

**Tribunal de Contas da União – TCU  
Senado Federal – SF  
Secretaria de Orçamento Federal – SOF  
Controladoria-Geral da União – CGU**

**ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO**

**QUALIDADE DE INDICADORES DE  
PROGRAMA DO PPA: UM ESTUDO DOS  
INDICADORES DO PROGRAMA 0083 NO PPA  
2008/2011**

**FRANCISCO ROBÉRIO DE SOUSA JUNIOR**

**ORIENTADOR: CARLOS ALBERTO DOS SANTOS SILVA - MSc**

Brasília / DF  
2010

**Tribunal de Contas da União – TCU  
Senado Federal – SF  
Secretaria de Orçamento Federal – SOF  
Controladoria-Geral da União – CGU**

**ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO**

**QUALIDADE DE INDICADORES DE  
PROGRAMA DO PPA: UM ESTUDO DOS  
INDICADORES DO PROGRAMA 0083 NO PPA  
2008/2011**

**FRANCISCO ROBÉRIO DE SOUSA JUNIOR**

**ORIENTADOR: CARLOS ALBERTO DOS SANTOS SILVA - MSc**

Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa  
– ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do  
grau de Especialista em Orçamento Público.

Brasília / DF  
2010

À minha esposa Walquiria, pela compreensão e apoio inestimáveis.

Às minhas filhas Juliana e Mariana, por me proporcionarem a incrível experiência de ser pai.

Aos meus pais, pelo exemplo de vida que representam.

## RESUMO

Na gestão do desempenho é fundamental dispor de mecanismos de mensuração da performance de uma gestão pública, que inclui a utilização de indicadores. Assim, torna-se imperioso que esses indicadores possuam qualidade, de modo a fornecer informações mais fidedignas da administração analisada. E isso se torna mais necessário quando a gestão a ser avaliada reveste-se de forte apelo social, como o fundo do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, cuja ação materializa-se no PPA 2008/2011, por meio do Programa 0083. Todavia, inexistem registros de avaliações desses indicadores baseadas em técnicas formais. No sentido de apresentar uma abordagem sobre a qualidade de indicadores de programas do PPA, este trabalho teve como objetivo verificar a aderência dos indicadores do Programa 0083 aos requisitos de três técnicas que orientam o processo de elaboração de indicadores: Mapa de Produtos, Metodologia da SPI/MPOG e *Balanced Scorecard*. Dessa forma, realizou-se uma pesquisa aplicada e exploratória visando identificar os elementos que evidenciam a aderência ou não dos referidos indicadores aos requisitos dessas técnicas. Como resultado do trabalho, verificou-se que os indicadores em questão guardam conformidade com as duas primeiras. Diante disso, surgiu o questionamento acerca de qual delas utilizar. Uma das respostas possíveis seria a de se considerar as instituições que as patrocinam e o relacionamento entre elas e o ente público. Uma limitação às conclusões apresentadas no estudo foi a da inexistência de informações nos atributos de indicador de programa do PPA sobre propriedades e dimensões de desempenho atendidas, dificultando a análise da sua aderência às técnicas existentes.

Palavras-chave: Indicador de desempenho, RGPS, Mapa de Produtos, Metodologia da SPI/MPOG, *Balanced Scorecard*.

## ABSTRACT

In the course of the management of the performance it is fundamental to have a way to measure the performance of a public administration, which includes the use of performance indicators. Therefore, it is imperative that these indicators have quality, so that they can provide faithful information on the analyzed administration. Moreover, it is more than necessary when the administration to be analyzed has a social importance, as the “Regime Geral de Previdência Social – RGPS”, whose action materializes in PPA 2008/2011 through the Program 0083. Nevertheless, there are no evaluation records of these indicators based on formal techniques. In order to present an approach on the quality of indicators of the PPA programs, this study is aimed at verifying the adherence of the indicators of Program 0083 to the requirements of three techniques that guide the process of developing indicators: Product Maps; SPI/MPOG’s technique; and Balanced Scorecard. Thus, there was an exploratory and applied research to identify the elements that demonstrate compliance or not of these indicators to the requirements of these techniques. As a result of this research, it was found that the indicators in question keep compliance with the first two ones. Confronting this, a questioning of which technique to be used emerged. One of the possible answers would be the one to consider the institutions which sponsor and the relationship among these and the public ones. One limitation to the findings presented in this study was the lack of information on the attributes of an indicator of the PPA program on properties and performance dimensions seen, complicating the analysis of its adherence to existing techniques.

Keywords: Performance indicators, RGPS, Products Map, SPI/MPOG’s technique, *Balanced Scorecard*.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Aspectos ou dimensões do desempenho .....	10
Figura 2: Correlação entre tipos de indicadores e o fluxo de implementação de programas.....	11
Figura 3: Mapa de Produtos .....	14
Figura 4: BSC aplicado ao setor público .....	19

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Indicadores do Programa 0083 – PPA 2008/2011 .....	22
Tabela 2: Avaliação do indicador “Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência” – Mapa.....	24
Tabela 3: Avaliação do indicador “Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o Mercado de Trabalho” – Mapa .....	25
Tabela 4: Avaliação do indicador “Taxa de Solução de Demandas” – Mapa .....	26
Tabela 5: Avaliação do indicador “Taxa de Solução dos Processos em Estoque no Conselho de Recursos da Previdência Social” - Mapa.....	26
Tabela 6: Pontuação obtida pelos indicadores do Programa 0083 .....	27
Tabela 7: Critérios para classificação dos indicadores do Programa 0083 .....	29
Tabela 8: Avaliação do indicador “Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência” – SPI .....	31
Tabela 9: Avaliação do indicador “Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o Mercado de Trabalho” – SPI .....	32
Tabela 10: Avaliação do indicador “Taxa de Solução de Demandas” – SPI .....	32
Tabela 11: Avaliação do indicador “Taxa de Solução dos Processos em Estoque no Conselho de Recursos da Previdência Social” – SPI .....	33
Tabela 12: Matriz de Priorização de Indicadores para o Programa 0083 (adaptada) .....	34
Tabela 13: Correlação entre as perspectivas do BSC e os indicadores do Programa 0083 .....	35
Tabela 14: Comparação entre a combinação proposta e a verificada para o Programa 0083 .....	36

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	1
1.1.	Problema de pesquisa .....	1
1.2.	Justificativa .....	2
1.3.	Hipótese e objetivos .....	5
1.4.	Organização do trabalho.....	5
2.	REFERENCIAL TEÓRICO .....	6
2.1.	Indicadores de desempenho .....	6
2.1.1	Aspectos gerais .....	6
2.1.2.	Utilização de indicadores de desempenho no setor público .....	7
2.1.3.	Propriedades, tipologias e taxonomias de indicadores de desempenho .	8
2.1.4.	Indicadores de desempenho na avaliação de programas do PPA .....	13
2.2.	Técnicas para a construção de indicadores de desempenho .....	14
2.2.1.	Mapa de Produtos .....	14
2.2.2.	Metodologia da SPI/MPOG .....	16
2.2.3.	<i>Balanced Scorecard</i> – BSC .....	18
3.	METODOLOGIA DA PESQUISA .....	20
4.	ESTUDO DE CASO – INDICADORES DO PROGRAMA 0083 .....	21
5.	RESULTADOS OBTIDOS .....	23
5.1.	Análise da aderência ao Mapa de Produtos .....	23
5.2.	Análise da aderência à metodologia da SPI/MPOG .....	28
5.3.	Análise da aderência ao <i>Balanced Scorecard</i> .....	35
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	37
7.	REFERÊNCIAS .....	38

# **1. INTRODUÇÃO**

## **1.1. Problema de pesquisa**

A Administração Pública Federal vem passando por transformações importantes nessas duas últimas décadas. A quebra do paradigma administrativo, de burocrático para gerencial, puxada pela Reforma do Aparelho do Estado de 1995, incorporou novas diretrizes ao modelo administrativo vigente, entre as quais o controle por resultados, que deixou de se concentrar nos processos, e o foco no cidadão, que passou a ser considerado o verdadeiro cliente dos bens e serviços públicos produzidos/prestados (BRASIL, 1995).

No contexto posto, uma boa gestão pública é aquela que, orientada para resultados, consegue atender às demandas, necessidades e anseios da sociedade com eficácia e eficiência. Na esteira da gestão de resultados, a gestão do desempenho adquire uma relevância ainda maior, constituindo-se num conjunto de resultados a serem perseguidos e de esforços e capacidades necessários ao seu alcance, que inclui a definição de mecanismos de alinhamento de estruturas implementadoras e de sistemática de monitoramento e de avaliação (BRASIL, 2009b).

Como parte essencial de um modelo de gestão do desempenho, a mensuração configura-se como o meio pelo qual se apura, em sentido estrito, valores ou medidas dos esforços e resultados associados a esse modelo particular. Nesse sentido, os indicadores são utilizados como instrumentos de medição, visando à mensuração do desempenho dessa administração (BRASIL, 2009b).

Assim, o uso de sistemas ou conjuntos de indicadores que representem adequadamente a realidade para a qual foram construídos torna-se imperioso, de modo a permitir uma aferição mais precisa e fidedigna do desempenho de uma gestão no âmbito da Administração Pública Federal, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo dos processos organizacionais (BRASIL, 2009b).

Entretanto, a construção desses conjuntos de indicadores, em princípio, não é trivial. A complexidade envolvida no processo de elaboração deriva, principalmente, das controvérsias

existentes sobre o conceito de desempenho e da sua mensuração, questões que têm merecido não apenas tratamento variado na literatura técnica, mas também causado razoável confusão semântica e conceitual (BRASIL, 2009b).

Ante o exposto, é de suma importância a adoção de processo metodológico que oriente a construção de modelos de mensuração de desempenho, baseados em indicadores de desempenho, e que garanta a qualidade desses indicadores. Dessa forma, merece destaque, no contexto deste trabalho, três técnicas de elaboração de indicadores, a saber: o Mapa de Produtos; a metodologia sugerida pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SPI/MPOG – para a elaboração de indicadores de programas do PPA; e o *Balanced Scorecard* – BSC.

## **1.2. Justificativa**

A necessidade de garantir a qualidade de indicadores como instrumentos de mensuração do desempenho de uma gestão, comentada anteriormente, evidencia-se mais ainda se envolver o gerenciamento de fundos de grande apelo social, como o Regime Geral de Previdência Social – RGPS –, por meio do qual é paga a maior parte das aposentadorias e pensões no País.

