas financeiras de cadastrais, busca-se que indicadores realizem a mensuração, considerando efeitos da pretensão buscada por servidores. Tal diferenciação, permite observar a diversidade dos requerimentos operados pela SOGP, estando de acordo com a competência regimental de executar atividades administrativas de Gestão de Pessoas, notadamente a subcompetência relativa a atividades de cadastro e pagamento funcional (BRASIL, 2017c).

Já a categoria tramitação, busca destacar que, determinados requerimentos, não se encerram na SOGP, dependendo da atuação de alguma outra seção do

INSS, enquanto outros finalizam-se mediante processamento exclusivo na seção. Com este critério, permite-se que indicadores propostos foquem sua mensuração no trabalho executado no âmbito da área de gestão de pessoas.

Efetuando-se o cruzamento entre as duas categorias propostas, observa-se que demandas operacionais da SOGP podem assumir quatro classificações macro: financeira/resolutiva; financeira/dependente; cadastral/ resolutiva; e cadastral dependente. O Quadro 06 apresenta macro-classificações e a respectiva descrição.

Tabela 02: Categorização das Demandas Operacionais da SOGP.

Código	Demanda	Categoria	Tramitação
1	Concessão de Abono de Permanência	Financeira	Resolutiva
2	Concessão de Adicional de Execução de Serviço Externo	Financeira	Resolutiva
3	Concessão de Aposentadoria	Financeira	Resolutiva
4	Concessão de Auxílio-Funeral	Financeira	Resolutiva
5	Concessão de Auxílio-Natalidade	Financeira	Resolutiva
6	Concessão de Auxílio Pré-Escolar	Financeira	Resolutiva
7	Concessão de Auxílio-Transporte	Financeira	Resolutiva
8	Concessão de Averbação de Tempo de Contribuição	Cadastral	Resolutiva
9	Concessão de Gratificação por Encargo em Curso Resolutiva ou Concurso	Financeira	Resolutiva
10	Concessão de horário especial de estudante	Cadastral	Resolutiva
11	Concessão de Licença à Gestante	Cadastral	Resolutiva
12	Concessão de Licença Médica	Cadastral	Dependente
13	Concessão de Licença para Capacitação	Cadastral	Dependente
14	Concessão de Licença para Participação em Curso Externo	Cadastral	Dependente
15	Concessão de Licença para participação em programa de pós-graduação	Cadastral	Dependente

Continua

Código	Demanda	Categoria	Tramitação
16	Concessão de Licença Paternidade	Cadastral	Resolutiva
17	Concessão de Licença por Falecimento de Pessoa da Família	Cadastral	Resolutiva
18	Concessão de Licença Prêmio por Assiduidade	Cadastral	Resolutiva
19	Concessão de Pensão Civil	Financeira	Resolutiva
20	Conversão de Tempo Insalubre	Cadastral	Resolutiva
21	Cumprimento de Decisão Judicial	Financeira ou Cadastral	Dependente
22	Dar Posse a novos Servidores	Cadastral	Resolutiva
23	Designação de Dispensa de Função	Financeira	Resolutiva
24	Emitir Certidão de Tempo de Contribuição	Cadastral	Resolutiva
25	Instrução de Processo de Estágio Probatório	Financeira	Dependente
26	Pagamento de Ajuda de Custo	Financeira	Dependente
27	Pagamento de Auxílio Suplementar de Saúde	Financeira	Resolutiva
28	Pagamento pelo exercício de substituição de chefia	Financeira	Resolutiva
29	Promover Cobrança Administrativa de Reposição ao Erário	Financeira	Resolutiva
30	Realizar Alteração de Conta Bancária	Cadastral	Resolutiva
31	Realizar a Inclusão de Dependente	Cadastral	Resolutiva
32	Realizar vacância de cargos	Cadastral	Resolutiva
33	Realizar Cálculos Solicitados pela Justiça	Financeira	Resolutiva
34	Registrar atos de provimento	Cadastral	Dependente
35	Requerimento de Redução de Jornada	Cadastral	Dependente
36	Requerimento de Remoção	Cadastral	Dependente
37	Responder requerimentos diversos	Financeira ou Cadastral	Resolutiva ou Dependente
38	Responder auditoria de órgãos de controle	Cadastral	Resolutiva

Fonte: Elaboração Própria (2018).

Quadro 06: Classificações Macro das Demandas Operacionais da SOGP.

Classificação	Descrição	Exemplo
Financeira Resolutiva	Demanda que envolva pagamento/descontos em pecúnia para o servidor e que sejam resolvidas de forma definitiva no âmbito da SOGP	Concessão de Aposentadoria; Concessão de Pensão Civil
Financeira Dependente	Demanda que envolva pagamento/descontos em pecúnia para o servidor e que necessitam de atuação de setor externo à SOGP para a sua resolução	Pagamento de Ajuda de Custo
Cadastral Resolutiva	Demanda que envolva alterações no cadastro do servidor e que sejam resolvidas de forma definitiva no âmbito da SOGP	Concessão de Licença a Gestante; Dar posse a novos servidores
Cadastral Dependente	Demanda que envolva alterações no cadastro do servidor e que necessite de atuação de setor externo à SOGP para a sua resolução	Concessão de Licença Médica; Concessão de Licença Capacitação

Fonte: Elaboração Própria (2018).

É importante destacar que a atividade “cumprimento de decisão judicial” pode ser tanto cadastral quanto financeira, dependendo do que o servidor pleiteou junto ao poder judiciário. O mesmo se aplica a demanda “responder requerimentos diversos”, cuja categorização dependerá do objeto do pedido do servidor. A Figura 06 ilustra a matriz de classificação das demandas mediante os cruzamentos das diversas categorias, indicando a quantidade de atividades por classificação. As demandas citadas neste parágrafo foram retiradas da contagem, dada a sua possibilidade múltipla classificação. Desta forma, das 38 demandas operacionais mapeadas, constam na figura a seguir apenas 36.

Diante das classificações acima propostas, a próxima etapa consistiu na elaboração dos indicadores de desempenho para o setor, utilizando-se do modelo apresentado no capítulo dos procedimentos metodológicos desta pesquisa.

Figura 06: Matriz de Classificação das Demandas.

Matriz	Tipo	
	Financeira	Cadastral
Tramitação		
Resolutiva	13	15
Dependente	1	7

Fonte: Elaboração Própria (2018).

4.3 DESENVOLVIMENTO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

Foram desenvolvidos quatro indicadores de desempenho, que serão descritos de forma pormenorizada, a seguir: Tempo Médio de Resolução dos Requerimentos (TMRR); Tempo Médio de Distribuição dos Requerimentos (TMDR); Percentual de Concessão e Indeferimento dos Requerimentos; Percentual de Requerimentos Pendentes ou Resolvidos. Posteriormente, lista-se o processo de desenvolvimento dos indicadores, organizados na forma do modelo operacional de pesquisa proposto (passos para o desenvolvimento dos indicadores).

4.3.1 Passo 1: definição dos indicadores

4.3.1.1 Tempo médio de resolução dos requerimentos (TMRR)

O indicador Tempo Médio de Resolução dos Requerimentos (TMRR) propõe-se a mensurar o tempo médio de resolução dos requerimentos submetidos à SOGP da GEX Petrolina/PE. Trata-se de um indicador que confere transparência ao setor, permitindo que os servidores que demandam a área de gestão de pessoas tenham a possibilidade de acompanhar se seus requerimentos estão sendo resolvidos dentro de um tempo razoável.

Trata-se de um indicador de eficiência, com a ideia de que, quanto menor for o seu valor, indica-se um possível bom desempenho da SOGP, com uma rápida resolução dos requerimentos submetidos a sua apreciação. Por outro lado, caso seu valor seja elevado, indica-se a possibilidade de um desempenho ruim pela seção, o que, eventualmente, pode direcionar intervenção do gestor do setor para a melhora dos índices.

4.3.1.2 Tempo médio de distribuição dos requerimentos (TMDR)

Conforme descrito no item 4.1 do presente capítulo, são muitos os canais onde os requerimentos são submetidos à apreciação da SOGP, de forma que é necessário que o gestor da seção esteja continuamente atento a estes diversos canais e promova a devida distribuição das demandas entre os servidores do setor.

