

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Coordenadoria de Fiscalização e Controle**

## **TÉCNICA DE AUDITORIA**

**INDICADORES DE DESEMPENHO**  
**E**  
**MAPA DE PRODUTOS**

**2000**

## **Tribunal de Contas da União**

**Internet:** <http://www.tcu.gov.br>  
SAFS Lt. 01  
CEP: 70.042-900 - Brasília (DF)

**Secretária-Geral de Controle Externo:**  
Rosângela Paniago Fleury

**Coordenador de Fiscalização e Controle:**  
José Moacir Cardoso da Costa

**Diretor da 2ª Divisão Técnica:**  
Paulo Roberto Pinheiro Dias Pereira

**Analistas de Finanças e Controle Externo - Área de Controle Externo:**

Carlos Alexandre Amorim Rocha  
Carmen Pereira Rêgo Meireles  
Glória Maria Merola da Costa Bastos

**Colaboradores – Projeto de Cooperação TCU/Reino Unido:**

José Carlos Lobo Menezes  
Luiz Akutsu  
Luiz Geraldo Santos Wolmer

657.63                    Brasil. Tribunal de Contas da União.  
B823t                    Técnicas de Auditoria: Indicadores de  
Desempenho e Mapa de Produtos - Brasília : TCU,  
Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

32 p.

1. TCU - Técnicas de Auditoria: Indicadores  
de Desempenho e Mapa de Produtos (2000) I. Título.

Ficha Catalográfica elaborada pela Divisão de Documentação do TCU.

## **APRESENTAÇÃO**

Este documento técnico é produto das atividades desenvolvidas no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU/ Reino Unido. Na sua elaboração, a Coordenadoria de Fiscalização e Controle contou com a colaboração dos analistas participantes do Projeto e com o apoio técnico da KPMG, empresa contratada pelo Governo Britânico para prestar consultoria ao TCU na área de auditoria de desempenho.

A técnica apresentada neste documento, indicadores de desempenho e mapa de produto, foi testada com sucesso durante a realização das seis auditorias-piloto realizadas em 1998 e complementa informações contidas no Manual de Auditoria de Desempenho do TCU.

Na primeira parte do documento é feita uma breve discussão sobre indicadores de desempenho, suas características básicas e sua utilização na avaliação de desempenho. Em seguida, é apresentada a técnica de mapa de produtos, sua aplicação e forma de elaboração. Finalmente, é mostrado como podem ser elaborados os indicadores de desempenho para os produtos-chave identificados no mapa de produtos.

Não poderia, antes de terminar esta apresentação, deixar de registrar os merecidos agradecimentos à equipe da COFIS e a todos os servidores que colaboraram para a confecção de mais esta ferramenta de trabalho.

**ROSÂNGELA PANIAGO FLEURY**  
**Secretária-Geral de Controle Externo**



## SUMÁRIO

1. INDICADORES DE DESEMPENHO	9
1.1. INTRODUÇÃO	9
1.2. MEDIÇÃO DE DESEMPENHO E INDICADOR DE DESEMPENHO	9
1.3. NATUREZA COMPARATIVA DOS INDICADORES DE DESEMPENHO	10
1.4. VARIÁVEIS EMPREGADAS NA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES	10
1.5. PRINCIPAIS USOS DE INDICADORES DE DESEMPENHO	11
1.6. QUALIDADES DESEJÁVEIS EM UM INDICADOR DE DESEMPENHO.	12
1.7. ASPECTOS DO DESEMPENHO MEDIDOS PELOS INDICADORES	14
2. MAPA DE PRODUTOS	17
2.1. INTRODUÇÃO	17
2.2. CARACTERÍSTICAS	17
2.3. APLICAÇÃO	20
2.4. ELABORAÇÃO	21
3. ELABORAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO A PARTIR DO MAPA DE PRODUTOS	24
3.1. IDENTIFICAÇÃO DOS PRODUTOS-CHAVE.	24
3.2. FORMULAÇÃO DE QUESTÕES SOBRE ECONOMICIDADE, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA.	24

3.3. IDENTIFICAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO	27
3.4. SELEÇÃO DOS INDICADORES	28
3.5. DEPURAÇÃO DOS INDICADORES SELECIONADOS	30
3.6. FIXAÇÃO DE METAS PARA OS INDICADORES SELECIONADOS	30
3.7. REVISÃO DOS INDICADORES	31
4. REFERÊNCIAS	32