O RGPS é o regime de previdência que protege a maior parte dos trabalhadores brasileiros, abrangendo os assalariados urbanos, autônomos, domésticos e rurais. Em 2007, esse contingente era representado por cerca de 36,4 milhões de contribuintes (BRASIL, 2008b). Esse regime apresenta características que por si só ressaltam a sua importância. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2007 –, aproximadamente 65,1% da população ocupada no setor privado nacional era protegida pelo regime, na condição de contribuintes/beneficiários, o que o torna um dos instrumentos mais efetivos de proteção social.

Ademais, o RGPS proporciona a melhoria na distribuição da renda nacional, como também o fomento ao desenvolvimento econômico, notadamente na zona rural. Com relação a esse último aspecto, vale ressaltar que a transferência de renda previdenciária é maior que o

repassa do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – em 63,7% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2008b).

Do ponto de vista de política pública, o RGPS, assim como os demais fundos de natureza orçamentária, materializa-se por intermédio de um programa no Plano Plurianual – PPA, dado o seu caráter duradouro. No caso específico do RGPS, destaca-se o Programa 0083 – Previdência Social Básica, cujo objetivo é o de garantir o reconhecimento dos direitos previdenciários e a regularidade do pagamento dos benefícios, correspondentes às aposentadorias e pensões desse regime previdenciário. Portanto, para a adequada avaliação da gestão desses fundos, especial atenção deve ser dada aos indicadores de programa do PPA.

Sendo assim, impõe-se aos órgãos de controle interno e de auditoria do Poder Executivo Federal, e em especial à Controladoria-Geral da União – CGU/PR –, órgão responsável por realizar auditorias e fiscalizações para verificar a correta aplicação dos recursos públicos federais, a necessidade de avaliação da qualidade e da adequabilidade dos indicadores de programas do PPA, com vistas a garantir a execução da correspondente política pública, com o uso eficiente dos recursos públicos envolvidos. A pergunta que se faz, neste ponto, é se existem processos de avaliação periódica dos indicadores, baseados em algum modelo formal, que afirmam o desempenho dos programas do PPA, particularmente o do Programa 0083.

Inicialmente, deve-se ressaltar a iniciativa de alguns órgãos no tocante ao assunto em geral. A SPI/MPOG, que detém a competência para estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do PPA, publicou em 2010 o documento “Indicadores de Programas – Guia Metodológico”, onde propôs uma metodologia de construção e de avaliação de indicadores de programas do PPA (BRASIL, 2010a).

Além da SPI/MPOG, o Tribunal de Contas da União – TCU – também incorporou em sua linha de atuação a questão da qualidade dos indicadores de suas jurisdicionadas. O TCU anualmente inclui tópico específico sobre o tema nos normativos que dispõe sobre as prestações de contas, a ser contemplado tanto nos relatórios de gestão, a cargo das Unidades

Jurisdicionadas – UJ –, quanto nos relatórios de auditoria de gestão, estes de responsabilidade da CGU/PR, a exemplo do que ocorreu em 2010 – ano base 2009 (TCU, 2009).

A CGU/PR, por sua vez, visando ao cumprimento das determinações da Corte de Contas, tem atuado também no sentido de incluir no escopo de suas ações de auditoria a avaliação da qualidade dos indicadores dos órgãos e entidades federais. A utilização de metodologia própria (Metodologia de Planejamento para o Acompanhamento da Execução de Programas de Governo) tem possibilitado ao órgão cumprir com as suas relevantes atribuições constitucionais e infraconstitucionais, dentre as quais a avaliação de programas de governo (CGU/PR, 2009).

Todavia, não existem, na bibliografia pesquisada, registros de avaliações desses indicadores, baseadas em metodologia ou técnica formais. Embora a documentação relativa ao tema – manuais de elaboração e de avaliação do PPA 2008/2011 – tratem a respeito de modo genérico, não se observam registros de uma avaliação consistente e formal no SIGPLAN, portal na internet que organiza e integra a rede de gerenciamento do PPA (BRASIL, 2005b), relativas ao Programa 0083. Ademais, como fator limitante, não existem informações, nos atributos de um indicador de programa do PPA, sobre propriedades atendidas por ele, bem como sobre eventuais ajustes decorrentes de revisões que tenham sofrido durante sua existência. Além disso, não há menção à técnica utilizada para sua construção (BRASIL, 2007a).

Sendo assim, elegeu-se como tema deste trabalho o estudo da qualidade dos indicadores do Programa 0083, contidos no PPA vigente, relativo ao quadriênio 2008/2011. Para tanto, foram utilizados os conceitos de três técnicas para elaboração de indicadores para verificar a aderência dos indicadores do referido programa com os requisitos preconizados pelas metodologias abordadas. A relevância dessas técnicas, no contexto em que são usadas, foi determinante para a escolha de cada uma delas na presente discussão.

O Mapa de Produtos consiste numa proposta do TCU, que é responsável pelo julgamento das contas dos gestores públicos federais. A importância da metodologia sugerida pela SPI/MPOG reside no fato de ser este o órgão que detém a competência para coordenação e supervisão de todo o processo de gerenciamento do PPA. Por sua vez, o *Balanced*

*Scorecard* é uma metodologia cuja utilização nas empresas privadas consolidou-se nos últimos anos e que, no setor público, vem ganhando espaço cada vez maior.

### **1.3. Hipótese e objetivos**

O presente estudo objetivou responder a seguinte questão: Quais requisitos das técnicas mencionadas no trabalho foram atendidos pelos indicadores do Programa 0083?

Como objetivo geral, buscou-se identificar o nível de aderência dos indicadores do Programa 0083 - Previdência Social Básica – aos requisitos exigidos pelas seguintes três técnicas de construção de indicadores: o Mapa de Produtos; a metodologia para a construção de indicadores de programa do PPA da SPI/MPOG; e o *Balanced Scorecard*.

Este trabalho possuiu os seguintes objetivos específicos:

- Apresentar três técnicas utilizadas para a construção de indicadores: Mapa de Produtos; metodologia para a construção de indicadores de programa do PPA da SPI/MPOG; e *Balanced Scorecard*;
- Identificar os atributos dos indicadores do Programa 0083 e submetê-los aos critérios relacionados a cada uma das técnicas de construção de indicadores apresentadas; e
- Verificar o grau de aderência dos indicadores do Programa 0083 no PPA 2008/2011, com as técnicas citadas;

### **1.4. Organização do trabalho**

O presente trabalho está estruturado em seis capítulos, considerando esta introdução. O segundo capítulo perpassa o referencial teórico utilizado como embasamento conceitual do trabalho, enfocando aspectos gerais, propriedades, tipologias e taxonomias de indicadores de desempenho e de programas, além da sua importância como instrumento de avaliação dos programas do PPA. Ao final do capítulo são apresentadas, sucintamente, três técnicas utilizadas para a elaboração e avaliação de indicadores, procurando abordar, em cada uma, as partes que mantêm relação com este estudo.

O capítulo terceiro descreve os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa.

Por sua vez, o quarto capítulo apresenta o estudo de caso escolhido para a aplicação das técnicas de construção de indicadores.

No capítulo seguinte, o quinto, os resultados obtidos são demonstrados com a aplicação das metodologias discutidas na aferição da conformidade de seus requisitos com os atributos dos indicadores do Programa 0083.

Já o último capítulo traz as considerações finais sobre o estudo, ao mesmo tempo em que lança questões que devem suscitar discussões futuras.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. Indicadores de desempenho**

Nos tópicos que se seguem, procurou-se apresentar a conceituação de indicadores de desempenho, sua utilização no setor público e na avaliação de políticas públicas, propriedades, tipologias e taxonomias usuais, além de sua relevância como instrumento de avaliação dos programas dos planos plurianuais – PPAs.

#### **2.1.1. Aspectos gerais**

Indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede algum aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas predeterminadas (TCU, 2000). A utilização de indicadores de desempenho como ferramentas de avaliação da performance de uma gestão tem sido bastante enfatizada, principalmente nas administrações públicas dos países de cultura anglo-saxônica, e está relacionada ao conceito de gerenciamento voltado para resultados (Results Oriented Management – ROM) (TCU, 2000).

De acordo com a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEGES/MPOG (BRASIL, 2009b), os indicadores são instrumentos de gestão

fundamentais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, assim como seus respectivos projetos, programas e políticas, já que possibilitam o acompanhamento do alcance de metas e identificação de avanços, de melhorias de qualidade e de correção de problemas.

Conforme o citado órgão, os indicadores possuem, no mínimo, duas funções básicas: a de descrever o estado real dos fatos e o seu comportamento, por intermédio da geração de informações; e a de caráter valorativo, que consiste em estudar as informações presentes, com base em anteriores, a fim de realizar proposições valorativas (BRASIL, 2009b).

Já para Santos e Cardoso (2001, *apud* MACHADO, 2004), um sistema de indicadores de desempenho bem planejado e estruturado possibilita um maior grau de compromisso com resultados, durante a elaboração e execução de programas, mediante a determinação de metas que expressem os sucessos almejados em termos de quantidade e qualidade dos serviços prestados à sociedade, como também da efetividade e eficiência com que são ofertados.

### **2.1.2. Utilização de indicadores de desempenho no setor público**

No Brasil, a utilização de indicadores de desempenho no setor público federal vem sendo impulsionada pela atuação de controle do TCU, inserindo-os nos recursos utilizados para a efetivação das auditorias de natureza operacional (BITTENCOURT, 2005). Como já mencionado, a Corte de Contas tem feito constar também nas prestações de contas anuais das suas UJ, item específico no qual elas devem fornecer informações sobre seus indicadores de desempenho.

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, instituído por meio do Decreto nº. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, tem se constituído numa iniciativa do Governo Federal para a promoção da gestão pública de excelência, objetivando contribuir para a prestação de serviços públicos de qualidade e para o aumento da competitividade do País (BRASIL, 2005a).

Ainda de acordo com o citado decreto, o GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e a implementação de ações integradas em agenda de transformações da gestão

pública, necessárias à promoção dos resultados consignados no PPA, à consolidação da administração pública profissional, voltada ao interesse do cidadão, e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, incluindo a utilização de indicadores de desempenho (BRASIL, 2005a).

Relativamente às políticas públicas, os indicadores são ferramentas que possibilitam identificar e aferir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção estatal na realidade. Sendo assim, traduzem, de forma mensurável, determinado ângulo de uma realidade dada (situação social) ou construída (proveniente de ação de governo), de modo a tornar operacional a sua observação e análise (BRASIL, 2010a).