Logo, o Tempo Médio de Distribuição dos Requerimentos (TMDR) propõe-se a mensurar o tempo médio que a SOGP leva para distribuir uma demanda para um servidor, buscando quantificar parte do trabalho do gestor desta seção. O resultado alto neste indicador pode demonstrar uma ausência de organização do trabalho, já que, gerenciar e distribuir as demandas, deve ser uma das principais atribuições do gestor da SOGP.

Trata-se de um indicador que se propõe a mensurar a atuação do gestor do setor, tornando-se um instrumento para que instâncias superiores à área de gestão de pessoas dimensionem a eficiência do trabalho do gestor.

4.3.1.3 Percentual de concessão e indeferimento dos requerimentos

A execução rápida de um trabalho não significa, necessariamente, a atuação com excelência. Não basta mensurar o tempo gasto na resolução de uma demanda, sendo de extrema importância mensurar o deslinde da mesma. Sendo assim, foi desenvolvido o indicador Percentual de Concessão e de Indeferimento de Requerimentos.

Considera-se concedido o requerimento no qual a pretensão do servidor junto à SOGP foi deferida pela seção ou pela instância competente (nos casos dos requerimentos dependentes). Opostamente, é considerada indeferida a demanda na qual a seção ou instância regimentalmente competente profere decisão denegatória. Do total de requerimentos, a métrica de desempenho indicará o percentual dos que foram concedidos e indeferidos.

O indicador permite, ao gestor da unidade ou seção, visualizar percentual de indeferimento/concessão dos requerimentos submetidos à SOGP. Para demandas, como cumprimento de decisão judicial, na qual a SOGP limita-se a cumprir o que foi determinado no processo, não é possível aplicar a classificação de concessão ou indeferimento, de forma que o indicador não abarca esses casos. Para estes e outros requerimentos, que não se enquadram no critério de deferimento ou indeferimento, criou-se o critério “não se aplica” no tocante ao presente indicador.

4.3.1.4 Percentual de requerimentos pendentes ou resolvidos

Propõe-se o Percentual de Requerimentos Pendentes ou Resolvidos como fonte de informação gerencial. Trata-se de um indicador que aponta um panorama geral das demandas operacionais do setor, permitindo que o gestor identifique se a produtividade dos servidores e do setor está de acordo com o esperado.

Requerimento pendente é aquele que ainda não foi analisado ou processado pela SOGP; já o requerimento resolvido é aquele no qual a seção já concluiu sua atuação, estando o mesmo finalizado (resolutivo), ou encaminhado ao setor competente para prosseguimento (dependente).

4.3.2 Passo 2: caracterização dos indicadores

Dentro da classificação de dimensões propostas por Palvarini (2010), apresentadas no capítulo da metodologia, o TMRR classifica-se como indicador de eficiência, inserindo-se na subdimensão tempo, que trata do lapso temporal

decorrido entre o início e fim de um determinado processo de trabalho (PALVARINI, 2010). Tal classificação, também, pode ser atribuída ao TMDR.

Mensura-se o tempo decorrido entre o início e o fim de um requerimento, demonstrando-se o tempo médio de resolução de uma demanda do setor (TMRR) e o tempo médio de distribuição de uma demanda (TMDR).

Quanto ao indicador Percentual de Concessão e Indeferimento de processos, trata-se de métrica afeta à dimensão execução, relacionando-se com a realização dos processos (PALVARINI, 2010). De fato, este indicador correlaciona-se com a maneira como as demandas são executadas, podendo indicar sua conformidade ou não com os padrões exigidos pela legislação vigente. O indicador Percentual de Requerimentos Pendentes ou Resolvidos também se enquadra na dimensão execução.

Na classificação proposta por Palvarini (2010), inexistem subdimensões nas quais os indicadores citados no parágrafo anterior podem ser enquadrados. Para suprir essa lacuna, e, considerando que o modelo de Palvarini foi adaptado para a realidade da SOGP, criou-se a subdimensão gerencial na dimensão execução. Trata-se de uma subdimensão que aponta que o indicador se propõe a fornecer um panorama geral das demandas operacionais de um setor, servindo de fonte de informação gerencial. O Quadro 07 fornece a caracterização dos indicadores desenvolvidos.

Quadro 07: Caracterização dos Indicadores Desenvolvidos.

Indicador	Dimensão	Subdimensão
Tempo Médio de Resolução de Requerimentos	Eficiência	Tempo
Tempo Médio de Distribuição dos Requerimentos	Eficiência	Tempo
Percentual de Concessão e Indeferimentos dos Requerimentos	Execução	Gerencial
Percentual de Requerimentos Pendentes, Resolvidos ou em Exigência	Execução	Gerencial

Fonte: Elaboração Própria (2018).

4.3.3 Passo 3: construção das fórmulas

4.3.3.1 TMRR

Conforme mostrado na categorização das demandas, parte dos requerimentos demandados depende de atuação de repartição externa à SOGP, de forma que a mensuração do seu tempo médio de resolução em conjunto com as demandas resolutivas (dependem exclusivamente de atuação da seção) causaria distorção no indicador proposto, com a sua provável elevação. Para tanto, inseriu-se na planilha de controle do setor um campo adicional contendo a Classificação da Demanda.

Incluiu-se, também, outro campo na planilha contendo a data de encaminhamento pela SOGP para o setor responsável por dar continuidade à demanda. Assim, torna-se possível quantificar o tempo médio de resolução das demandas dependentes, mensurando-se a atuação da SOGP nos requerimentos. A Figura 07 ilustra a planilha após a inserção dos novos campos:

Figura 07: Planilha de Controle após inserção dos novos campos.

F	G	H	I	J	K
Data do Recebimento na SOGP	Data da Distribuição	Responsável	Observação	Data de Encaminhamento pela SOGP	Data da Conclusão

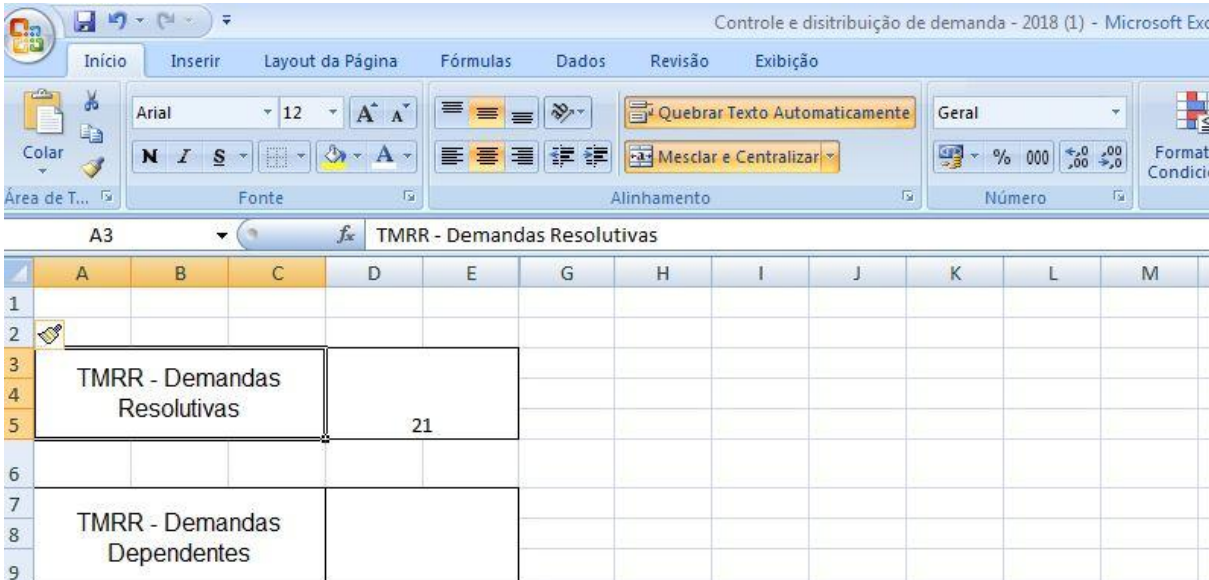
Fonte: BRASIL (2018c).