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 – VARIÁVEIS COMPONENTES DOS INDICADORES.	11
FIGURA 2 – DIMENSÕES DE ANÁLISE:	15
FIGURA 3 – EXEMPLOS DE INDICADORES DE DESEMPENHO.	16
FIGURA 4 – ESTRUTURA BÁSICA DE UM MAPA DE PRODUTOS.	18
FIGURA 5 – MAPA DE PRODUTOS X MAPA DE PROCESSOS.	20

## **LISTA DE EXEMPLOS**

EXEMPLO 1 – MAPA DE PRODUTOS: COMUNICAÇÃO VIA MEMORANDO.	18
EXEMPLO 2 – MAPA DE PRODUTOS: ALTERAÇÃO NA ROTINA.	19
EXEMPLO 3 – QUESTÕES SOBRE O DESEMPENHO.	26
EXEMPLO 4 – SELEÇÃO DE INDICADORES.	29
EXEMPLO 5 – FIXAÇÃO DE METAS.	31



## 1. INDICADORES DE DESEMPENHO

### 1.1. INTRODUÇÃO

A utilização de indicadores de desempenho para aferir os resultados alcançados pelos administradores é uma metodologia que está relacionada ao conceito de gerenciamento voltado para resultados (results oriented management – ROM). Esse conceito tem sido adotado nas administrações públicas de diversos países, especialmente nos de cultura anglo-saxônica (EUA, Austrália, Reino Unido).

Alguns autores da literatura especializada conceituam indicador de desempenho como um instrumento de mensuração quantitativa ou qualitativa de aspectos do desempenho. Neste Guia, optamos por não estabelecer tal distinção e adotar a seguinte definição:

Um **indicador de desempenho** é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas<sup>1</sup>.

### 1.2. MEDIÇÃO DE DESEMPENHO E INDICADOR DE DESEMPENHO

A expressão indicador de desempenho é também normalmente utilizada no sentido de medição de desempenho. Entretanto, é possível estabelecer-se uma distinção entre ambas.

Medições de desempenho são efetuadas quando os aspectos do desempenho podem ser mensurados diretamente e quantificados com facilidade. Exemplos: quilometragem de estradas conservadas; número de alunos matriculados no 1º grau.

---

<sup>1</sup> Denomina-se métrica à fórmula matemática utilizada para calcular o indicador de desempenho.

Indicadores de desempenho são utilizados quando não é possível efetuar tais mensurações de forma direta. São uma alternativa para a medição do desempenho, embora não forneçam uma mensuração direta dos resultados. Exemplo: a utilização do índice de repetência na 1ª série do 1º grau, como um dos fatores a serem considerados na formação de um indicador de desempenho para medir a efetividade do ensino de 1º grau.

O que se deseja ressaltar com essa diferenciação é que os indicadores de desempenho podem fornecer uma boa visão acerca do resultado que se deseja medir, mas são apenas aproximações do que realmente está ocorrendo, necessitando, sempre, de interpretação no contexto em que estão inseridos.

### **1.3. NATUREZA COMPARATIVA DOS INDICADORES DE DESEMPENHO**

Informações sobre desempenho são essencialmente comparativas<sup>2</sup>. Um conjunto de dados isolado mostrando os resultados atingidos por uma instituição não diz nada a respeito do desempenho da mesma, a menos que seja confrontado com metas ou padrões preestabelecidos, ou realizada uma comparação com os resultados atingidos em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise.