Por conta dessas características, os indicadores são utilizados nas diferentes fases do ciclo de gestão de políticas públicas: diagnóstico, formulação, implementação e avaliação. Assim, prestam-se a subsidiar o planejamento público e a formulação de políticas sociais, permitem o monitoramento das condições de vida da população beneficiada e possibilitam o aprofundamento do estudo sobre as mudanças porventura ocorridas na realidade em particular (MILES, 1985 *apud* JANUZZI, 2005).

Todavia, quando um indicador não reflete adequadamente a realidade para a qual foi construído ou não é considerado no ciclo de gestão de políticas públicas, nas suas diversas etapas, a informação (ou desinformação) gerada poderá implicar no desperdício de tempo e de recursos públicos, além de comprometer a necessária visibilidade de atendimento das expectativas da sociedade; daí sua relevância no contexto considerado (BRASIL, 2010a).

### **2.1.3. Propriedades, tipologias e taxonomias de indicadores de desempenho**

A escolha de um indicador, dentre vários possíveis, para ser utilizado no ciclo de gestão de políticas públicas, deve ser feita pelo maior grau de aderência do indicador candidato a um conjunto de propriedades ou atributos. O Tribunal de Contas da União elenca essas propriedades sem estabelecer qualquer hierarquia entre elas, de acordo com o seguinte rol: representatividade; homogeneidade; praticidade; validade; independência; confiabilidade;

seletividade; simplicidade; cobertura; economicidade; acessibilidade; e estabilidade (TCU, 2000).

Por sua vez, a SPI/MPOG, em seu guia metodológico (BRASIL, 2010a), ordena tais atributos em dois grupos: a) propriedades essenciais, que são aquelas que todo indicador deve apresentar, não importando a fase do ciclo de gestão de políticas públicas a que se referem, como validade, confiabilidade e simplicidade; e b) propriedades complementares, que, apesar de serem consideradas importantes, relacionam-se mais fortemente com determinadas etapas do ciclo de políticas públicas, como a sensibilidade, a desagregabilidade, a economicidade, estabilidade, a mensurabilidade e a auditabilidade. O referido estudo ainda cita os atributos da publicidade, temporalidade e factibilidade como importantes no processo de escolha de indicadores (BRASIL, 2010a).

Independentemente da visão considerada, a comparabilidade é uma característica vital de um indicador, pois permite a confrontação dos resultados alcançados com padrões preestabelecidos, ou mesmo com resultados anteriores, possibilitando a criação de séries históricas para análise e avaliação da política pública em particular (BITTENCOURT, 2005).

No que diz respeito às taxonomias ou classificações utilizadas por diversos autores, considerou-se duas abordagens que se identificaram com o núcleo deste trabalho: a taxonomia de Gestão do Fluxo de Implementação de Programas e a taxonomia de Avaliação de Desempenho (BRASIL, 2010a). De acordo com a primeira abordagem, os indicadores são classificados conforme a sua aplicação nas fases do ciclo de gestão de políticas públicas, desempenhando papel relevante no gerenciamento do processo de formulação, implementação e avaliação dessas políticas. Sendo assim, tem-se a classificação seguinte:

- Indicadores de Insumo: são indicadores que estão relacionados diretamente com a alocação dos recursos humanos, materiais e financeiros a serem utilizados na ação de governo implementada;
- Indicadores de Processo: são indicadores que medem aspectos intermediários utilizados na obtenção dos resultados, isto é, verificam o grau de alocação dos insumos necessários para aquela ação governamental;

- Indicadores de Produto: são indicadores que medem o nível de alcance das metas físicas estipuladas, já que exprimem as entregas de bens ou serviços para o público-alvo da ação de governo;
- Indicadores de Resultado: são medidas que expressam, direta ou indiretamente, os benefícios obtidos pelo público-alvo da atuação estatal, sendo, por isso, importantes no contexto da gestão pública orientada para resultados; e
- Indicadores de Impacto: são indicadores que aferem os efeitos da ação governamental no médio e longo prazo, estando associados, na maioria das vezes, aos objetivos setoriais e de governo.

Pela classificação por Avaliação de Desempenho, os indicadores são definidos de acordo com a avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados, já que permitem aferir algum aspecto ou dimensão do desempenho de uma atividade, projeto ou programa de governo. Dessa forma, os indicadores podem ser de economicidade, eficiência, eficácia ou efetividade (TCU, 2000). Bittencourt (2005, p.19) acrescenta mais uma dimensão nesse rol de possibilidades: a equidade, definida como “medida da possibilidade de acesso aos benefícios de uma determinada ação por parte dos grupos sociais menos favorecidos, em comparação com as mesmas possibilidades da média nacional”. A relação de dimensões do desempenho encontra-se melhor representada na figura abaixo:

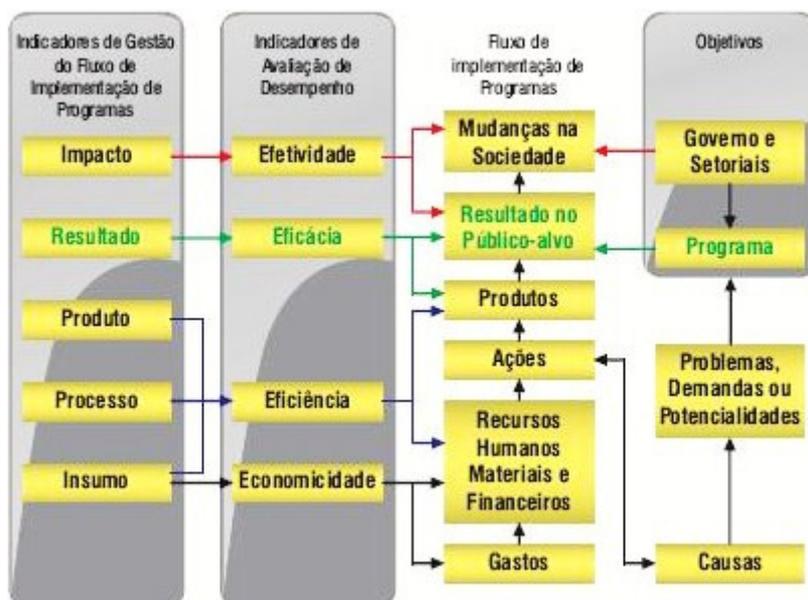
Figura 1: Aspectos ou dimensões do desempenho

Dimensão	Definição	Exemplos
Economicidade	Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.	As licitações para contratação de serviços de Informática resultaram 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, em um determinado período de tempo.	Houve aumento no número de veículos reparados em uma oficina de manutenção, mantidos os padrões de qualidade, e os custos diretos e indiretos permaneceram constantes ou diminuíram?
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 de vacinação atingiu o programado? As rodovias privatizadas foram recuperadas dentro do prazo previsto?
Efetividade	Relação entre os resultados alcançados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados) que motivaram a atuação institucional.	O programa "médico de família" redundou na redução da mortalidade infantil?
Equidade	Medida da possibilidade de acesso aos benefícios de uma determinada ação por parte dos grupos sociais menos favorecidos em comparação com as mesmas possibilidades da média do país.	O programa de reforço escolar permitiu que os alunos de menor condição sócio-econômica reduzissem a distância de seus resultados escolares em relação à média geral de alunos ?

Fonte: Bittencourt (2005)

Importante frisar que, no ciclo de implementação de políticas públicas, as duas classificações anteriormente descritas, quais sejam, a taxonomia de Gestão do Fluxo de Implementação de Programa e a taxonomia de Avaliação de Desempenho, estão inter-relacionadas, de modo que cada tipo de avaliação utiliza um ou mais indicadores do fluxo de implementação de Programas (BRASIL, 2010a), de acordo com a figura abaixo:

Figura 2: Correlação entre tipos de indicadores e o fluxo de implementação de programas



Fonte: Guia Metodológico – SPI/MPOG (2010)

O inter-relacionamento entre as duas classificações está associado aos aspectos verificados nas fases do fluxo de implementação de programas, bem como aos objetivos relacionados em cada uma delas. Como exemplo, um indicador de impacto, conforme a taxonomia de Gestão do Fluxo de Implementação de Programas, afere a efetividade de uma determinada política pública, de acordo com a classificação de Avaliação de Desempenho, já que permite avaliar as mudanças ocorridas em uma dada realidade, ou seja, os efeitos da ação governamental no médio e longo prazo, estando associado aos objetivos setoriais e de governo.

Por fim, a utilização de indicadores possui várias limitações (BRASIL, 2010a):

- Os resultados apresentados são apenas aproximações da realidade, embora forneçam uma boa visão do que se pretende medir, necessitando sempre de interpretações levando em consideração o contexto em que estão inseridos;
- Como derivação do primeiro limite, os indicadores não são a única forma de abstração de uma determinada realidade. Existem outras formas (pesquisas amostrais, auditorias, avaliações externas, etc.) que possibilitam a aferição dos efeitos esperados no público-alvo de um programa específico;
- Não se deve medir tudo, mas apenas aquilo que for útil ou relevante, já que medir implica custos e tempo despendido; e

- As medidas devem ter significância e não devem ser operacionalizadas apenas por imposição ou obrigação legal, mas pelo fato de constituírem ferramentas úteis a todo o ciclo de políticas públicas.

#### **2.1.4. Indicadores de desempenho na avaliação de programas do PPA**

Inovação da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual – PPA – constitui-se no instrumento de planejamento governamental de médio prazo que estrutura a ação do governo para o período de duração de um mandato presidencial, traduzindo a orientação política e representando a direção estratégica de governo (BRASIL, 2010a).

O PPA é composto por programas, e estes de ações, que se configuram como mecanismos da atuação estatal visando à solução de um problema, demanda da sociedade ou aproveitamento de uma oportunidade. De acordo com o Manual de Elaboração do PPA 2008/2011, o programa “[...] é o instrumento que articula um conjunto de ações [...], suficientes para enfrentar um problema, cujo desempenho deve ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido”. (BRASIL, 2007a)

O programa, no PPA, possui diversos atributos, dentre os quais o indicador. Ainda conforme o Manual de Elaboração do PPA 2008/2011, o indicador de programa no PPA é o

"Instrumento capaz de medir o desempenho do programa. Deve ser passível de aferição e coerente com o objetivo estabelecido, ser sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. O indicador permite, conforme o caso, mensurar a eficácia, eficiência ou efetividade alcançada com a execução do programa". (BRASIL, 2007a)

Assim como os programas, os indicadores também possuem atributos, dos quais se destacam os seguintes: índice de referência, que representa a situação do problema que o indicador pretende medir, com a respectiva data de apuração; índice previsto para o término do PPA, resultado que se espera atingir ao final do Plano; e índices parciais ou esperados ao longo do Plano, que são necessários às ações de acompanhamento gerencial periódico (BRASIL, 2007a). Todavia, não constam informações, nesses atributos, sobre propriedades atendidas, como representatividade e mensurabilidade, e sobre a dimensão do desempenho coberta pelo indicador, se de eficácia, eficiência ou de efetividade.