Considerando a diferença entre demandas dependentes e resolutivas, foram desenvolvidas fórmulas para medir o TMRR das duas categorias. Para as demandas resolutivas, mensura-se a média das diferenças entre as datas constantes na coluna K da planilha de controle da SOGP (Data da Conclusão) e a coluna F (Data de Recebimento da Demanda).

Considerando que a planilha de controle da SOGP é o local onde informações necessárias para o cálculo do indicador, criou-se na mesma a aba “Indicadores”, na qual ficam estão disponíveis os indicadores.

Mediante a fórmula MÉDIASE, aplicada no software de planilhas eletrônicas Excel, que calcula a média de um intervalo de células que atendem a um determinado critério, foram selecionadas as células que traziam, como resultado, a diferença em dias entre o conteúdo da coluna K e da coluna F. Mediante a aplicação da referida fórmula, tem-se o tempo médio de resolução das demandas resolutivas. De acordo com o exposto na Figura 08, o tempo, mensurado no dia doze de junho de 2018, foi de 21 dias.

Figura 08: Tempo Médio de Resolução dos Requerimentos.



	A	B	C	D	E	G	H	I	J	K	L	M
1												
2												
3	TMRR - Demandas Resolutivas											
4				21								
5												
6												
7	TMRR - Demandas Dependentes											
8												
9												

Fonte: BRASIL (2018c).

É importante destacar que, até o desenvolvimento do presente indicador, não havia, na planilha de controle, distinção entre demandas dependentes e demandas resolutivas, de forma que a coluna K (Data de conclusão, ilustrada na Figura 04, página 52) era usada para ambas, indistintamente. Dessa forma, o resultado encontrado foi citado, apenas, para fins de registro.

Para as demandas dependentes, o indicador é calculado mediante a média das diferenças entre datas constantes na coluna J da planilha de controle da (Data

de Encaminhamento pela SOGP) e a coluna F (Data de Recebimento da Demanda, ilustrada na figura 04, página 52). A fórmula utilizada para o cálculo do referido indicador também foi a MÉDIASE, explicada nos parágrafos acima.

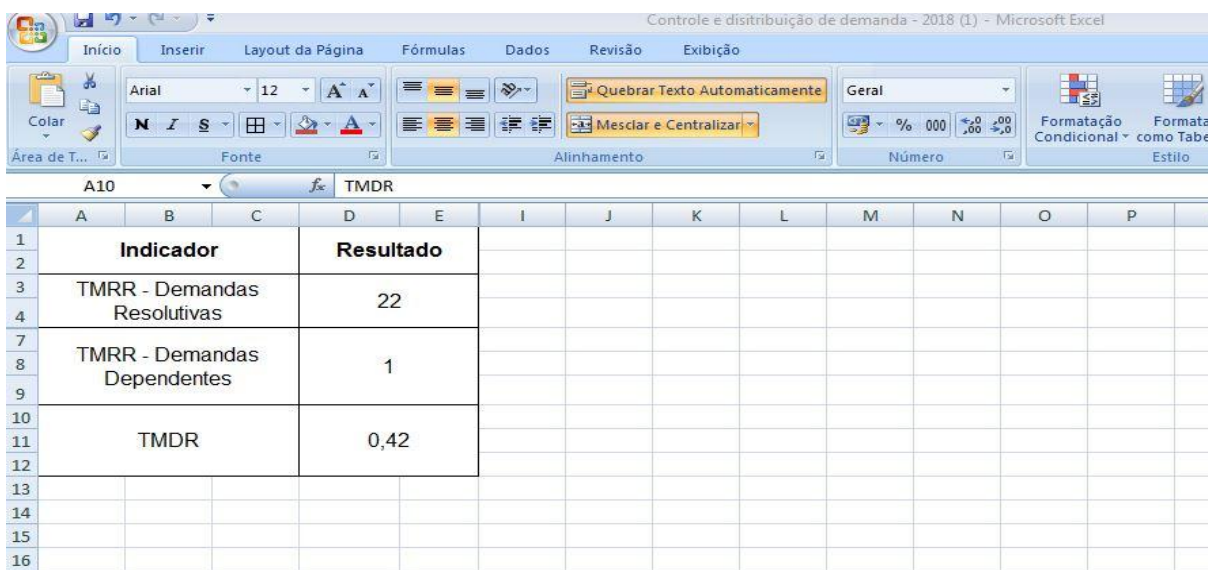
Como até o desenvolvimento do indicador não existia na planilha de controle coluna que indicasse a data de encaminhamentos das demandas dependentes pela SOGP, inexistiam, no dia doze de junho de 2018, registros históricos sobre o mesmo.

4.3.3.2 TMDR

Para o cálculo do TMDR, foi necessário mensurar o tempo médio que a SOGP leva para distribuir as demandas para os servidores. Para tanto, utilizou-se a média dos resultados encontrados ao se diminuir as células da coluna G (Data da Distribuição) pelas da coluna F (Data de Recebimento na SOGP). Registra-se como data de recebimento na SOGP a data na qual o requerimento foi recebido em sistema de protocolo (caso de demandas que tramitam via processos físicos), a data da solicitação por email ou via digital (caso de demandas que tramitam virtualmente) ou a data de cadastro no sistema dos órgãos de controle (para o caso de demandas vindas dos diversos órgãos de controle interno e externo que auditam o INSS).

De posse das diferenças entre as colunas G e F (ilustradas na figura 04, página 52) da planilha de controle, aplicou-se a fórmula MÉDIA, que retorna a média de um determinado intervalo de células na planilha, possibilitando a mensuração do resultado desse indicador. Na forma da Figura 09, ilustrada a seguir, o resultado do indicador, no ano de 2018, mensurado no dia quinze de junho do referido ano, foi de 0,42 dia para a distribuição das demandas.

Trata-se do único indicador para o qual foi possível estabelecer um resultado histórico, posto ser o único no qual as condições para a sua mensuração, na forma proposta neste trabalho, já estavam presentes na planilha de controle antes das intervenções realizadas por esta pesquisa.

Figura 09: Tempo Médio de Distribuição dos Requerimentos.


The screenshot shows the Microsoft Excel interface with the following data table:

	A	B	C	D	E	I	J	K	L	M	N	O	P
1													
2				Indicador	Resultado								
3				TMRR - Demandas Resolutivas	22								
4													
7				TMRR - Demandas Dependentes	1								
8													
9													
10													
11				TMDR	0,42								
12													
13													
14													
15													
16													

Fonte: BRASIL (2018c).

4.3.3.3 Percentual de concessão e indeferimento dos requerimentos

Para a mensuração do presente indicador, foi necessário criar uma nova coluna na planilha de controle da SOGP, com a inclusão do campo Situação, na coluna L. No referido campo, serão inseridas as informações sobre a situação do requerimento, após a sua conclusão: deferido, indeferido ou não se aplica.

Reforça-se que a situação “não se aplica” é utilizada para demandas nas quais a atuação da SOGP é vinculada, como no cumprimento de demandas judiciais ou solicitações de órgãos de controle.

Para o cálculo do indicador, utilizou-se a fórmula CONT.SE, que, em um determinado intervalo de células, conta aquelas que atendem a determinado critério. Dessa forma, conta-se a quantidade de requerimentos com situação “Não se Aplica”, “Deferido” e “Indeferido” e divide-se pelo total de requerimentos que já possuem o campo situação preenchido. Com divisão de resultados alcançados pela quantidade total de requerimentos já com o campo situação preenchido, obtêm-se percentuais passíveis de mensuração pelo indicador.

Conforme apontado acima, a inclusão da coluna situação, essencial para a métrica, aqui descrita, foi realizada no momento do desenvolvimento do indicador. Por conta disso, apenas a partir do dia quinze de junho de 2018, a informação começou a ser inserida na planilha.