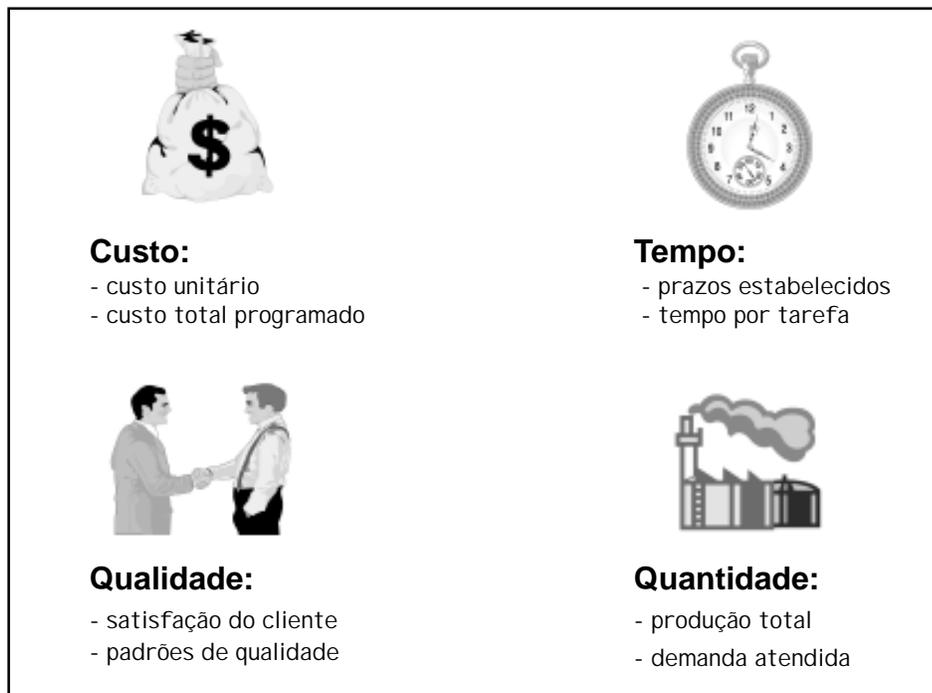
### **1.4. VARIÁVEIS EMPREGADAS NA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES**

Os indicadores quase sempre são compostos por variáveis provenientes de um dos seguintes grupos: custo, tempo, quantidade e qualidade.

---

<sup>2</sup> Sobre a comparação de desempenho vide o Guia de Técnica de Auditoria: Benchmarking.

## FIGURA 1 – VARIÁVEIS COMPONENTES DOS INDICADORES



### 1.5. PRINCIPAIS USOS DE INDICADORES DE DESEMPENHO

A utilização de indicadores de desempenho pela instituição:

- ↳ Possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global da instituição, por meio da avaliação de seus principais programas e/ou departamentos;
- ↳ Permite o acompanhamento e a avaliação do desempenho ao longo do tempo e ainda a comparação entre:
  - desempenho anterior x desempenho corrente;
  - desempenho corrente x padrão de comparação;
  - desempenho planejado x desempenho real;

- ✍ Possibilita focar as áreas relevantes do desempenho e expressá-las de forma clara, induzindo um processo de transformações estruturais e funcionais que permite eliminar inconsistências entre a missão da instituição, sua estrutura e seus objetivos prioritários;
- ✍ Ajuda o processo de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazos;
- ✍ Melhora o processo de coordenação organizacional, a partir da discussão fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos entre os diversos setores da instituição;
- ✍ Possibilita a incorporação de sistemas de reconhecimento pelo bom desempenho, tanto institucionais como individuais

## 1.6. QUALIDADES DESEJÁVEIS EM UM INDICADOR DE DESEMPENHO

Tanto na análise de indicadores de desempenho já existentes, quanto na elaboração de novos, deve-se verificar as seguintes características:

- 1) **Representatividade:** o indicador deve ser a expressão dos produtos essenciais de uma atividade ou função; o enfoque deve ser no produto: medir aquilo que é produzido, identificando produtos intermediários e finais, além dos impactos desses produtos (outcomes). Este atributo merece certa atenção, pois indicadores muito representativos tendem a ser mais difíceis de ser obtidos.
- 2) **Homogeneidade:** na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas. Por exemplo, ao estabelecer o custo médio por auditoria, devem-se identificar os diversos tipos de auditoria, já que para cada tipo tem-se uma

composição de custo diversa.

- 3) **Praticidade:** garantia de que o indicador realmente funciona na prática e permite a tomada de decisões gerenciais. Para tanto, deve ser testado, modificado ou excluído quando não atender a essa condição.
- 4) **Validade:** o indicador deve refletir o fenômeno a ser monitorado.
- 5) **Independência:** o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos.
- 6) **Confiabilidade:** a fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.
- 7) **Seletividade:** deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer monitorar.
- 8) **Simplicidade:** o indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso.
- 9) **Cobertura:** os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade.
- 10) **Economicidade:** as informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, em outras palavras, a manutenção da base de dados não pode ser dispendiosa.

- 11) **Acessibilidade:** deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores.
- 12) **Estabilidade:** a estabilidade conceitual das variáveis componentes e do próprio indicador bem como a estabilidade dos procedimentos para sua elaboração são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo.