A utilização desses indicadores permite obter informações sobre o andamento do Plano, fazendo com que se consolidem como ferramentas de análise e avaliação dos programas, e, por conseguinte, das políticas públicas implementadas pelo PPA.

## 2.2. Técnicas para a construção de indicadores de desempenho

Nesta seção, abordou-se a conceituação básica de três técnicas de construção de indicadores, quais sejam: o Mapa de Produtos; a metodologia sugerida pela SPI/MPOG para a elaboração de indicadores de programas do PPA; e o *Balanced Scorecard* – BSC. Para o aprofundamento de qualquer dessas técnicas, sugere-se a consulta à bibliografia pertinente.

### 2.2.1. Mapa de Produtos

Esta técnica de construção de indicadores de desempenho é utilizada pelo Tribunal de Contas da União – TCU –, principalmente nas auditorias operacionais que realiza, e consiste basicamente na identificação dos produtos-chave provenientes de uma atividade, projeto ou programa de governo e na obtenção de indicadores que afirmam as dimensões do desempenho para esses produtos essenciais identificados (BITTENCOURT, 2005).

Um mapa de produtos possui três elementos centrais: insumos, produtos intermediários e produtos finais (TCU, 2000). Aqui, a ênfase recai no produto gerado em cada fase, e não nos processos que geram tais produtos, já que os produtos obtidos são mais estáveis que as atividades envolvidas na sua obtenção, pois essas operações sofrem influências mais diretamente de fatores externos, como rearranjos organizacionais e tecnologia. A figura seguinte representa a estrutura básica de um mapa de produtos:

Figura 3: Mapa de Produtos



Fonte: TCU (2000)

No Mapa de Produtos, as caixas mais à esquerda representam os insumos necessários para a obtenção dos produtos (intermediários ou finais), representados pelas caixas mais à

direita; as setas, além de indicarem a ordem de obtenção dos produtos, correspondem aos processos ou atividades que geram tais produtos. Os produtos intermediários são subprodutos obtidos a partir dos insumos existentes e, que, juntos, darão origem ao produto final (TCU, 2000).

Após o mapeamento dos produtos, no qual devem estar representados todos os insumos e produtos, intermediários e finais, as seguintes etapas são necessárias para a obtenção de indicadores de desempenho (TCU, 2000):

1. **Identificação dos produtos essenciais ou produtos-chave**, na qual devem ser considerados os aspectos de custo, tempo e qualidade;
2. **Formulação de questões relacionadas às dimensões do desempenho – economicidade, eficácia e eficiência** –, para as quais devem ser obtidas respostas por meio dos indicadores a serem formulados;
3. **Identificação dos indicadores de desempenho**, que devem cobrir todos os produtos-chave e fornecer informações sobre economicidade, eficiência e eficácia, respondendo às questões formuladas anteriormente;
4. **Seleção dos indicadores de desempenho**, a partir de algum critério de pontuação que classifique os indicadores identificados, a fim de escolher os mais relevantes. O TCU cita o critério utilizado pela Secretaria de Assuntos Multiculturais da Austrália, no qual são definidos pesos para os aspectos de benefício, relevância, acessibilidade e controle, visando a classificar os indicadores identificados;
5. **Depuração dos indicadores selecionados**, fase na qual deve ser discutida a adequação ou não dos indicadores selecionados aos aspectos do desempenho que eles se propõem a medir;
6. **Determinação de metas para os indicadores selecionados**, que representam verdadeiros desafios a serem alcançados pela instituição na consecução de sua atividade, projeto ou programa de governo e que devem ser aferidas pelos indicadores de desempenho. As metas estipuladas devem ser realísticas, exequíveis, desafiadoras, comparáveis e claras; e
7. **Revisão dos indicadores de desempenho**, processo que objetiva o aperfeiçoamento do conjunto de indicadores obtidos a partir da técnica em

comento, submetendo-o à crítica de interessados no desempenho da entidade, projeto ou programa do governo, como entidades governamentais fiscalizadoras.

### 2.2.2. Metodologia da SPI/MPOG

A metodologia em comento foi formulada pela SPI/MPOG, com o intuito de servir de guia para a concepção de indicadores de programa do PPA.

Essa técnica apresenta um fluxo de passos ou sequências descritas a seguir, que não precisam necessariamente obedecer a ordem indicada. A depender do objetivo pretendido (a construção de um conjunto inicial de indicadores para um programa, a complementação de um conjunto de indicadores já existentes ou a avaliação desses indicadores), algumas sequências podem ser simplesmente ignoradas (BRASIL, 2010a):

1. **Avaliação de objetivos e metas:** os indicadores a serem construídos precisam guardar consistência com o objetivo do programa do PPA. Assim, deve-se proceder ao entendimento das dimensões inseridas nesse objetivo, isto é, o que se espera em termos de atendimento do objetivo fixado. Para a construção de indicadores, esse representa o passo inicial a ser dado;
2. **Identificação dos interessados:** nesse ponto faz-se necessária a identificação dos interessados nos resultados do programa, além da própria equipe gerencial (gerente de programa e gerente executivo), já que os indicadores devem fornecer informações para cada *stakeholder* identificado;
3. **Definição dos tipos dos indicadores:** com o pleno conhecimento da abrangência do objetivo e dos interessados no programa, já é possível definir quais os tipos de indicadores serão necessários para expressar os resultados esperados: **indicador-chave**, que exprime o conceito ou dimensão mais relevante do objetivo fixado; **indicadores complementares**, que devem expressar tanto a dimensão mais relevante quanto os demais aspectos inseridos no objetivo proposto; e **indicadores específicos**, que são medidas que expressam certos aspectos próprios dos interessados identificados ou outras especificidades relativas ao conceito a ser medido, quando os dois tipos anteriores não cumprirem essa função. Esse passo

deverá ser o primeiro a ser seguido se a utilização da metodologia visar à complementação dos indicadores de um programa;

4. **Definição dos critérios de seleção:** neste ponto, devem ser escolhidos os critérios que servirão de base para a seleção de indicadores já disponíveis em outros sistemas ou para a construção de indicadores do programa. Esses critérios, de acordo com a metodologia, são classificados em dois tipos: **eliminatórios**, que são os critérios que todos os indicadores devem possuir, senão devem ser simplesmente descartados; e **classificatórios**, que se prestam a ordenar os indicadores candidatos, de modo a tornar o processo de escolha mais objetivo e menos intuitivo. A aplicação da ferramenta Matriz de Priorização de Indicadores é fundamental nesta etapa, que representa o passo inicial quando se deseja avaliar os indicadores existentes para um programa;
5. **Mapeamento dos indicadores candidatos:** consiste em selecionar os indicadores candidatos a partir de pesquisas em outros sistemas, especialmente o Sistema Estatístico Nacional – SEM –, que conta com inúmeras medidas prontas. Outras técnicas, como *brainstorming*, grupos de discussão ou análise de situações análogas, podem ser usadas nesta fase;
6. **Realização da análise de *trade off*:** para a escolha dos indicadores, devem ser realizadas análises quantitativas e qualitativas. Para a avaliação quantitativa, a utilização de uma ferramenta deve ser incentivada, em especial a Matriz de Priorização de Indicadores, onde são dispostos os indicadores selecionados e as informações necessárias. Para a avaliação qualitativa, deve-se, tomando como ponto de partida a Matriz de Priorização de Indicadores devidamente preenchida, escolher os indicadores que melhor expressem os resultados esperados pelo programa, a partir de critérios subjetivos provenientes de experiências anteriores, opiniões especializadas, analogia com outros programas e outras fontes;
7. **Validação dos indicadores selecionados:** depois de selecionados, os indicadores devem passar ainda por verificação final de conformidade e pertinência, por meio do atendimento de requisitos propostos em um *check-list* de perguntas-chave; e
8. **Cadastramento dos indicadores escolhidos:** aqui, os atributos dos indicadores escolhidos devem ser definidos e cadastrados no sistema de informações indicado pelo MPOG, cujo acesso deve estar disponível pela rede mundial de computadores.

### **2.2.3. *Balanced Scorecard* – BSC**

As organizações da era industrial utilizavam sistemas de indicadores financeiros e modelos contábeis tradicionais como ferramentas de gestão. Naquela época, as empresas conseguiam obter vantagens competitivas sustentáveis com a rápida alocação de novas tecnologias a ativos físicos e com a excelência da gestão eficaz de ativos e passivos financeiros (KAPLAN e NORTON, 1997).

Já na era da informação, o uso apenas de indicadores financeiros não foi suficiente para orientar e avaliar a trajetória das organizações, que deveriam seguir na geração de valor futuro investindo em clientes, fornecedores, funcionários, processos, tecnologia e inovação. Especial atenção passou também a ser dispensada aos ativos intangíveis dessas empresas, notadamente o capital humano que compõe seus quadros.

Visando superar essa limitação imposta pela nova realidade vivenciada pelas organizações, Kaplan e Norton desenvolveram, em 1992, a ferramenta *Balanced Scorecard* – BSC, que complementava as medidas de natureza financeira do desempenho passado com medidas de vetores que impulsionam o desempenho futuro, traduzindo a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que servirão de base para um sistema de medição e gestão estratégica (KAPLAN e NORTON, 1997).

Este método reúne indicadores de performance em quatro perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento, que se inter-relacionam. Daí a expressão “balanceada” na composição do seu nome, indicando o equilíbrio entre medidas financeiras e não financeiras, entre indicadores de resultado e tendência, e entre as perspectivas interna e externa do desempenho (ZAGO, 2006). Cada perspectiva necessita do seu próprio e distinto conjunto de medidas de performance, as quais precisam ser específicas, de acordo com as características e necessidades de cada empresa.