4.3.3.4 Percentual de requerimentos pendentes ou resolvidos

Considera-se que o requerimento foi resolvido quando a coluna K (Data da Conclusão) está preenchida, no caso das demandas resolutivas. Para as demandas dependentes, considera-se que o requerimento encontra-se concluído, quando houver o preenchimento da coluna J (Data de Encaminhamento pela SOGP) na planilha de controle.

Para o cálculo do indicador, utilizou-se conjugação das fórmulas CONT.SE, que contou a quantidade de requerimentos recebidos, e a fórmula CONT.VALORES, responsável por indicar a quantidade destes que já foram concluídos. O resultado da divisão entre a quantidade de demandas recebidas e as concluídas, fornece os percentuais de conclusão e pendências das mesmas.

No momento da criação do indicador e da inserção das fórmulas na planilha de controle, realizada no dia vinte e seis de junho de dois mil e dezoito, o resultado alcançado para a métrica está destacado na Figura 10. Conforme mostrado, 57,14% dos requerimentos encontram-se pendentes e 42,86% concluídos.

Figura 10: Percentual de requerimentos pendentes ou resolvidos.

Indicador	Resultado
TMRR - Demandas Resolutivas	25
TMRR - Demandas Dependentes	6,75
TMDR	0,43
Percentual de Requerimentos Não se Aplica	20,00%
Percentual de Requerimentos Deferidos	20,00%
Percentual de Requerimentos Indeferidos	60,00%
Percentual de Requerimentos Pendentes	57,14%
Percentual de Requerimentos Concluídos	42,86%

Fonte: Brasil (2018c).

4.3.4 Passo 4: Definição dos responsáveis

Palvarini (2010) aponta a importância de se estabelecer quem serão os responsáveis pela apuração de indicadores. Verifica-se, na SOGP, que o gestor tem um papel fundamental na distribuição das demandas e na inserção dos dados na planilha de controle, bem como na organização do trabalho. Dessa forma, definiu-se que o gestor do setor ou o substituto regimental são os responsáveis pela apuração do indicador, podendo-se, a critério da gestão da SOGP, ser designado servidor específico para tal atividade.

No tocante à periodicidade de apuração dos indicadores, estabeleceu-se o padrão mensal, já adotado pelo INSS no seu plano de ação (BRASIL, 2017a). Logo, as métricas, aqui propostas, serão apuradas em bases mensais, demonstrando-se a

evolução dos índices ao longo do ano, de acordo com os procedimentos já adotados pelo instituto.

Para a correta mensuração dos índices, foram inseridas, na aba indicadores, células para se efetivar o registro dos resultados alcançados em determinado mês. Para tanto, o responsável pela apuração dos indicadores deverá, no primeiro dia útil do mês subsequente, registrar nas referidas células os resultados demonstrados nas células que apresentam indicadores, descrevendo, assim, os índices alcançados em determinado mês. A Figura 11 ilustra referidos campos para registro de informações.

Figura 11: Campos para o registro dos resultados alcançados.

Indicador	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
TMRR - Demandas Resolutivas						
TMRR - Demandas Dependentes						
TMDR						
Percentual de Requerimentos Não se Aplica						
Percentual de Requerimentos Deferidos						
Percentual de Requerimentos Indeferidos						
Percentual de Requerimentos Pendentes						
Percentual de Requerimentos Concluídos						

Fonte: Brasil (2018c).

É importante destacar que inexistiam séries históricas para a maioria dos indicadores propostos, de forma que, no exercício de 2018, os índices serão medidos a partir do segundo semestre, com a indicação dos resultados alcançados para últimos seis meses do ano. Destaca-se que, por inexistirem séries históricas, também não foram definidas metas de desempenho.

4.3.5 Passo 5: Criação do Sistema de Coleta de Dados

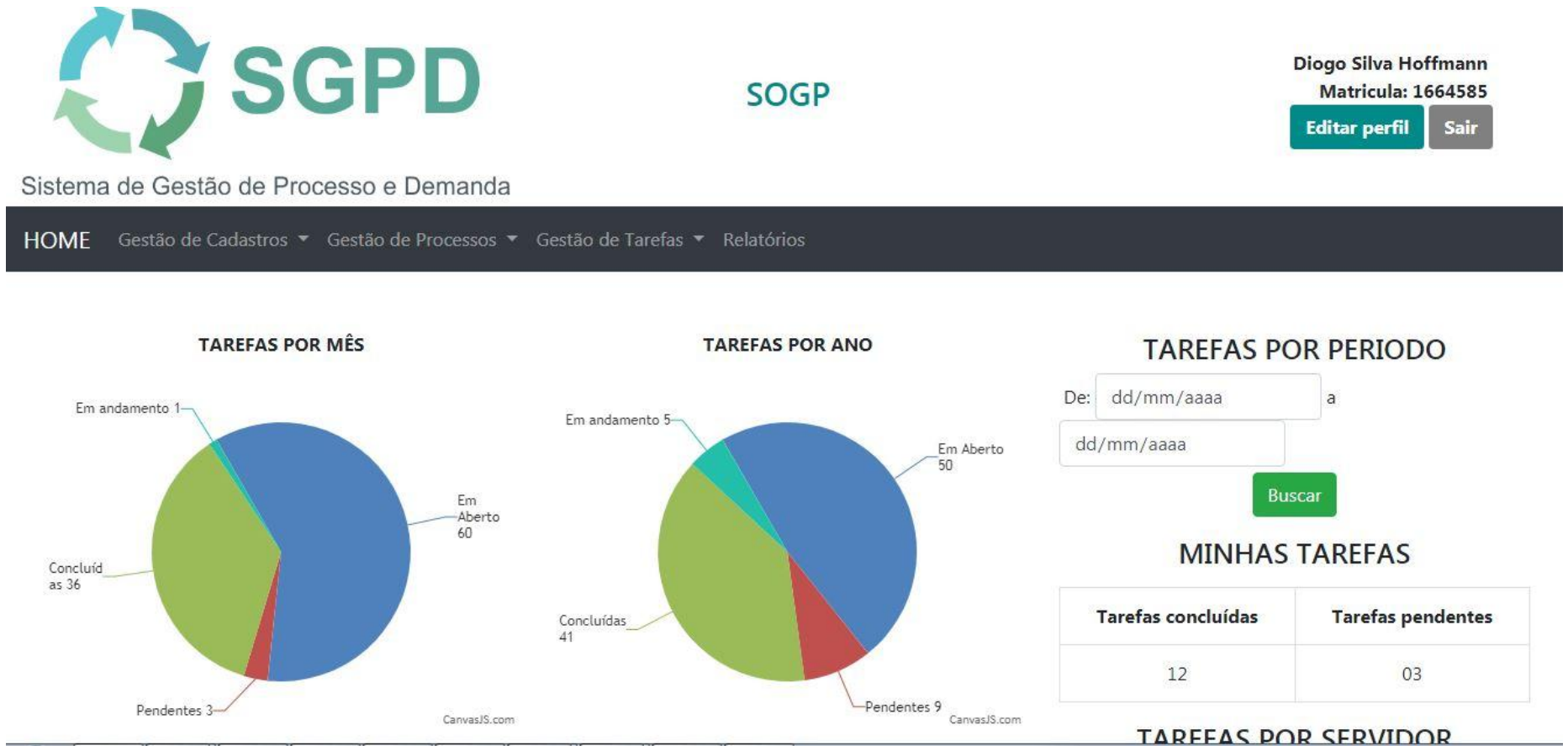
Conforme indicado nos passos anteriores, a planilha de controle da SOGP foi adaptada para ser o sistema de coleta dos dados, uma vez que a mesma armazena as informações necessárias para cálculo dos indicadores propostos. Dessa maneira, o sistema escolhido para a coleta de dados e cálculo dos indicadores foi a planilha de controle do setor, devidamente alterada para tais objetivos.

Paralelamente, foi solicitado ao setor de informática, da Seção de Logística da Gerência-Executiva do INSS, o desenvolvimento de sistema, via plataforma *web*, para o controle e a recepção das demandas operacionais da SOGP. Esse sistema permitirá o cálculo dos indicadores propostos nessa dissertação, de forma que, após a sua conclusão, substituirá a planilha de controle do setor como local da coleta dos dados.