## 1.7 ASPECTOS DO DESEMPENHO MEDIDOS PELOS INDICADORES

O desempenho na obtenção de um determinado resultado pode ser medido segundo as seguintes dimensões de análise: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Para cada dimensão de análise podem existir um ou mais indicadores.

## FIGURA 2 – DIMENSÕES DE ANÁLISE

### **Economicidade**

Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição de gerir adequadamente os recursos financeiros colocados a sua disposição.

Os suprimentos hospitalares na qualidade especificada foram adquiridos ao menor preço?

As licitações para contratação de serviços de informática redundaram em preços menores, mantida a qualidade dos serviços?

### **Eficiência**

Relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tal em um determinado período de tempo. Se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto; em ambos os casos a qualidade deve ser mantida. Essa dimensão, portanto, mede o esforço do processo de transformação de insumos em produtos.

Os tempos de atendimento nos hospitais foram reduzidos, sem aumento de custos e sem redução de qualidade do atendimento?

Os custos diretos e indiretos de uma oficina de manutenção foram minimizados, enquanto houve aumento no número de veículos reparados que satisfizeram os padrões de qualidade requeridos?

### **Eficácia**

Grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.

O número de crianças vacinadas na última campanha nacional de vacinação atingiu a meta programada?

As rodovias privatizadas foram recuperadas dentro do prazo previsto?

### **Efetividade**

Relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade.

O programa de valorização do magistério resultou na redução do índice de repetência escolar?

O programa médico de família redundou na redução da mortalidade infantil?

**FIGURA 3 – EXEMPLOS DE INDICADORES DE DESEMPENHO**

	<i>Economicidade</i>	<i>Eficiência</i>	<i>Eficácia</i>	<i>Efetividade</i>
<b>Programa de Vacinação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Custo de aquisição das vacinas, consideradas as opções de mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Custo de uma criança vacinada em relação às estimativas iniciais ou nº de crianças vacinadas por vacinador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Nº de crianças vacinadas como um percentual das metas programadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Percentual da população que contraiu a doença em relação ao período anterior</li> </ul>
<b>Manutenção de Rodovias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Custo dos serviços de manutenção, em relação aos preços de mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Custo de manutenção de um km de rodovia em relação a padrões preestabelecidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Extensão de rodovias em boas condições de uso como percentagem das metas planejadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Nº de acidentes fatais, em relação ao período anterior.</li> <li>● Tempo médio de viagem, em relação ao período anterior.</li> </ul>
<b>Qualificação Profissional de Trabalhadores Desempregados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Custo das atividades de treinamento, em relação às alternativas de mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Custo de treinar um trabalhador desempregado em relação a outros programas de treinamento e/ou Qualificação profissional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Nº de trabalhadores treinados como percentual das metas planejadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Percentual dos trabalhadores treinados e empregados, em razão do treinamento recebido.</li> </ul>
<b>Ensino à Distância</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Custo de elaboração dos programas, em relação às alternativas de mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tempo médio de titulação do aluno em relação a anos anteriores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Nº de estudantes formados em relação às metas programadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Taxas de evasão escolar, antes e depois da implementação do programa.</li> <li>● Percentagem de pessoas com nível médio de escolaridade, antes e depois da implementação do programa.</li> </ul>

## 2. MAPA DE PRODUTOS

### 2.1. INTRODUÇÃO

Mapa de produtos é uma técnica utilizada para a obtenção de indicadores de desempenho. É essencial que definamos, desde logo, em que sentido estamos utilizando a palavra produto:

PRODUTO é um bem, um serviço ou uma condição resultante de atividade(s) de uma organização ou de um indivíduo.
--

Assim, são exemplos de produtos: benefícios de um programa, estradas conservadas, correspondência datilografada, pacientes atendidos etc. Implementar um programa; conservar estradas; datilografar correspondência e atender pacientes são atividades das quais resultam tais produtos.

Uma administração pública voltada para resultados deve direcionar sua atenção para seus **produtos**. Entretanto, esse enfoque pode encontrar alguma resistência por parte de gestores habituados a administrar predominantemente os **insumos** (pessoal, recursos financeiros, instalações, etc.) e os **processos** (atividades desempenhadas).

### 2.2. CARACTERÍSTICAS

Um mapa de produtos possui três componentes básicos: insumos, produtos intermediários e produtos finais. Ele se assemelha a uma linha de produção ou de montagem, onde o importante é o produto gerado em cada fase, em vez do processo (ou atividade) que gerou o produto.