Visto de maneira integrada, o BSC traduz o conhecimento, as habilidades e os sistemas que os empregados precisarão (aprendizado e crescimento) para inovar e construir as capacidades estratégicas certas e eficientes (processos internos) que entregarão valor

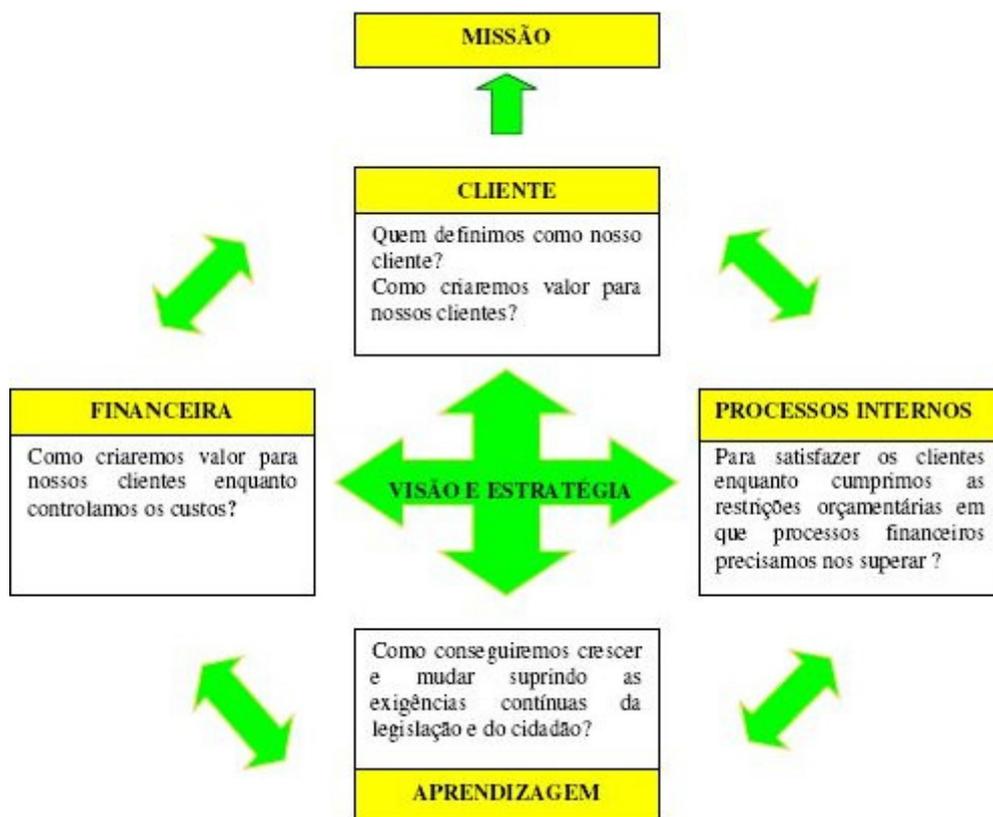
específico ao mercado (clientes), os quais, eventualmente, proporcionarão o aumento do valor ao acionista (financeiro).

Para aplicação no setor público, o BSC original precisa ser adaptado às características próprias da área. A diferença primordial entre os setores privado e público é que, no primeiro, o foco é a maximização do lucro, visando garantir o maior retorno financeiro possível aos acionistas, enquanto, no setor público, o objetivo fundamental é o cumprimento da sua função social, por intermédio da prestação de bens e serviços públicos.

Por conta disto, para o setor público, a perspectiva financeira deixa de se situar no topo da cadeia para se posicionar no meio do modelo aplicado ao setor privado, passando a ser vista como facilitadora do sucesso do cliente, ou como restrição com a qual deve operar (ZAGO, 2006). Para Galas e Forte (2004), tal perspectiva deixa de ser o foco do *Scorecard*, uma vez que os indicadores financeiros não demonstram se a organização governamental está cumprindo sua missão.

A outra distinção do modelo diz respeito ao cliente. No setor público, o cliente passa a ser representado pela própria sociedade, que se beneficia dos bens/serviços públicos prestados ou postos à sua disposição. A perspectiva do cliente passa a ser o foco das demais perspectivas, e o sucesso delas passa a ser aferido não pelo desempenho financeiro, mas pelo grau de eficácia e eficiência com que atendem às necessidades dessa sociedade (KAPLAN e NORTON, 1997, *apud* GALAS e FORTE, 2004). Para as perspectivas de aprendizagem e crescimento e de processos internos valem as mesmas considerações, não existindo diferenças significativas entre os setores privado e público. A figura a seguir mostra uma possível representação do BSC aplicado ao setor público:

Figura 4: BSC aplicado ao setor público



Fonte: Zago (2006)

Nesse sentido, várias informações estratégicas são organizadas num conjunto de indicadores que possibilitam a visualização de problemas, a previsão de turbulências, e o entendimento de para onde caminha a organização, sendo que esta forma de gestão é particularmente útil para modelos que não são voltados, necessariamente, à obtenção de lucro, como é o caso do setor público (BOSSONARO, 2006).

### 3. METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa caracterizou-se como aplicada e exploratória. Aplicada porque objetiva gerar conhecimentos, para aplicação prática, dirigidos à solução de problema específico, como o do objeto deste estudo. E exploratória porque a intenção aqui é lançar ideias de como abordar a questão da avaliação da qualidade de indicadores de programa, além de proporcionar maior familiaridade com técnicas de construção e avaliação de indicadores.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a pesquisa foi bibliográfica, desenvolvida por meio de pesquisa em livros, artigos e trabalhos de estudiosos nas áreas de gestão pública e de indicadores de desempenho, e pelo estudo dos indicadores do Programa

0083 no PPA 2008/2011, com vistas a aferir a aderência de suas propriedades com os requisitos de cada uma das técnicas abordadas.

Nesse sentido, foram considerados os critérios de qualidade constantes dos métodos utilizados e, a partir de conceitos identificados em cada critério, foi procedida a análise do grau de atendimento dos indicadores a esses quesitos. Adicionalmente, como suporte às análises realizadas, foi apresentado o conjunto de elementos que subsidiaram as conclusões (fundamentação), bem como os referenciais normativos e bibliográficos que evidenciaram a pertinência dos referidos elementos (evidências).

#### **4. ESTUDO DE CASO – INDICADORES DO PROGRAMA 0083**

Neste capítulo, procurou-se identificar os elementos que caracterizam o estudo de caso escolhido, a fim de torná-lo familiar ao leitor.

Como já dito, o RGPS materializa-se no PPA por meio do Programa 0083 – Previdência Social Básica, programa finalístico integrante do PPA 2008/2011, cujo objetivo é o de garantir o reconhecimento dos direitos previdenciários e a regularidade do pagamento dos benefícios, correspondentes às aposentadorias e pensões do RGPS.

No contexto deste trabalho, as ações orçamentárias mais relevantes, constantes no referido programa, são as seguintes: 001O – Pagamento de Aposentadorias – Área Rural; 0132 – Pagamento de Aposentadorias – Área Urbana; 001Q – Pagamento de Pensões – Área Rural; 0134 – Pagamento de Pensões – Área Urbana; 2015 – Funcionamento do Conselho de Recursos da Previdência Social; 2564 – Gestão de Cadastros para a Previdência Social; 2585 – Serviço de Reabilitação Profissional; e 2635 – Capacitação de Servidores para Reconhecimento de Direitos Previdenciários.

Vale dizer que, a fim de explicitar ainda mais a relevância do programa em tela, de acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS, de setembro de 2010, do montante de benefícios pagos no período considerado, 79,25%, ou mais de 19 milhões, corresponderam a aposentadorias por idade (urbana e rural), a aposentadorias por tempo de

contribuição (urbana e rural) e a pensões por morte (urbana e rural) pagas por meio do Programa 0083 (BRASIL, 2010b).

O programa em questão apresenta os quatro indicadores elencados a seguir:

Tabela 1: Indicadores do Programa 0083 – PPA 2008/2011

<b>NOME</b>	<b>FÓRMULA DE CÁLCULO</b>	<b>UNIDADE DE MEDIDA</b>	<b>ÍNDICE DE REFERÊNCIA</b>	<b>ÍNDICE PREVISTO AO FINAL DO PPA 2008/2011</b>
<b>Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência</b>	Relação percentual entre o número de beneficiários acima de 60 anos e a população acima de 60 anos, excluídos os beneficiários de benefícios de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social e da Renda Mensal Vitalícia	Percentual	74,77%	77,50%
<b>Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o Mercado de Trabalho</b>	Relação percentual entre o número de segurados que retornaram ao mercado de trabalho no ano corrente e o número de segurados passíveis de reabilitação profissional	Percentual	65,00%	70,00%
<b>Taxa de Solução de Demandas</b>	Relação percentual entre a quantidade total de benefícios despachados no mês e a quantidade de benefícios represados no mês anterior mais os pré-habilitados no mês	Percentual	71,57%	77,00%
<b>Taxa de Solução dos Processos em Estoque no Conselho de Recursos da Previdência Social</b>	Relação percentual entre o número de processos julgados no ano corrente e o estoque de processos nas Juntas de Recursos e Câmaras de Julgamento no final do ano anterior	Percentual	69,85%	85,00%

	mais o número de processos recebidos no ano corrente			
--	--	--	--	--

Fonte: SIGPLAN

A gestão do RGPS está a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. De acordo com o Decreto nº. 6.934, de 11 de agosto de 2009, o INSS é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social – MPS, que tem como finalidade promover o reconhecimento, pela Previdência Social, do direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social (BRASIL, 2009a).

Assim, cabe ao INSS a responsabilidade pelo reconhecimento inicial dos direitos dos contribuintes aos benefícios, pela apreciação de recursos interpostos contra suas decisões e pela revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários e assistenciais, bem como pelo gerenciamento do pagamento desses benefícios aos aposentados e pensionistas do RGPS (BRASIL, 2009a).

Diante do exposto, espera-se que os indicadores do Programa 0083 possuam qualidade, de modo a auxiliar adequadamente o INSS na gestão do RGPS.

## 5. RESULTADOS OBTIDOS

Apresentam-se neste tópico as análises realizadas com os indicadores do Programa 0083 a partir das técnicas discutidas no capítulo 2, com o intuito de verificar a aderência dos atributos dos indicadores referidos com os requisitos de cada uma das metodologias. Enfatiza-se também que tais análises carregam em si algum grau de subjetividade. A intenção em utilizar justificativas e evidências para melhor embasá-las foi a de dotar as avaliações procedidas de uma maior objetividade.

### 5.1. Análise da aderência ao Mapa de Produtos

Para avaliar a aderência dos atributos dos indicadores do Programa 0083 sob a perspectiva da técnica de Mapa de Produtos, foi utilizado o critério descrito na fase de **Seleção de indicadores** da metodologia em comento, visto na seção 2.2.1 deste trabalho. De

acordo com o Manual do TCU (2000), tal critério está baseado na seleção de indicadores de desempenho para a Secretaria de Assuntos Multiculturais da Austrália e consiste na atribuição de notas de 1 (menor aderência) a 5 (maior aderência) aos seguintes quesitos:

- **Benefício:** diz respeito às melhorias potenciais oriundas da utilização do indicador na avaliação do desempenho;
- **Relevância:** denota o grau de importância do indicador para os objetivos da instituição;
- **Acessibilidade:** refere-se à disponibilidade de dados para o cálculo do indicador; e
- **Controle:** representa o grau de influência que a instituição exerce sobre o indicador.