O sistema supracitado denomina-se Sistema de Gestão de Processo e de Demanda (SGPD), e encontra-se em fase de testes e desenvolvimento. Destaca-se que o SGPD não será de uso restrito da SOGP, possuindo níveis de acesso para as outras seções da GEX Petrolina/PE.

O SGPD permitirá o cadastro, a distribuição e o controle das demandas do setor, oferecendo os relatórios sobre o desempenho do mesmo. Propõe-se que os indicadores, aqui desenvolvidos, sejam relatados, juntamente, com tais relatórios, permitindo o controle pela SOGP. Trabalhos futuros poderão avaliar a implantação do mesmo bem como a sua utilização no âmbito da área de gestão de pessoas. A Figura 12 ilustra a tela inicial do sistema.

Figura 12: Sistema de Gestão de Processo e Demanda (SGPD).



Fonte: BRASIL (2018d).

Destaca-se que o desenvolvimento do SGPD permitirá não apenas a apuração dos indicadores de desempenho, sendo também ferramenta de melhor controle das diversas demandas e requerimentos submetidos à SOGP. Entretanto, até lá, a planilha de controle do setor cumpre esse propósito, conforme fórmulas e as informações anteriormente citadas.

4.3.6 Passo 6: Aprovação do Indicador

Nos termos do regimento interno do INSS, compete a Gerências-Executivas executar as atividades de administração de Gestão de Pessoas em sua jurisdição (BRASIL, 2017c). Além disso, a GEX é a unidade superior à qual a SOGP encontra-se subordinada hierarquicamente.

Assim, os indicadores aqui desenvolvidos foram submetidos à apreciação do Gerente-Executivo do INSS em Petrolina/PE, mediante um documento denominado “Proposta de Indicador de Desempenho para a SOGP da GEX Petrolina/PE”. Tal documento encontra-se no Anexo I dessa dissertação. Após a devida apreciação, a autoridade, mencionada nesse parágrafo, aprovou referidos indicadores, mediante publicação, em boletim de serviço local, da Portaria 22/INSS/GEXPTN, de 29 de junho de 2018. A publicação ocorreu no boletim de serviço número 84. Cópia da portaria citada encontra-se no Anexo II deste trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto a administração pública brasileira ainda esteja muito aquém dos níveis de modernização e de eficiência, necessárias para a prestação de serviços públicos em nível de excelência, é notória a sua evolução nas últimas décadas. No período, muitos instrumentos da gestão de empresas privadas foram incorporados, dentre eles o uso de métricas de mensuração do desempenho organizacional.

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é um exemplo de órgão da Administração Pública, que se utiliza de indicadores de desempenho. Mediante um plano de ação, aprovado anualmente, o INSS aprova índices que serão pactuados mensurados ao longo do exercício. Todavia, para a área de suporte ao atendimento (área meio), inexistem métricas que mensurem suas atividades operacionais.

Esta dissertação propôs-se a desenvolver os indicadores de desempenho operacionais para Seção Operacional de Gestão de Pessoas (SOGP) da Gerência-Executiva do INSS em Petrolina/PE, com seguinte problema de pesquisa norteador: quais indicadores de desempenho podem ser propostos para a mensuração das atividades operacionais da SOGP da GEX Petrolina/PE? Nesse sentido, o objetivo geral foi o desenvolvimento de tais indicadores.

Já os objetivos específicos foram a identificação das demandas operacionais da SOGP, bem como a sua categorização; a elaboração de um sistema ou planilha para a coleta dos dados e mensuração dos indicadores; aprovar o uso das métricas desenvolvidas pelo Gerente-Executivo do INSS; contribuir para profissionalização da Gestão Pública, mediante a adoção de ferramentas gerenciais.

Na revisão teórica, trabalhou-se as temáticas administração, planejamento estratégico, Gestão Pública, os indicadores de desempenho e o *Balanced Scorecard* (BSC). Como a pesquisa foi desenvolvida no âmbito do INSS, a autarquia também foi objeto da revisão teórica, com a apresentação de informações históricas sobre a mesma.

Para o alcance dos objetivos da pesquisa, foi necessário mapear demandas operacionais da SOGP, conforme a análise dos atos normativos do INSS, que continham as disposições relativas à área de gestão de pessoas. Logo, realizou-se

uma pesquisa documental das normas acima citadas, assim como a sua análise. Percebeu-se que a ausência de compilado das diversas atribuições do setor, pode-se constituir em obstáculo para a gestão da seção, de forma que a sua identificação tem potencial para promover melhorias gerenciais para a SOGP.

Nos normativos, foram identificadas, por análise documental, demandas nas quais a seção atua, o que permitiu promover maior conhecimento sobre a SOGP, considerando que inexistente um dispositivo normativo único que concentre essas informações. Com isto, alcançou-se um dos objetivos específicos da pesquisa.

De posse do mapeamento, realizou-se a categorização das 38 demandas, etapa que precedeu o desenvolvimento das métricas de desempenho e permitiu que estas levassem em conta as peculiaridades de cada grupo. A análise dos dados permitiu categorizar as demandas por tipo (cadastral ou financeira) e por tramitação (resolutiva ou dependente). Nesse contexto, a categorização resultou em quatro classificações macro: financeira resolutiva, financeira cadastral, cadastral resolutiva e cadastral dependente, alcançando-se, assim, mais um dos objetivos específicos.

Após os procedimentos descritos, realizou-se o desenvolvimento de quatro indicadores de desempenho operacionais para SOGP: Tempo Médio de Resolução dos Requerimentos (TMRR), que mensura o tempo médio que a SOGP leva para solucionar os requerimentos que estão sob sua responsabilidade; Tempo Médio de Distribuição dos Requerimentos (TMDR), responsável por medir o tempo médio que o gestor da SOGP leva para distribuir as demandas para os servidores do setor; Percentual de Concessão e Indeferimento de Processos, índice gerencial, que permite identificar eventuais excessos tanto de concessão, quanto de indeferimento de pedidos; Percentual de Requerimentos Pendentes ou Resolvidos, também gerencial, o qual apresenta um panorama geral das demandas a cargo do setor.

Sendo assim, considera-se que o objetivo geral da pesquisa foi atingido, com a resposta para o problema proposto. O mesmo ocorre no tocante aos objetivos específicos, conforme o já citado aprendizado sobre a SOGP com o mapeamento das demandas e de sua classificação. Também alcançou-se o objetivo proposto de elaboração de uma planilha para a mensuração dos índices.

Destaca-se que a planilha de controle que a SOGP utilizava para controlar suas demandas foi adaptada para poder calcular os resultados dos indicadores propostos. Percebe-se que a planilha constitui-se em uma importante ferramenta de organização do trabalho da seção, podendo, também, servir de fonte de informação histórica sobre o setor.

Ainda no tocante a objetivos específicos, os indicadores, aqui desenvolvidos, foram aprovados pelo Gerente-Executivo (GEX) do INSS de Petrolina/PE, mediante a publicação de portaria no Boletim de Serviço Local. Tal publicação constitui-se em importante validação das métricas propostas, posto que institucionaliza o emprego das mesmas, no âmbito da SOGP da GEX. Com isso, alcançou-se, também, o objetivo específico de promoção do uso de ferramentas gerenciais no viés do INSS. Assim, considera-se que o presente trabalho contribui para a profissionalização da Gestão Pública.

Destaca-se que a portaria aprovada institui duas importantes obrigações à SOGP. A primeira é divulgação mensal dos resultados alcançados em cada indicador, por meio de mensagem eletrônica para a Gerência-Executiva (GEX) e para as diversas seções que a compõe, promovendo transparência e facilitando a *accountability*.

A segunda obrigação, constitui-se de, ao final do exercício de 2018, e com base nos resultados alcançados, que a SOGP estabeleça padrões de excelência e metas para os indicadores propostos. Considerando que inexistiam os padrões de desempenho anteriores, já que, antes das alterações promovidas pela proposta desta pesquisa, a planilha de controle não continha as informações necessárias para o cálculo dos indicadores, o estabelecimento de metas e de padrões de excelência na forma acima proposta permitirá que a SOGP tenha a possibilidade de realizar comparações entre o desempenho previsto e o alcançado pela seção.