## FIGURA 4 – ESTRUTURA BÁSICA DE UM MAPA DE PRODUTOS



No mapa de produtos as setas indicam que a existência do conteúdo da caixa à esquerda (insumo ou produto intermediário) é necessário para que se produza o conteúdo da caixa à direita (produto intermediário ou final).

Quando estamos lidando com um ministério, um órgão ou um programa de governo, os insumos tendem a ser muito parecidos: política de governo, orçamento, instalações, equipamentos, pessoal, programas de treinamento, sistemas informatizados etc.). À medida que descemos aos escalões inferiores da Administração Pública, eles se tornam diferenciados.

Os produtos intermediários são subprodutos obtidos a partir dos insumos existentes e que, juntos, darão origem ao produto final. Pode-se dizer que os produtos intermediários desempenham o papel de insumos para outros produtos intermediários ou para o produto final.

### EXEMPLO 1– MAPA DE PRODUTOS: COMUNICAÇÃO VIA MEMORANDO

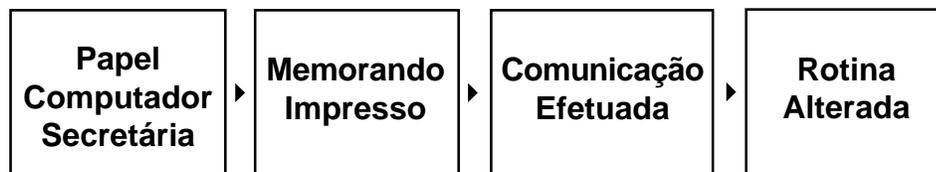
O diretor do departamento A, deseja fornecer uma orientação formal a todos os chefes de divisão que lhe são subordinados. Para tanto ele dita um memorando para sua secretária, que o digita e o distribui aos chefes de divisão.



O produto final (output) das atividades não deve ser confundido com o impacto (outcome) originado dessas atividades. Enquanto o produto final depende apenas do desempenho das atividades, o impacto que ele causa é afetado por condições externas, que fogem ao controle do órgão ou do indivíduo.

## EXEMPLO 2 – MAPA DE PRODUTOS: ALTERAÇÃO NA ROTINA

Retomando o exemplo anterior, se o diretor almeja obter um maior nível de satisfação dos funcionários, mediante uma alteração na rotina de seu departamento e comunica tal alteração por meio do memorando aos chefes de divisão, teríamos um novo mapa de produtos.



Note-se, no exemplo acima, que o produto final é “rotina alterada”, e não “maior nível de satisfação dos funcionários”, que é o impacto almejado. A alteração na rotina depende apenas do correto funcionamento do departamento. Já o maior nível de satisfação pretendido depende de fatores externos, como a receptividade dos funcionários à nova rotina. Exemplos mais complexos foram extraídos das primeiras auditorias realizadas utilizando esta técnica e podem ser vistos em anexo.

**IMPORTANTE:** Mapas de produto e de processo não se confundem. Aqui estão as principais diferenças entre eles.

## FIGURA 5 – MAPA DE PRODUTOS X MAPA DE PROCESSOS

↳ O mapa de processo apresenta graficamente uma série de atividades interligadas que dão origem a determinados produtos, ao passo que o mapa de produtos apresenta graficamente os produtos gerados por aquelas atividades. Nos mapas de produtos, os processos estão representados pelas setas.

↳ Processos e atividades mudam com o passar do tempo, enquanto os produtos, se identificados adequadamente, devem permanecer os mesmos, independente das atividades realizadas para obtê-los.

↳ O enfoque nos produtos em vez de nos processos empregados para sua obtenção, permite-nos comparar o desempenho de diferentes alternativas (processos) para obter os mesmos produtos.

### 2.3. APLICAÇÃO

O mapa de produtos pode ser empregado em diferentes níveis administrativos: pode ser elaborado para uma instituição, departamento, função, atividade individual ou mesmo para um projeto ou programa . A elaboração do mapa de produtos visa:

↳ Obter um quadro claro sobre os objetivos do órgão ou da atividade auditada;

↳ Mostrar as relações de dependência entre os diversos produtos;

- ↳ Identificar as áreas ou setores do órgão responsáveis pelos produtos críticos (aqueles cuja obtenção é fator determinante do custo, da qualidade e do prazo de obtenção do produto final);
  
- ↳ Estabelecer as bases para o trabalho subsequente de elaborar indicadores de desempenho.