Após a valoração dos quesitos descritos, a metodologia determina que devem ser selecionados os indicadores que apresentem os maiores resultados, considerando o produto das notas atribuídas para cada quesito. Ressalve-se que a avaliação dos indicadores à luz de tais critérios considerou apenas a aderência do indicador ao quesito, já que os indicadores do Programa 0083 já estão em uso, isto é, a abordagem utilizada no presente estudo não se destina a escolher os indicadores para o programa, mas sim tentar aferir o grau de aderência do indicador aos quesitos de benefício, relevância, acessibilidade e controle sugeridos. A avaliação procedida encontra-se demonstrada nos seguintes quadros:

Tabela 2: Avaliação do indicador “Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência” – Mapa

<b>QUESITO</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>
<b>Benefício</b>	5	A utilização do indicador permite aferir o grau de cobertura da Previdência Social à faixa da população mais susceptível aos eventos geradores de aposentadorias e pensões, ao mesmo tempo que possibilita verificar os rumos da condução da política pública correspondente	Artigos 48 a 56 e 74 a 79 (BRASIL, 1991)
<b>Relevância</b>	5	A concessão de aposentadorias e pensões do RGPS é uma das atribuições do INSS. Tais benefícios corresponderam a 79,25% do montante pago em setembro de 2010	Artigo 1º, Anexo I (BRASIL, 2009a); (BRASIL, 2010b)
<b>Acessibilidade</b>	5	As informações dos segurados do RGPS estão disponíveis nas bases de dados mantidas pelo INSS; já as informações relativas à população brasileira estão acessíveis no sítio eletrônico do IBGE na internet	Artigo 47 (INSS, 2010); (IBGE, 2010)
<b>Controle</b>	1	A sistemática de coleta, tratamento, análise e divulgação dos dados estatísticos sobre a população brasileira é de responsabilidade do IBGE, e não do INSS	Artigo 2º, anexo I (BRASIL, 2003)

Tabela 3: Avaliação do indicador “Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o Mercado de Trabalho” – Mapa

<b>QUESITO</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>
<b>Benefício</b>	5	O indicador em questão mede a taxa de retorno de segurados reabilitados para o trabalho, de modo a possibilitar análises da conformidade da política de reabilitação profissional adotada	Artigos 62 e 89 (BRASIL, 1991)
<b>Relevância</b>	5	A reabilitação profissional é uma das atribuições do INSS. Existe uma ação orçamentária específica (ação 2585) no Programa 0083 para essa prestação	Ação 2585 (BRASIL, 2008a); Artigo 89 (BRASIL, 1991); Artigo 17, I, Anexo I (BRASIL, 2009a)
<b>Acessibilidade</b>	5	As informações necessárias são de propriedade do INSS	Artigo 17, I, Anexo I (BRASIL, 2009a)
<b>Controle</b>	5	As informações correspondentes são de propriedade do INSS	Artigo 17, I, Anexo I (BRASIL, 2009a)

Tabela 4: Avaliação do indicador “Taxa de Solução de Demandas” – Mapa

<b>QUESITO</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>
<b>Benefício</b>	5	Conhecer o grau do atendimento de demandas favorece a geração de meios para correção de eventuais disfunções, a fim de tornar o processo de reconhecimento de benefícios mais ágil e célere	Artigo 17, I, Anexo I (BRASIL, 2009a)
<b>Relevância</b>	5	Resolver as demandas significa atender aos segurados e dependentes do RGPS	Artigo 17, I, Anexo I (BRASIL, 2009a)
<b>Acessibilidade</b>	5	As informações necessárias para o cálculo do indicador são de propriedade do INSS	Artigo 17, I, Anexo I (BRASIL, 2009a)
<b>Controle</b>	5	As informações correspondentes são de propriedade do INSS	Artigo 17, I, Anexo I (BRASIL, 2009a)

Tabela 5: Avaliação do indicador “Taxa de Solução dos Processos em Estoque no Conselho de Recursos da Previdência Social” – Mapa

<b>QUESITO</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>
<b>Benefício</b>	5	Conhecer o grau do julgamento de recursos favorece a geração de meios para correção de eventuais disfunções, a fim de tornar o processo de reconhecimento de benefícios mais ágil e célere	Artigo 12, III e IX, Anexo (BRASIL, 2007b)
<b>Relevância</b>	5	O CRPS funciona como um tribunal administrativo que tem por função mediar os litígios entre segurados e o INSS; assim, sua atribuição regimental é de julgar os recursos interpostos contra decisões do INSS em matéria de benefícios. O indicador afere o grau de processos julgados no âmbito do CRPS	Artigo 1º, Anexo (BRASIL, 2007b)
<b>Acessibilidade</b>	5	As informações necessárias para o cálculo do indicador são de propriedade do CRPS	Artigo 37, Anexo (BRASIL, 2007b)
<b>Controle</b>	5	As informações necessárias para o cálculo do indicador são de propriedade do CRPS	Artigo 37, Anexo (BRASIL, 2007b)

Tabela 6: Pontuação obtida pelos indicadores do Programa 0083

<b>INDICADOR</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>
Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência	125
Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o Mercado de Trabalho	625
Taxa de Solução de Demandas	625
Taxa de Solução dos Processos em Estoque no Conselho de Recursos da Previdência Social	625

Da leitura das tabelas acima, percebe-se que os três últimos indicadores obtiveram pontuação máxima. O primeiro indicador, “Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência”, caso confrontado com outros indicadores candidatos, numa eventual futura seleção de indicadores, poderia, pela pontuação obtida, ser descartado por outros de melhores resultados.

Complementarmente, outra avaliação pode ser feita com os indicadores do Programa 0083. Como parte da metodologia de Mapa de Produtos, a **Depuração dos indicadores**

**selecionados** consiste em submeter tais indicadores a responder questões sobre as dimensões de desempenho a que se propõem aferir. Para Bittencourt (2005, p.21), a fase crucial na elaboração dos indicadores de desempenho é, então, a formulação de questões sobre eficiência, eficácia e efetividade em torno dos produtos-chave identificados.

Nesse sentido, a identificação das dimensões de desempenho (eficácia, eficiência e efetividade) dos indicadores do Programa 0083 permitirá avaliar se tais aspectos do desempenho são, de fato, cobertas por eles. Tal análise, entretanto, está inicialmente prejudicada pelo fato de que não existe tal informação nos atributos dos indicadores do Programa 0083.

Conforme a Tabela 1, anteriormente apresentada, pode-se deduzir que os indicadores retratados são de eficácia, cujas fórmulas de cálculo representam alcance de metas programadas. Com base nesse raciocínio, verifica-se que os indicadores descritos não contemplam as dimensões de eficiência e efetividade, já que dizem respeito apenas à eficácia. Sob esse prisma, faltariam, então, indicadores de eficiência e efetividade para o Programa 0083.

Dessa forma, os indicadores em referência satisfazem aos requisitos sugeridos pela metodologia do Mapa de Produtos, com exceção do indicador “Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência”, que não atendeu ao critério de controle. Além disso, o Programa 0083 não possui indicadores de eficiência e efetividade, conforme demonstrado.

## **5.2. Análise da aderência à metodologia da SPI/MPOG**

Algumas modificações foram efetuadas na metodologia, de modo a adaptar a proposta original da SPI/MPOG aos objetivos deste trabalho. Vale ressaltar que não foram propostos novos indicadores para o programa em referência. A intenção foi a de submetê-los aos requisitos sugeridos pela técnica, a fim de verificar a aderência ou não a tais aspectos. Sendo assim, utilizaram-se as etapas **Definição dos critérios de seleção** e **Realização da análise de *trade off***, avaliação quantitativa, discutidas na seção 2.2.2 precedente.

Preliminarmente, formularam-se os critérios de seleção, classificando-os em eliminatórios e classificatórios. Os critérios eliminatórios são aqueles que devem, obrigatoriamente, ser atendidos pelo indicador, ao passo que os critérios classificatórios, apesar de não serem obrigatórios, servem para ranqueá-los, tornando o processo de escolha mais objetivo e menos intuitivo quanto possível.

Também se fez necessário, nesse ponto, explicitar o modo de ponderação dos dois tipos de indicadores. A técnica recomenda, para os indicadores eliminatórios, a adoção de dois valores: 1, se o indicador atende ao critério; e 0 (zero), se o indicador não atende ao critério. Para os indicadores classificatórios é sugerida, a título de grau de atendimento do critério, a utilização da faixa dos seguintes valores: 0 (zero), se o indicador não atende ao critério; 1, se o indicador atende pouco ao critério; e 2, se o indicador atende plenamente ao critério em questão. Além disso, a ponderação é feita a partir do estabelecimento de pesos para cada um dos critérios escolhidos. O grau de importância do critério recebe, então, os seguintes valores possíveis: 3, grau de importância muito baixo; 5, grau de importância mediano; 7, grau de importância alto; e 9, grau de importância muito alto.

A tabela a seguir demonstra os critérios que foram utilizados:

Tabela 7: Critérios para classificação dos indicadores do Programa 0083

<b>NRO.</b>	<b>CRITÉRIO</b>	<b>TIPO</b>	<b>GRAU DE IMPORTÂNCIA</b>
<b>1</b>	Representatividade	Eliminatório	-
<b>2</b>	Validade	Eliminatório	-
<b>3</b>	Acessibilidade	Eliminatório	-
<b>4</b>	Simplicidade	Eliminatório	-
<b>5</b>	Estabilidade	Eliminatório	-
<b>6</b>	Representatividade	Classificatório	9
<b>7</b>	Confiabilidade	Classificatório	7
<b>8</b>	Mensurabilidade	Classificatório	7

O guia metodológico para a técnica em questão conceitua alguns desses critérios (BRASIL, 2010a):

- Validade: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se quer medir e modificar;

- Confiabilidade: indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação;
- Simplicidade: indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo;
- Mensurabilidade: capacidade de alcance e mensuração quando necessário, na sua versão atual, com maior precisão possível e sem ambiguidade; e
- Estabilidade: capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis que permitam monitoramentos e, sobretudo, comparações.