No âmbito da gestão do INSS, destaca-se que indicadores, aqui propostos, foram enviados para o grupo de trabalho, que está discutindo novos índices para a mensuração do desempenho no âmbito da autarquia. A partir de pesquisa realizada junto aos servidores do instituto, o grupo de trabalho selecionou uma sugestão de cada estado da federação. No estado de Pernambuco, a sugestão dos indicadores

desenvolvidos neste trabalho de dissertação foi a selecionada, conforme o e-mail destacado no Anexo III.

A dissertação apresenta também contribuições do ponto de vista acadêmico, com a proposição de um modelo adaptado para o mapeamento de demandas e o desenvolvimento de métricas de mensuração do desempenho. Pesquisas futuras poderão aplicar o modelo em outros setores do INSS ou de outros órgãos públicos, permitindo a validação ou aperfeiçoamento do mesmo.

Como fatores de limitação para a presente pesquisa, destaca-se o fato de que os indicadores propostos foram aprovados apenas para uso no nível local da Gerência-Executiva do INSS de Petrolina/PE. Considerando-se estrutura hierárquica do instituto, para que seu emprego seja institucionalizado no âmbito das SOGP das diversas GEX do INSS, no Brasil, seria necessária a sua aprovação pela Diretoria de Gestão de Pessoas. Ainda assim, a dissertação será disponibilizada para a citada diretoria, de forma que eventuais estudos futuros poderão analisar possível adoção dos indicadores por outras SOGP distribuídas pelo país, bem como, em caso de institucionalização do seu uso, poderão, também, comparar desempenho alcançado pelas diversas SOGP.

Outro fator de limitação foi a ausência de conhecimento do pesquisador sobre desenvolvimento de sistemas informatizados, de forma que foi necessária a utilização da planilha de controle da SOGP na qualidade de ferramenta para a coleta e mensuração dos indicadores. Entretanto, conforme apontado no capítulo de análise de dados, o setor de informática da Seção de Logística da GEX Petrolina/PE foi demandado para o desenvolvimento de sistema que permita substituir a planilha de controle da seção.

Pesquisas futuras poderão avaliar o desenvolvimento do citado sistema, assim como, no caso de pesquisas interdisciplinares, colaborar consideravelmente para o desenvolvimento do mesmo. Desta forma, tais pesquisas poderão promover a interdisciplinaridade entre temas como Administração Pública, reforma gerencial, indicadores de desempenho e a tecnologia da informação.

Estudos futuros poderão, também, mensurar os resultados alcançados pela SOGP da GEX Petrolina/PE, no tocante aos indicadores desenvolvidos. Caso haja a

adesão de tais indicadores, por outras SOGP do INSS, no Brasil, pesquisas poderão realizar a comparação entre resultados alcançados nas diversas seções do Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 41, 2007.

ALBANO, C.; GARCIA, F. O impacto do método e de fatores organizacionais no processo de planejamento estratégico: estudo de caso em uma universidade federal. **Parcerias Estratégicas**, v. 18, n. 37, p. 151-172, 2015.

ALBRECHTS, L. Strategic (spatial) planning reexamined. **Environment and Planning B: Planning and design**, v. 31, n. 5, p. 743-758, 2004.

ALBUQUERQUE, L. et al. Estimulando o debate sobre a gestão estratégica de pessoas. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 49, n. 4, p. 482-483, 2009.

ALDAY, H. O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista da FAE**, v. 3, n. 2, 2000.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e possíveis desdobramentos para a *accountability* democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

ANSOFF, I.; MCDONNELL, E. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.

APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo, Atlas, 2009.

ARAÚJO, J. Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática. In: **Conferência da UNED**, 2007. La Corunã: UNED, 200.

ARAUJO, M. Responsabilização pelo controle de resultados no Sistema Único de Saúde no Brasil. **Revista Panam Salud Publica**, v. 3, n. 27, 2010.

ARAÚJO E SILVA, F.; GONÇALVES, C. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 4, n. 3, 2011.

BARBOSA, E.; BRONDANI, G. Planejamento estratégico organizacional. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, v. 1, n. 2, p. 123, 2004.

BITENCOURT, M. Implantação do Balanced Scorecard como Instrumento para Avaliação de Desempenho na Gestão Estratégica dos Municípios: Um estudo de caso na prefeitura municipal de Criciúma. In: **Seminário de Ciências Sociais Aplicadas**, 2010, Santa Catarina. Universidade Estadual de Santa Catarina, 2010.

BOLAND, T.; FOWLER, A. A systems perspective of performance management in public sector organisations. **International Journal of Public Sector Management**, v. 13, n. 5, p. 417-446, 2000.

BRASIL. Decreto 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**. Brasília, DF, jun 1990.

_____. Decreto 569 de 16 de Junho de 1992. **Dispõe sobre a Estrutura Regimental do Instituto Nacional do Seguro Social e dá outras providências**. Brasília, DF, jun 1992.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

_____. Emenda Constitucional Nº19, de 04 de Junho de 1998. **Modifica o regime dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências**. Brasília, DF, jun 1998.

_____. **Guia referencial para a medição de desempenho e manual para a construção de indicadores**. Brasília, DF, dez. 2009.

_____. Lei 12.257, de 18 de Novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Brasília, DF, nov 2011.

_____. Resolução Nº 554/PRES/INSS, de 20 de Outubro de 2016. **Aprova o Mapa Estratégico para o quadriênio 2016 – 2019**. Brasília, DF, out 2016 (a).

_____. Resolução Nº 529/PRES/INSS, de 06 de Abril de 2016. **Aprova o Manual de Consolidação de Normas e Procedimentos de Gestão de Pessoas – Volume I**. Brasília, DF, abr 2016 (b).

_____. Resolução Nº 623/PRES/INSS, de 28 de dezembro de 2017. **Aprova o Plano de Ação do INSS para o exercício de 2018 e estabelece procedimentos.** Brasília, DF, dez 2017 (a).

_____. Decreto 9.104, de 24 de julho de 2017. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e transforma e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.** Brasília, DF, jul 2017 (b).

_____. Portaria 414, de 28 de setembro de 2017. 2017c. **Aprova na forma dos Anexos I e II desta Portaria, o Regimento Interno do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Quadro de Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do INSS.** Brasília, DF, set 2017 (c).

_____. **Organograma do Instituto Nacional do Seguro Social.** Brasília, 2018 a. Disponível em: < https://www.inss.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/img_organograma.jpg>. Acesso em: 10 mar 2018.

_____. **Ferramenta de Busca de Normas da Rede Interna do INSS.** Brasília, 2018 b. Disponível em: < < <http://www-inss.prevnet/norma/>>. Acesso em: 05 jun 2018.

_____. **Planilha de Controle e Distribuição de Demanda da SOGP.** Brasília, 2018 c. Disponível na rede interna do INSS.

_____. **Sistema de Gestão de Processo e Demanda.** Brasília, 2018. Disponível na rede interna do INSS. (d).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Texto para discussão 9:** administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

_____, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. **Letras**, v. 222, p. 259, 2001.

BRYSON, J.; ROERING, W. Applying private-sector strategic planning in the public sector. **Journal of the American Planning Association**, v. 53, n. 1, p. 9-22, 1987

CAMARGOS, Marcos Antonio; DIAS, Alexandre Teixeira. Estratégia, administração estratégica e estratégia corporativa: uma síntese teórica. **REGE Revista de Gestão**, v. 10, n. 1, 2010.

CARDOSO, T. et al. Reflexões para avanço na área de Avaliação e Gestão do Desempenho das Universidades: uma análise da literatura científica. In: **Seminários em Administração**, 18., 2015, São Paulo. Universidade de São Paulo, 2015.

CARLO BERTOT, J. et al. Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 6, n. 1, p. 78-91, 2012.

CARVALHO, M. Gestão organizacional estratégica: a questão dos recursos humanos e do desenvolvimento gerencial. **Revista de Administração Pública**, v. 29, n. 1, p. 70-77, 2003.