## 2.4. ELABORAÇÃO

O mapa de produtos deve ser elaborado preferencialmente com a participação do pessoal da instituição auditada, pois é quem melhor conhece as atividades desempenhadas, os produtos resultantes, os objetivos e a missão da instituição. Essa participação contribui para a elaboração de um mapa de produtos capaz de refletir a realidade da instituição.

Uma forma de angariar essa participação é por meio da realização de workshop<sup>3</sup>, envolvendo a participação do pessoal chave da instituição ou do programa auditado que, sob a orientação da equipe de auditoria, vai montando, passo a passo, o mapa de produtos. Os passos a serem seguidos no workshop, basicamente, são:

- 1º passo.** Utilizar a técnica de brainstorm<sup>4</sup>, incentivando os participantes a identificar os possíveis produtos resultantes das atividades da instituição. Os produtos identificados podem ser anotados em etiquetas autocolantes.

---

<sup>3</sup> Reunião destinada à troca de idéias e conhecimento prático sobre um assunto.

<sup>4</sup> Técnica em que o facilitador estimula os participantes a emitir opiniões.

**2º passo.** Definir qual é o produto final e quais são os intermediários. Colar a etiqueta que descreve o produto final na parede da sala ou em alguma superfície lisa existente, em local visível a todos.

**3º passo.** Selecionar um pequeno número de produtos que sejam essenciais para a função ou atividade sob exame. Considerar um máximo de dez produtos, embora algumas atividades mais complexas possam exigir um número maior.

**4º passo.** Verificar quais produtos A, B, C etc. deveriam ter sido obtidos numa fase imediatamente anterior à de obtenção do produto final. Colar as etiquetas referentes a esses produtos à esquerda daquela que representa o produto final.

**5º passo.** Verificar quais produtos ( X, Y, Z etc.) deveriam ter sido obtidos numa fase imediatamente anterior a de obtenção dos produtos A, B, C etc., e assim por diante. Cole as novas etiquetas sempre à esquerda das anteriores.

**6º passo.** Utilizar o mapa de produtos para mostrar de que forma esses produtos se relacionam entre si e com o produto final.

**7º passo.** Desenhar o mapa, utilizando software apropriado, normalmente disponível em pacotes para escritório, distribuindo-o aos participantes.

## **RECOMENDAÇÕES:**

-  O produto final não deve ser um resultado genérico, mas algo mensurável.
-  O uso de bloco de notas autocolantes facilita a montagem do mapa, pois permite que se reorganizem os produtos até se obter uma seqüência adequada.
-  A efetiva participação dos auditados é essencial. O papel do auditor no workshop deve ser o de facilitador, incentivando os próprios participantes a elaborar o mapa de produtos.
-  O tempo deve ser controlado. As discussões acerca de quais são os produtos que devem constar no mapa podem tornar-se acaloradas e prolongar-se demasiadamente.

### 3. ELABORAÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO A PARTIR DO MAPA DE PRODUTOS

#### 3.1. IDENTIFICAÇÃO DOS PRODUTOS-CHAVE

Na análise do Mapa de Produtos para identificação dos produtos essenciais, devem ser considerados os seguintes aspectos:

- ✦ **custo:** produto cuja obtenção demanda muito mais recursos que os demais;
- ✦ **qualidade:** produto de cuja obtenção dependem vários outros;
- ✦ **tempo:** produto que determina o tempo total gasto na obtenção do produto final.

Para identificar os produtos-chave é preciso recorrer ao mapa de produtos e rever os produtos. Para alguns deles não é necessário desenvolver indicadores de desempenho, pois:

- ✦ não são produtos críticos; eles estão no mapa apenas para facilitar o seu entendimento;
- ✦ não são produtos que necessitem de monitoramento regular;
- ✦ são produtos cujo acompanhamento deve ser efetuado no nível operacional e não no nível gerencial.

#### 3.2. FORMULAÇÃO DE QUESTÕES SOBRE ECONOMICIDADE, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA

Esta é a fase crucial na elaboração dos indicadores de desempenho. Se, durante o workshop com o pessoal chave, tais questões não forem formuladas, partindo-se diretamente para a elaboração dos indicadores, poderão surgir os seguintes problemas:

- ↪ os indicadores sugeridos não refletirão os produtos-chave que se deseja mensurar;
- ↪ um número excessivo de indicadores serão propostos;
- ↪ existirá uma tendência em se sugerir indicadores que reflitam o impacto do produto final, ou de um único produto (outcome), em vez dos produtos cuja obtenção depende tão-somente das ações da instituição.