Para o TCU (2000), os demais critérios possuem a seguinte conceituação:

- Representatividade: o indicador deve ser a expressão dos produtos essenciais de uma atividade ou função; e
- Acessibilidade: tal critério refere-se à facilidade de acesso às informações primárias, bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores.

De acordo com a metodologia (BRASIL, 2010a), na fase de avaliação do ciclo de gestão de políticas públicas, as propriedades prioritárias que um indicador deve possuir são: validade; disponibilidade ou acessibilidade; simplicidade; e estabilidade, critérios eleitos como eliminatórios no quadro anteriormente exposto. Acrescentou-se a representatividade como critério eliminatório e também classificatório, já que “... não faz sentido um indicador que não expresse uma dimensão inserida no objetivo do Programa [...], deve ser utilizado tanto como um critério eliminatório quanto classificatório.” (BRASIL, 2010a). Além disso, para esse indicador foi atribuído também o maior peso (BRASIL, 2010a).

As demais propriedades, constantes do mesmo quadro, são características desejáveis em qualquer indicador, sendo dispostos, portanto, como classificatórios e com a mesma ponderação, cujos pesos são imediatamente inferiores ao peso da representatividade. Vale dizer que a técnica apenas sugere os critérios classificatórios a serem utilizados. A seleção de um conjunto de requisitos para aplicação em um caso concreto é discricionária, devendo o formulador de programa no PPA buscar fontes alternativas para definição de critérios próprios (BRASIL, 2010a). Os resultados da avaliação realizada com os indicadores estão demonstrados nas seguintes tabelas:

Tabela 8: Avaliação do indicador “Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência” – SPI

<b>QUESITO</b>	<b>TIPO</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>
<b>Representatividade</b>	Eliminatório e Classificatório	1 (Eliminatório) e 2 (Classificatório)	As aposentadorias e pensões são prestações (produtos) do RGPS	Artigo 18 (BRASIL, 1991)
<b>Validade</b>	Eliminatório	1	O indicador permite aferir o nível de cobertura da Previdência Social à faixa da população mais susceptível aos eventos geradores de aposentadorias e pensões	Artigos 48 a 56 e 74 a 79 (BRASIL, 1991)
<b>Acessibilidade</b>	Eliminatório	1	As informações dos segurados do RGPS estão disponíveis nas bases de dados mantidas pelo INSS; já as informações relativas à população brasileira estão acessíveis no sítio eletrônico do IBGE, na internet	Artigo 47 (INSS, 2010); (IBGE, 2010)
<b>Simplicidade</b>	Eliminatório	1	O indicador é obtido mediante a razão de variáveis de simples compreensão	Fórmula do indicador (BRASIL, 2008a)
<b>Estabilidade</b>	Eliminatório	1	A mesma base conceitual para o indicador foi mantida nos dois últimos PPAs	(BRASIL, 2004); (BRASIL, 2008a)
<b>Confiabilidade</b>	Classificatório	2	Os órgãos que originam as informações que compõem o indicador são os proprietários delas	Artigo 47 (INSS, 2010); (IBGE, 2010)
<b>Mensurabilidade</b>	Classificatório	2	As variáveis que compõem o indicador representam grandezas simples, objetivas e mensuráveis	Fórmula do indicador (BRASIL, 2008a)

Tabela 9: Avaliação do indicador “Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o Mercado de Trabalho” – SPI

<b>QUESITO</b>	<b>TIPO</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>
<b>Representatividade</b>	Eliminatório e Classificatório	1 (Eliminatório) e 2 (Classificatório)	A reabilitação profissional é uma das prestações (produto) do RGPS	Artigo 18 (BRASIL, 1991)
<b>Validade</b>	Eliminatório	1	O indicador permite avaliar o grau de (re)inserção de pessoas incapacitadas para o trabalho	Artigos 89 a 93 (BRASIL, 1991)
<b>Acessibilidade</b>	Eliminatório	1	As informações necessárias são de propriedade do INSS	Artigo 17, I, Anexo I (BRASIL, 2009a)
<b>Simplicidade</b>	Eliminatório	1	O indicador é obtido mediante a razão de variáveis de simples compreensão	Fórmula do indicador (BRASIL, 2008a)
<b>Estabilidade</b>	Eliminatório	1	A mesma base conceitual para o indicador foi mantida nos dois últimos PPAs	(BRASIL, 2004); (BRASIL, 2008a)
<b>Confiabilidade</b>	Classificatório	2	As informações que compõem o indicador são de propriedade do INSS	Artigo 17, I, Anexo I (BRASIL, 2009a)
<b>Mensurabilidade</b>	Classificatório	2	As variáveis que compõem o indicador representam grandezas simples, objetivas e mensuráveis	Fórmula do indicador (BRASIL, 2008a)

Tabela 10: Avaliação do indicador “Taxa de Solução de Demandas” – SPI

<b>QUESITO</b>	<b>TIPO</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>
<b>Representatividade</b>	Eliminatório e Classificatório	1 (Eliminatório) e 2 (Classificatório)	O benefício concedido é o produto principal do RGPS	Artigo 17, I, Anexo I (BRASIL, 2009a)

<b>Validade</b>	Eliminatório	1	O indicador permite conhecer o nível de concessão de benefícios pelo INSS	Artigo 17, I, Anexo I (BRASIL, 2009a)
<b>Acessibilidade</b>	Eliminatório	1	As informações necessárias para o cálculo do indicador são de propriedade do INSS	Artigo 17, I, Anexo I (BRASIL, 2009a)
<b>Simplicidade</b>	Eliminatório	1	O indicador é obtido mediante a razão de variáveis de simples compreensão	Fórmula do indicador (BRASIL, 2008a)
<b>Estabilidade</b>	Eliminatório	1	A mesma base conceitual para o indicador foi mantida nos dois últimos PPAs	(BRASIL, 2004); (BRASIL, 2008a)
<b>Confiabilidade</b>	Classificatório	2	As informações que compõem o indicador são de propriedade do INSS	Artigo 17, I, Anexo I (BRASIL, 2009a)
<b>Mensurabilidade</b>	Classificatório	2	As variáveis que compõem o indicador representam grandezas simples, objetivas e mensuráveis	Fórmula do indicador (BRASIL, 2008a)

Tabela 11: Avaliação do indicador “Taxa de Solução dos Processos em Estoque no Conselho de Recursos da Previdência Social” – SPI

<b>QUESITO</b>	<b>TIPO</b>	<b>PONTUAÇÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>	<b>EVIDÊNCIA</b>
<b>Representatividade</b>	Eliminatório e Classificatório	1 (Eliminatório) e 2 (Classificatório)	O processo julgado é o produto final do CRPS	Artigo 1º, Anexo (BRASIL, 2007b)
<b>Validade</b>	Eliminatório	1	O indicador possibilita aferir o grau de resolutividade de litígios no âmbito do CRPS	Artigo 1º, Anexo (BRASIL, 2007b)

<b>Acessibilidade</b>	Eliminatório	1	As informações necessárias para o cálculo do indicador são de propriedade do CRPS	Artigo 37, Anexo (BRASIL, 2007b)
<b>Simplicidade</b>	Eliminatório	1	O indicador é obtido mediante a razão de variáveis de simples compreensão	Fórmula do indicador (BRASIL, 2008a)
<b>Estabilidade</b>	Eliminatório	1	A mesma base conceitual para o indicador foi mantida no último PPA	(BRASIL, 2008a)
<b>Confiabilidade</b>	Classificatório	2	As informações que compõem o indicador são provenientes do CRPS	Artigo 37, Anexo (BRASIL, 2007b)
<b>Mensurabilidade</b>	Classificatório	2	As variáveis que compõem o indicador representam grandezas simples, objetivas e mensuráveis	Fórmula do indicador (BRASIL, 2008a)

Para demonstrar a utilização da técnica, aplicada sobre os indicadores do Programa 0083, a seguinte Matriz de Priorização de Indicadores é de extrema relevância, pois explicita o ordenamento e consequente classificação dos indicadores submetidos à avaliação:

Tabela 12: Matriz de Priorização de Indicadores para o Programa 0083 (adaptada)

INDICADOR	C1	C2	C3	C4	C5	C6	P6	C7	P7	C8	P8	TOTAL
<b>1</b>	1	1	1	1	1	2	9	2	7	2	7	<b>46</b>
<b>2</b>	1	1	1	1	1	2	9	2	7	2	7	<b>46</b>
<b>3</b>	1	1	1	1	1	2	9	2	7	2	7	<b>46</b>
<b>4</b>	1	1	1	1	1	2	9	2	7	2	7	<b>46</b>

Legenda:

**Indicador 1:** Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência;

**Indicador 2:** Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o Mercado de Trabalho;

**Indicador 3:** Taxa de Solução de Demandas;

**Indicador 4:** Taxa de Solução dos Processos em Estoque no Conselho de Recursos da Previdência Social

**C1:** Representatividade (critério eliminatório);

**C2:** Validade (critério eliminatório);

**C3:** Acessibilidade (critério eliminatório);

**C4:** Simplicidade (critério eliminatório);

**C5:** Estabilidade (critério eliminatório);

**C6:** Representatividade (critério classificatório);

**P6:** Peso para C6;

**C7:** Confiabilidade (critério classificatório);

**P7:** Peso para o C7;

**C8:** Mensurabilidade (critério classificatório);

**P8:** Peso para o C8; e

**TOTAL:** Obtido a partir da seguinte fórmula:  $C1 \times C2 \times C3 \times C4 \times C5 \times (C6 \times P6 + C7 \times P7 + C8 \times P8)$

A técnica ora em comento sugere ainda duas fases posteriores à anteriormente descrita como partes do processo de escolha dos indicadores, tratadas nos itens 6 e 7 da seção 2.2.2, que não serão consideradas aqui, tendo em vista que a análise qualitativa recomendada (item 6) envolve aspectos subjetivos que foram evitados ao máximo neste trabalho, e que parte do *check-list* proposto pela referida técnica (item 7) representa questões sobre critérios cuja avaliação já foi contemplada anteriormente (BRASIL, 2010a).

Sendo assim, constatou-se que os indicadores do Programa 0083 obtiveram pontuações máximas em uma possível utilização da metodologia sugerida pela SPI/MPOG, especificamente voltada para o PPA.