CARVALHO FILHO, M. Administração pública brasileira. **Latin American Journal of Business Management**, v. 6, n. 1, 2015.

CASTALDELLI JÚNIOR, E.; AQUINO, A. Indicadores de desempenho em Entidades Fiscalizadoras Superiores: o caso brasileiro. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 22, n. 3, 2011.

CHAN, Y. Performance measurement and adoption of balanced scorecards: a survey of municipal governments in USA and Canada. **International Journal of Public Sector Management**, v. 17, n. 3, p. 204-221, 2004.

CORAL, E. **Modelo de Planejamento Estratégico para a Sustentabilidade Empresarial**. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CORRÊA, I. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007.

COSTA, F. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 42, n. 5, 2008.

CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FAYOL, H. General and industrial management. London: Pitman, 1949

FERNANDES, Isac Gabriel Martins et al. Planejamento estratégico: análise SWOT. **Revista Conexão Eletrônica das Faculdades Integradas de Três Lagoas, Mato Grosso do Sul**, v. 8, n. 01, 2015.

FERNANDES, Djair Roberto. Uma contribuição sobre a construção de indicadores e sua importância para a gestão empresarial. **Revista da FAE**, v. 7, n. 1, 2017.

FREITAS, Vinicius Pimentel et al. Mensuração de desempenho em organizações públicas: o caso da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 3, p. 277-290, 2014.

FREZATTI, Fábio et al. O papel do balanced scorecard na gestão da inovação. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 4, p. 381-392, 2014.

GALAS, Eduardo Santos; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante. Fatores que interferem na implantação de um modelo de gestão estratégica baseado no balanced scorecard: estudo de caso em uma instituição pública. **Revista de Administração Mackenzie (Mackenzie Management Review)**, v. 6, n. 2, 2008.

HITT, Michael et al. **Administração estratégica**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2007.

HOFFMANN, Diogo Silva; LIMA FILHO, Raimundo Nonato. Reforma Gerencial e indicadores de desempenho: revisão bibliográfica. **Contribuciones a las ciencias sociales**, Málaga, v. 2017, p. 1-12, abr/jun 2017.

KAPLAN, Robert. S.; NORTON, David. P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____. Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part I. **Accounting horizons**, v. 15, n. 1, p. 87-104, 2001.

_____. **Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes**. Harvard Business Press, 2004.

KLERING, L. et al. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, jan./jun. 2010.

KLOOT, L.; MARTIN, J. Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. **Management Accounting Research**, v. 11, n. 2, p. 231-251, 2000.

KNIGHTS, D.; MORGAN, G. Corporate Strategy, organizations and subjectivity: a critique. **Organization Studies**, v. 12, n. 2, p. 251-273, 1991.

KOTLER, P. **Administração de marketing**. São Paulo : Atlas, 1975

KUHLMANN, S. New Public Management for the 'classical continental European administration': Modernization at the local level in Germany, France and Italy. **Public Administration**, v. 88, n. 4, p. 1116-1130, 2010.

LINS, C.; ZÚNIGA, M. Administração de recursos humanos–teoria geral e prática em empresas mineiras. **Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad)**, v. 22, 1998.

MASLOW, A.; LEWIS, K. Maslow's hierarchy of needs. **Salenger Incorporated**, v. 14, p. 987, 1987.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista APGS: administração pública e gestão social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010.

MATOS, E.; PIRES, D. Teorias administrativas e organização do trabalho: de Taylor aos dias atuais, influências no setor saúde e na enfermagem. **Texto & Contexto Enfermagem**, v. 15, n. 3, 2006.

MICHEL, K. Esboço de um programa de desenvolvimento administrativo intrafirma para a administração estratégica. In: ANSOFF, H.; DECLERCK, R.; HAYES, R. (Orgs.). **Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica**. São Paulo: Atlas, 1990. p. 252-271.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **The Strategy Process: Concepts, Contexts and Cases**. 2. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall International, Inc., 1991.

MOTTA, F. O estruturalismo na teoria das organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 10, n. 4, p. 23-41, 1970.

MULLER, C. **Modelo de Gestão Integrando Planejamento Estratégico, Sistemas de Avaliação de Desempenho e Gerenciamento de Processos (MEIO – Modelo de Estratégica, Indicadores e Operações)** 2003. Tese (Doutorado em Engenharia –Gerência da Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

NOGUEIRA, J. et al. A gestão do poder judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do judiciário brasileiro. In: **Congresso Consad de Gestão Pública**, ed 3., 2010, Brasília.

NORREKLIT, H. The balance on the balanced scorecard a critical analysis of some of its assumptions. **Management accounting research**, v. 11, n. 1, p. 65-88, 2000

NORTHCOTT, D.; MA'AMORA TAULAPAPA, T. Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations: Issues and challenges. **International Journal of Public Sector Management**, v. 25, n. 3, p. 166-191, 2012.

OLIVEIRA, D. **Excelência na administração estratégica: a competitividade para administrar o futuro das empresas**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PALVARINI, B. Guia referencial de mensuração do desempenho na administração pública. In: **Congresso Consad de Gestão Pública**, ed. 3. Brasília, 2010.

PAULA, A.; KEINERT, T. Inovações institucionais participativas: uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014). **Cadernos EBAPE. BR**, v. 14, n. 3, p. 744-758, 2016.

PIMENTA, C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração pública**, Rio de Janeiro v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

POISTER, T. The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. **Public Administration Review**, v. 70, n. s1, 2010.

POLLITT, C. Performance management in practice: A comparative study of executive agencies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 25-44, 2005.

PRODANOV, C.; FREITAS, E. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2013

RIBEIRO, J. et al. A administração clássica: um estudo aplicado a centrais de atendimento (call center). **Revista de Administração IMED**, v. 5, n. 1, p. 49-58, 2015.

SANTOS, R. et al. Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórico-metodológica para a (re) interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 15, n. 4, p. 939-959, 2017.

SÁ-SILVA, J.; ALMEIDA, C.; GUINDANI, J. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista brasileira de história & ciências sociais**, v. 1, n. 1, 2009.

SCHENDEL, D.; HOFER, C. Introduction. In: SCHENDEL, Dan; HOFER, Charles W. **Strategic Management: A New View of Business Policy and Planning**. Canadá: Little, Brown & Company, 1979.

SCORSOLINI-COMIN, F. Missão, visão e valores como marcas do discurso nas organizações de trabalho. **Psico**, v. 43, n. 3, 2012.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SILVA, I.; DRUMOND, R. A necessidade da utilização de sistema de custos e de indicadores de desempenho na administração pública. In: **Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**, 4., 2004. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

SILVEIRA JÚNIOR, A. **Planejamento Estratégico como Instrumento de Mudança Organizacional**. 1995. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Estudos Sociais e Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília.

SMITH, P. The use of performance indicators in the public sector. **Journal of the royal statistical society**. Series A (statistics in society), p. 53-72, 1990.

SOUZA, A. et al. Teoria estruturalista: uma visão do conflito organizacional. **Revista da micro e pequena empresa**, v. 10, n. 1, p. 2-11, 2016.

SPEKLÉ, R.; VERBEETEN, F. The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. **Management Accounting Research**, v. 25, n. 2, p. 131-146, 2014.

STEURER, R.; MARTINUZZI, A. Towards a new pattern of strategy formation in the public sector: first experiences with national strategies for sustainable development in Europe. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 23, n. 3, p. 455-472, 2005.

STONER, J.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Rio de Janeiro, Prentice-Hall, 1995.

TAYLOR, F. 1915. **Princípios de administração científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TEIXEIRA, C.; DANTAS, G.; BARRETO, C. A importância do planejamento estratégico para as pequenas empresas. **Revista Eletrônica Científica da FAESB**, v. 1, n. 1, 2015.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 1998

THOMPSON JR., A.; STRICKLAND III, A. **Planejamento estratégico: elaboração, implementação e execução**. São Paulo: Pioneira, 2000

TURETA, C. et al. Da teoria sistêmica ao conceito de redes interorganizacionais: um estudo exploratório da teoria das organizações. **Revista de Administração da UNIMEP**, v. 4, n. 1, 2006.