**IMPORTANTE:** O enfoque do workshop não deve recair sobre os indicadores, mas sobre as questões que os indicadores devem responder.

Todos os participantes do workshop devem ser instruídos para que se coloquem no lugar dos gerentes da instituição e tentem definir as perguntas para as quais provavelmente gostariam de obter respostas. Essas são as questões que realmente interessam a respeito dos produtos. Os participantes devem também indicar se tais perguntas referem-se à economicidade, à eficiência ou à eficácia. Chegando a um consenso, os produtos e as perguntas devem ser anotados em lugar visível a todos.

### EXEMPLO 3 – QUESTÕES SOBRE O DESEMPENHO

#### **Instalações e equipamentos disponíveis para uso.**

- O equipamento está disponível quando se precisa dele?
- Quais as reais condições de uso do nosso equipamento?
- Quanto custa manter o equipamento em condições de uso?

#### **Estradas conservadas.**

- Qual é o custo por km de estrada conservada?
- É mais caro terceirizar ou utilizar pessoal próprio?
- As condições gerais das estradas têm melhorado?

#### **Licenças ambientais emitidas.**

- Quantas licenças foram emitidas comparadas com o planejado?
- Quanto de receita foi gerado?
- Qual o custo de se emitir uma licença?

### 3.3. IDENTIFICAÇÃO DOS INDICADORES DE DESEMPENHO

Deve-se ter especial cuidado na identificação dos indicadores de desempenho, pois se a avaliação de desempenho da instituição auditada for efetivamente considerada nas tomadas de decisão, a incorporação dos indicadores como instrumento dessa avaliação acarretará cobranças em relação ao cumprimento das metas estabelecidas. Portanto, ao se desenvolverem indicadores de desempenho, deve-se sempre buscar o comprometimento do gestor e observar se os indicadores são úteis para a administração, bem como para o público externo.

Deve ser lembrado que:

-  São necessários poucos indicadores. Um número excessivo de indicadores irá sobrecarregar a instituição na obtenção de informação necessária ao seu cálculo.
-  É preciso que os indicadores cubram todos os produtos-chave e forneçam informações de economicidade, eficiência e eficácia. Deve-se evitar a concentração de indicadores em torno de um único produto, e procurar fazer-se uma distribuição equilibrada dos indicadores.
-  Os indicadores de desempenho devem ser comparativos. Por exemplo: número de treinamentos efetuados não é um indicador, mas sim número de treinamentos efetuados comparado com o número planejado.
-  Os indicadores de eficiência relacionam insumos com produtos. Por exemplo: Número de crianças vacinadas por vacinador.

Após a discussão sobre as questões que foram colocadas pelos participantes, devem ser selecionados um ou dois conjuntos de questões mais relevantes. Para esses conjuntos deve-se tentar identificar indicadores de desempenho que respondam às questões. Para os demais, a equipe de auditoria deverá identificar os indicadores, por si mesma ou com algum integrante da instituição, após o workshop.

### **3.4. SELEÇÃO DOS INDICADORES**

Identificados os indicadores, a equipe provavelmente contará com um número muito grande de potenciais indicadores. O passo seguinte é selecionar os mais relevantes. Essa tarefa, por mais que se tente tornar o critério de seleção objetivo, envolve muito de subjetividade, sendo extremamente necessário contar-se com a experiência do pessoal da instituição auditada.

## EXEMPLO 4 – SELEÇÃO DE INDICADORES

O critério abaixo foi utilizado na seleção de indicadores de desempenho para a Secretaria de Assuntos Multiculturais da Austrália (Australian Office of Multicultural Interests):

1º) Para cada indicador potencial foram atribuídas notas de 1 a 5 nos seguintes quesitos:

- **Benefício:** as melhorias potenciais decorrentes de se utilizar aquele indicador na avaliação do desempenho.
- **Relevância:** a relevância do indicador para os objetivos da instituição.
- **Acessibilidade:** a disponibilidade de dados para cálculo do indicador.
- **Controle:** o quanto de controle a instituição teria sobre o indicador.

2º) Multiplicaram-se as notas de cada um, obtendo-se valores entre 1 e 625.

3º) Selecionaram-se os indicadores que obtiveram os maiores produtos.

Utilizando esse critério, os 27 potenciais indicadores inicialmente encontrados foram reduzidos para apenas 8 indicadores de desempenho.