### 5.3. Análise da aderência ao *Balanced Scorecard*

Inicialmente, e considerando as quatro perspectivas do BSC, tentou-se definir, para os indicadores em comento, a correlação entre tais perspectivas e os indicadores, de modo a verificar a aderência ao BSC, conforme a tabela seguinte:

Tabela 13: Correlação entre as perspectivas do BSC e os indicadores do Programa 0083

INDICADOR	PERSPECTIVA	JUSTIFICATIVA	EVIDÊNCIA
Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência	CLIENTE	O segurado e seus dependentes são os clientes do RGPS	Artigo 48 (BRASIL, 1991)
Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o Mercado de Trabalho	CLIENTE	O segurado e seus dependentes são os clientes do RGPS	Artigo 89 (BRASIL, 1991)
Taxa de Solução de Demandas	PROCESSOS INTERNOS	Relaciona-se com o processo de concessão de benefícios aos segurados e dependentes do RGPS.	Artigo 38 (INSS, 2010)
Taxa de Solução dos Processos em Estoque no Conselho de Recursos da Previdência Social	PROCESSOS INTERNOS	Relaciona-se com o processo de julgamento de pendências entre os segurados e o INSS.	Artigo 126 (BRASIL, 1991)

Os dois primeiros indicadores, por se referenciarem a aspectos voltados para o cidadão, ou seja, para os beneficiários (clientes) dos serviços públicos prestados pelo INSS (concessão de aposentadorias e de pensões e reabilitação profissional), foram enquadrados na perspectiva de cliente. Já os dois últimos, por estarem relacionados aos processos de concessão de benefícios e de julgamento de recursos contra decisões da autarquia previdenciária, *interna corporis*, foram enquadrados na perspectiva de processos internos.

Cotejando a combinação equilibrada de indicadores proposta por Kaplan e Norton (2000, *apud* BESSA, 2005, p.100), com o percentual de indicadores do Programa 0083, percebe-se a não conformidade entre elas, conforme tabela a seguir:

Tabela 14: Comparação entre a combinação proposta e a verificada para o Programa 0083

<b>DIMENSÃO</b>	<b>PERCENTUAL DE INDICADORES PROPOSTOS POR KAPLAN E NORTON</b>	<b>PERCENTUAL DE INDICADORES DO PROGRAMA 0083</b>
Aprendizagem e Crescimento	22%	0%
Processos Internos	22%	50%
Cliente	34%	50%
Financeira	22%	0%

Fonte: Bessa (2005, p.100)

Embora a combinação demonstrada tenha sido recomendada pelos mentores da metodologia para empresas privadas, tal proposta foi utilizada neste trabalho para um programa orçamentário de responsabilidade de uma autarquia federal, no caso o Programa 0083, com as devidas ressalvas feitas a seguir.

Assim, sob o prisma do BSC, o Programa 0083 carece de indicadores para as perspectivas financeira e de aprendizado e crescimento, além de dar ênfase demasiada às dimensões de clientes e de processos internos.

Como bem lembra Bessa (2005, p.100), a natureza de organização sem fins lucrativos talvez justifique a concentração observada de indicadores nas perspectivas demonstradas, já que a relevância do programa em questão depende dos resultados obtidos nas dimensões privilegiadas, excetuando-se a de aprendizado e crescimento, que não apresenta nenhum indicador. Relativamente à perspectiva financeira, Kaplan e Norton (2000, *apud* BESSA

2005, p.100) já admitiam que “o sucesso financeiro não é o principal objetivo da maioria dessas organizações”.

De toda forma, para a metodologia em questão, os indicadores do Programa 0083 não satisfazem à distribuição equilibrada proposta pelos precursores do BSC, pelo menos quanto à perspectiva de aprendizagem e crescimento.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As técnicas descritas nas seções precedentes representam caminhos válidos visando à elaboração e avaliação de indicadores de desempenho. A utilização de uma em detrimento de outra torna-se, então, *a priori*, uma mera questão de escolha, até mesmo porque não existe determinação legal nesse sentido. A questão que se apresenta, a seguir, é a de que, em relação a um ente público, qual das metodologias deve-se adotar na criação e avaliação de seus indicadores de desempenho, e, mais especificamente, dos indicadores para os programas orçamentários sob sua responsabilidade.

Uma possível resposta a essa questão seria a de se considerar as instituições que as patrocinam e o relacionamento entre elas e o ente público. O Mapa de Produtos consiste numa proposta apresentada pelo Tribunal de Contas da União, órgão encarregado de julgar as contas dos gestores públicos federais a partir das prestações de contas anuais.

Por seu turno, a metodologia sugerida pela SPI/MPOG constitui uma opção igualmente válida, já que o órgão em comento detém a competência para estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do PPA.

Já o *Balanced Scorecard* é uma metodologia cuja utilização nas empresas privadas consolidou-se nos últimos anos. No setor público, o *BSC* vem ganhando espaço cada vez mais não apenas como um sistema de indicadores de desempenho, mas mesmo como um sistema de gestão estratégica.

Verificou-se que, das três técnicas abordadas no trabalho, os indicadores do Programa 0083 apresentaram aderência aos requisitos da metodologia sugerida pela SPI/MPOG, técnica proposta para indicadores de programas do PPA, essa em maior grau, como também aos do Mapa de Produtos, utilizada pelo TCU. A escolha de uma das duas metodologias garantiria qualidade aos indicadores em questão.

Percebe-se também que o INSS possui mecanismos de aferição para algumas de suas atribuições de maior relevância, no caso a concessão de aposentadorias e de pensões e a reabilitação profissional, representados pelos indicadores “Taxa de Proteção da População acima de 60 anos pela Previdência” e “Taxa de Retorno de Segurados Reabilitados para o Mercado de Trabalho”.

Além disso, possui instrumentos de medição do desempenho de processos internos também relevantes, como a concessão de benefícios e a solução de litígios, representados pelos indicadores “Taxa de Solução de Demandas” e “Taxa de Solução dos Processos em Estoque no Conselho de Recursos da Previdência Social”, embora este último represente uma atribuição de um órgão externo ao Instituto. Contudo, e de acordo com as avaliações consignadas neste trabalho, o INSS não tem avaliado tais atribuições em todos os aspectos contemplados pelas técnicas discutidas.

Como limitação ao presente trabalho, a ausência de informações mais detalhadas a respeito das características dos indicadores de programa constantes dos seus atributos, como propriedades atendidas e dimensões do desempenho a que se referem, prejudicou não só o conhecimento em si do indicador, como também a avaliação mais consistente de sua qualidade como ferramenta de gestão.

Por fim, cabe destacar que o presente trabalho não tem a pretensão de esgotar o assunto abordado, mas sim de servir como meio para discussões futuras, dadas a abrangência e a relevância do tema. Além disso, várias outras conclusões e questionamentos poderão advir deste estudo, o que deve contribuir para o aprofundamento do debate acerca da qualidade de indicadores de programas do PPA.

## **7. REFERÊNCIAS**

BESSA, F. E. H.. **Implantação de Indicadores Balanceados em Organizações Sem Fins Lucrativos: Um estudo de caso com o Balanced Scorecard no SENAI-CE.** Dissertação (Mestrado em Controladoria). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, CE, 2005. 141 p.

BITTENCOURT, F. M. R.. **Indicadores de desempenho como instrumentos de gestão, auditoria e análise econômica.** Revista de Conjuntura, nº. 23, p.13-25, jul./set. 2005. Disponível em <<http://www.corecondf.org.br/discovirtual/revdownload/revista23.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2009.

BOSSONARO, F. R. P. D. **O Balanced Scorecard como ferramenta de gestão estratégica para o setor público.** Monografia apresentada no curso de Pós-Graduação em Gestão Pública – Fundação Universidade do Tocantins. Tocantins, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de dezembro de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Diário Oficial, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado / MARE.** Brasília: 1995. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm)>. Acesso em: 03 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social. Diário Oficial, Brasília, DF, 7 mai. 1999.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 4.740, de 13 de junho de 2003. Aprova o Estatuto da Fundação IBGE. Diário Oficial, Brasília, DF, 16 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Diário Oficial, Brasília, DF, 12 ago. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Diário Oficial, Brasília, DF, 24 fev. 2005a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Manual de Operação – SIGPLAN Versão 2005/** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: 2005b

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011/** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: 2007a.

\_\_\_\_\_. Portaria MPS nº 323, de 27 de agosto de 2007. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS. Diário Oficial, Brasília, DF, 29 ago. 2007b.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Diário Oficial, Brasília, DF, 8 abr. 2008a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Panorama da Previdência Social brasileira**. 3ª. ed. Brasília: 2008b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 6.934, de 11 de agosto de 2009. Aprova a Estrutura Regimental do INSS. Diário Oficial, Brasília, DF, 12 ago. 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão – SEGES. **Produto 4: Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores/** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Gestão. Brasília: 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico /** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: 2010a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília, volume 15, nº 9, setembro, 2010b.

CGU/PR – Controladoria-Geral da União. Manual de Metodologia de Planejamento para o Acompanhamento da Execução de Programas de Governo. Brasília, DF, abril de 2009.

GALAS, E. S.; FORTE, S. H. A. C. **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, ed. 41, volume 10, nº. 5, set./out. 2004.

IBGE. Séries Estatísticas & Séries Históricas. Revisão 2008 - Projeção da população – Grupos especiais de idade – 60 anos ou mais. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/series\\_estatisticas/exibedados.php?idnivel=BR&idserie=POP312](http://www.ibge.gov.br/series_estatisticas/exibedados.php?idnivel=BR&idserie=POP312)>. Acesso em 29 out. 2010.

INSS. Instrução Normativa INSS/PRES nº. 45, de 6 de agosto de 2010. Dispõe sobre a administração de informações dos segurados, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos dos beneficiários da Previdência Social. Diário Oficial, Brasília, DF, 11 ago. 2010.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília, nº. 56-2, p. 137-160, abr./jun. 2005.

MACHADO, S. B. **Utilização de Indicadores de Desempenho na Avaliação de Gestão Realizada pelo TCU**. Monografia apresentada no curso de Pós-Graduação em Controle Externo – Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004.

NORTON, D. P.; KAPLAN, R. S. **Estratégia em ação: Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

TCU - Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa TCU nº. 100, de 7 de outubro de 2009. Define as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2009. Diário Oficial, Brasília, DF, 30 out 2009. Seção I, fls. 165 a 183.

\_\_\_\_\_. Decisão Normativa TCU nº. 102, de 2 de dezembro de 2009. Define as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2009 julgadas pelo Tribunal. Diário Oficial, Brasília, DF, 04 dez 2009. Seção I, fls. 132 a 145.

\_\_\_\_\_. **Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos.** Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

ZAGO, S. L. S. **Balanced scorecard como ferramenta na avaliação de desempenho da gestão do orçamento público: caso prático: DMAE.** 2006. 111f. Dissertação (Mestrado profissional em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2006.