WEBER, M. **¿ Qué es la burocracia?**. Santa Fe, Asociación Civil Mirame Bien, 2015.

WICKSTRÖM, G.; BENDIX, T. The "Hawthorne effect"—what did the original Hawthorne studies actually show?. **Scandinavian journal of work, environment & health**, p. 363-367, 2000.

WREN, D.; BEDEIAN, A. **The evolution of management thought**. 6. Ed. Nova Jersey: Wiley, 2009.

WRIGHT, P.; KROLL, M.; PARNELL, J. **Administração estratégica: conceitos**. São Paulo: Atlas, 2000.

ANEXO I – Proposta de Indicadores de Desempenho para a SOGP da GEX Petrolina

O ato de administrar uma organização, seja pública ou privada, compreende o exercício de diversas funções, como planejamento, organização, direção e controle, de forma que os esforços empreendidos possam ser direcionados à consecução dos objetivos organizacionais. Para compreender se tais objetivos estão sendo cumpridos, as empresas dispõem de mecanismos de mensuração de desempenho.

Para Cardoso et al. (2015), o fato das organizações se encontrarem em um ambiente externo turbulento, que devem apresentar respostas rápidas às constantes mudanças de cenários, despertou o interesse dos gestores públicos e privados pela utilização de sistemas de mensuração do desempenho, os quais servem de suporte à tomada de decisão. Corroborando essa afirmativa, Fernandes (2017) baseia-se no conceito de que o indicador de desempenho é um agente que traduz as informações disponíveis, de forma a subsidiar a tomada de decisão. A construção de indicador de desempenho adequado à realidade da organização é uma das principais tarefas de um gestor (FERNANDES, 2017).

Nessa mesma linha, Hoffmann e Lima Filho (2017) indicam dupla vantagem do uso de indicadores de desempenho pelas organizações públicas, uma vez que estes auxiliam o gestor no processo de tomada de decisão e, ao mesmo tempo, dão condições de que a sociedade mensure de forma efetiva os resultados alcançados pelos gestores públicos.

No âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o emprego de indicadores de desempenho encontra-se consolidado, especialmente no nível das Agências da Previdência Social (APS). Enquanto as Gerências-Executivas (GEX) e as suas respectivas seções possuem métricas de desempenho próprias, por sua vez, inexistem, no âmbito do Plano de Ação do instituto, indicadores voltados para mensurar atividades operacionais de tais setores.

Como um dos setores vinculados hierarquicamente à GEX, a Seção Operacional de Gestão de Pessoas (SOGP) também não possui indicadores que

possam mensurar desempenho operacional. Com intuito de se dirimir tal problema, foram desenvolvidos, em sede de dissertação de mestrado, quatro indicadores para a referida seção.

Tais indicadores foram desenvolvidos após o mapeamento das atividades operacionais do setor, que indicou a existência de trinta e oito demandas sujeitas à atuação da SOGP. Após esse mapeamento, as demandas foram cadastradas por tipo (financeira ou cadastral) e por tramitação (dependente ou resolutive). Na forma do exposto, os indicadores propostos para a SOGP são os seguintes:

- Tempo Médio de Resolução dos Requerimentos (TMRR), que propõe-se a mensurar o tempo médio de resolução dos requerimentos submetidos à SOGP da GEX Petrolina. O TMRR mensurará o tempo médio de conclusão das demandas que se sujeitam à atuação exclusiva da SOGP (resolutivas) e que dependem de atuação de outro setor (dependente), separadamente;
- Tempo Médio de Distribuição dos Requerimentos (TMDR), que busca mensurar o tempo médio que a SOGP leva para distribuir uma demanda para um servidor, buscando quantificar parte do trabalho do gestor da referida seção;
- Percentual de concessão e de indeferimento dos requerimentos. Para demandas, como cumprimento de decisão judicial, na qual a SOGP limita-se a cumprir o que foi determinado no processo, não é possível classificar a demanda como concedida ou indeferida, de forma que o indicador não abarca esses casos, criando-se o critério não se aplica;
- Percentual de Requerimentos Pendentes ou Resolvidos, onde o indicador que aponta o panorama geral das demandas operacionais do setor, permitindo que o gestor identifique se a produtividade dos servidores e do setor está de acordo com o esperado.

Considerando que o Decreto nº 9.104, de 24 de julho de 2017, que criou a atual estrutura regimental do INSS, dispõe que compete às GEX propor, planejar, coordenar e executar atividades afetas à área de gestão de pessoas;

Considerando que a Resolução 623/PRES/INSS, que aprova o Plano de Ação do INSS, para exercício de 2018, tem como direcionadores gestão estratégica de pessoas e a inovação institucional;

Propõe-se ao Gerente-Executivo do INSS em Petrolina/PE os indicadores descritos neste documento, com a sugestão de publicação de portaria em Boletim de Serviço Local instituindo as métricas de desempenho aqui propostas.

Petrolina, 26/06/2018

DIOGO SILVA HOFFMANN

Chefe da Seção Operacional de Gestão de Pessoas da GEX Petrolina

ANEXO II – Cópia da Portaria que estabeleceu os indicadores na SOGP**PORTARIA 22/INSS/GEXPTN, de 29 de Junho de 2018**

O **GERENTE-EXECUTIVO DO INSS EM PETROLINA**, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto 9.104, de 24 de julho de 2017, e considerando o estabelecido nos incisos III e IV do parágrafo primeiro da Resolução Nº 623/PRES/INSS, de 28 de dezembro de 2017,

RESOLVE:

Art. 1º Ficam estabelecidos, no âmbito da Seção Operacional de Gestão de Pessoas (SOGP) da Gerência-Executiva do INSS em Petrolina, os seguintes indicadores de desempenho:

- I – Tempo Médio de Resolução dos Requerimentos - TMRR;
- II – Tempo Médio de Distribuição dos Requerimentos – TMDR;
- III – Percentual de Concessão e Indeferimento dos requerimentos;
- IV – Percentual de Requerimentos Pendentes e Concluídos.

Art. 2º Na forma do disposto no artigo 3º da Resolução 623/PRES/INSS, de 28 de dezembro de 2017, os indicadores citados no artigo 1º da presente portaria serão apurados mensalmente, com registro em sistema próprio, desenvolvido pela SOGP para esse fim.

§ 1º Excepcionalmente para o exercício de 2018, a apuração dos indicadores iniciará no mês de julho;

§ 2º A SOGP divulgará mensalmente, a partir do mês citado no parágrafo anterior, os resultados apurados para cada indicador proposto.

§ 3º A divulgação citada no § 2º será realizada por email destinado à Gerência-Executiva e às seções que integram sua estrutura hierárquica.

§ 4 Ao final do exercício de 2018, com base nos resultados alcançados no ano, a SOGP deverá estabelecer padrões de excelência e metas para os indicadores para o exercício de 2019.

Art. 3º Essa portaria entra em vigor na data de sua publicação.

THALYS ELIEL AMARAL GOMES
Gerente-Executivo do INSS em Petrolina

ANEXO III – Cópia do email indicando a seleção da sugestão dos indicadores aqui desenvolvidos para discussão no novo Plano de Ação do INSS



Prezado (a) Servidor (a)

O Plano de Ação é uma ferramenta de Gestão utilizada pelo INSS para acompanhar a execução das metas propostas por cada Unidade, buscando garantir a proteção aos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos.

A Pesquisa foi um dos meios escolhidos para oportunizar a participação de todos que fazem o INSS.

Dentre as 697 sugestões recebidas, foi selecionado um representante por estado para expor sua sugestão através de vídeo, que será exibido para o Grupo de Trabalho previsto na portaria 2144/2017.

Sua sugestão foi escolhida para representar sua Unidade Federativa.

A equipe da CGPGE (Coordenadoria Geral de Planejamento e Gestão Estratégica), agradece sua participação.

Obrigado pelo compromisso e colaboração!!!!

Plano de Ação

01.001.3 - Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica [CGPGE]
Administração Central - DF