### 3.5 DEPURAÇÃO DOS INDICADORES SELECIONADOS

Após a identificação dos indicadores, deve-se proceder a entrevistas com os gerentes da instituição para se discutir com eles a adequação desses indicadores. Basicamente, a pergunta que deve ser colocada para eles é: “Se os gerentes necessitarem de resposta a esta pergunta, este indicador de desempenho fornecerá a resposta esperada?”. Provavelmente será necessário revisar os indicadores várias vezes, especialmente em áreas onde não existam medições diretas nem facilidade para obtenção de informações.

### 3.6 FIXAÇÃO DE METAS PARA OS INDICADORES SELECIONADOS

O passo final consiste na fixação de metas de desempenho a serem atingidas pela instituição, que deverão ser aferidas pelos indicadores de desempenho elaborados. Cabe aos gestores a fixação de tais metas, devendo à equipe tão-somente verificar se elas são:

- 1) **Realísticas:** levam em conta os objetivos da instituição, o contexto econômico em que está inserida, as limitações orçamentárias, o desempenho anterior etc;
- 2) **Exeqüíveis:** são passíveis de serem atingidas, pois se não forem, elas serão vistas como meros ideais e não terão influência prática no comportamento da instituição;
- 3) **Desafiadoras:** são desafiadoras, pois se não forem, elas não encorajarão a se efetuarem melhorias no sistema; devem, portanto, ser cada vez mais ambiciosas ao longo do tempo, de maneira a incentivar que a instituição busque a otimização dos resultados, a partir dos recursos disponíveis;
- 4) **Comparáveis:** podem ser comparadas internamente à instituição, ou externamente, com outras instituições de reconhecido bom desempenho na área;
- 5) **Claros:** são facilmente identificáveis; não sendo, podem utilizar termos ambíguos na sua definição.

## EXEMPLO 5 – FIXAÇÃO DE METAS

No desenvolvimento de indicadores de desempenho e metas a serem atingidas por diferentes instituições governamentais australianas, criou-se a seguinte escala de desempenho, para avaliação da evolução da instituição:

<b>Ótimo</b>	Melhor nível de desempenho possível.
<b>Meta consensual</b>	Nível de desempenho a ser atingido dentro de um prazo pré-determinado.
<b>Situação atual</b>	Nível de desempenho atual.
<b>Ponto crítico</b>	Esse nível de desempenho aponta a necessidade de se rever o sistema.
<b>Inaceitável</b>	Pior nível de desempenho possível.

A vantagem de utilizar-se um sistema semelhante é que se pode ter uma visão de como as metas estabelecidas se inserem no contexto da instituição. Isso permite que se verifique, numa primeira análise, se as metas foram estabelecidas de forma correta ( i.e., se são realísticas, exeqüíveis, desafiadoras etc.).

### 3.7 REVISÃO DOS INDICADORES

Ainda que se tomem todos os cuidados na elaboração de indicadores de desempenho, eles sempre poderão vir a ser aperfeiçoados, à medida em que forem sendo utilizados pela instituição auditada.

Outra forma de aperfeiçoamento dos indicadores é sujeitá-los às críticas e sugestões dos usuários dos serviços públicos, de instituições acadêmicas, de outras organizações governamentais, das entidades de classe, dos escalões superiores nos ministérios, das entidades governamentais fiscalizadoras, enfim, de todos os que, de certa forma, estão interessados no desempenho do serviço da entidade pública em exame.

#### **4. REFERÊNCIAS**

AUDIT Commission. **Direction 98 – Performance Indicators for the Financial Year 1999/2000.**

ESCOLA Nacional de Administração Pública. **Curso: Elaboração de Indicadores de Desempenho.** Brasília, 1996.

KPMG. **Output Mapping & Developing Performance Indicators.** (Documento do Microsoft Word).

KPMG. **Results Oriented Management - ROM.** (Apresentação em Microsoft Powerpoint). Spring 1999.

NATIONAL Audit Office. **Value for Money – Handbook.** Spring 97.

NATIONAL Audit Office. **Performance measurement – what to look for in VFM studies.** Spring 98.

NATIONAL Audit Office. **What are taxpayers getting for their money? – A value for money guide to examining outputs and outcomes.** Spring 1999.

INSTITUTO Serzedello Corrêa. **Curso: Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional – Fábio Ferreira Batista.** Novembro, 99.

