

Tribunal de Contas de União (TCU)

**ESPECIALIZAÇÃO EM ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS
MODELOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO E DO MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
PARA ELABORAÇÃO DE INDICADORES DE
DESEMPENHO**

José Arimathea Valente Neto

Orientador: Prof. M. Hipólito Gadelha

**Brasília/DF
2013**

Tribunal de Contas de União (TCU)

**ESPECIALIZAÇÃO EM ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS
MODELOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO E DO MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
PARA ELABORAÇÃO DE INDICADORES DE
DESEMPENHO**

José Arimathea Valente Neto
Orientador: Prof. M. Hipólito Gadelha

Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União (ISC/TUC) para obtenção do título de Especialista em Análise e Avaliação de Políticas Públicas

Brasília/DF
2013

RESUMO

A utilização de indicadores de desempenho para avaliação da gestão pública está cada vez mais difundida na Administração Pública brasileira. Este artigo evidencia o estado da arte sobre avaliação e indicadores de desempenho, que aponta para uma mensuração focada em resultados. Levanta a importância, as dificuldades e as perspectivas de utilização de indicadores de qualidade e efetividade na avaliação da atividade administrativa. Apresenta os modelos do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para elaboração de indicadores de desempenho e analisa sua adequabilidade à formulação de indicadores de qualidade e efetividade. Conclui, por fim, pela plena possibilidade de utilização dos modelos para construção de tais indicadores, verificando, entretanto, oportunidades de melhoria no que tange à coleta e à manipulação de dados.

Palavras-chave: indicadores de desempenho, qualidade, efetividade, modelos de construção.

ABSTRACT

The use of performance indicators in public management evaluation is increasingly widespread in Brazilian Public Administration. This article highlights the modern theories about evaluation and performance indicators, which points to a measurement focused on results. It shows the importance, difficulties and prospects in using quality and effectiveness indicators to evaluate the administrative activity. It introduces models of the Brazilian Court of Audit (TCU) and the Ministry of Planning, Budget and Management (MPOG) for development of performance indicators and analyzes its suitability for the formulation of quality and effectiveness indicators. It asserts, finally, the full possibility of using models to construct such indicators, verifying, however, opportunities for improvements regarding the data collection and manipulation.

Keywords: performance indicators, quality, effectiveness, construction models.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	REFERENCIAL TEÓRICO	2
2.1	Avaliação de desempenho	2
2.2	Indicadores de desempenho – histórico, propriedades e classificações	4
2.3	Dificuldades na avaliação de desempenho	7
2.4	Dificuldades no uso de indicadores de desempenho	8
4	METODOLOGIA	11
5	MODELOS DO MPOG E DO TCU PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO	12
5.1	Modelo proposto pelo MPOG (2009)	12
5.2	Modelo proposto pelo MPOG (2010)	17
5.3	Modelo proposto pelo TCU (2011)	21
6	ADEQUABILIDADE DOS MODELOS DO MPOG E DO TCU À NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE INDICADORES DE QUALIDADE E EFETIVIDADE	25
7	CONCLUSÃO	31
	NOTAS	33

1 INTRODUÇÃO

Os indicadores de desempenho são instrumentos utilizados para auxiliar as atividades política e administrativa. Sua importância evidencia-se tanto para os formuladores de políticas, na criação de poder e argumentos aos participantes das arenas políticas, quanto para os agentes executores, no fornecimento de *feedback* sobre o desempenho das ações administrativas adotadas, e para os agentes controladores, no fornecimento de subsídios para as ações de controle necessárias (INNES, 1994).

Alguns órgãos públicos brasileiros, como, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), no intuito de incentivar e auxiliar a construção de indicadores pelos gestores, formularam modelos e guias a serem seguidos na elaboração de indicadores de desempenho adequados.

Conforme as abordagens atuais de avaliação de desempenho, é desejável a elaboração de indicadores de qualidade e efetividade para medição de desempenho dos serviços públicos, o que pode ser conseguido com auxílio dos modelos objetivos de construção de indicadores instituídos por órgãos públicos, como o TCU e o MPOG.

É sobre esse tema que o presente trabalho irá discorrer, de modo que o objetivo geral da pesquisa é evidenciar a necessidade de elaboração de indicadores de qualidade e efetividade para mensuração do desempenho de serviços públicos.

Como objetivos específicos, destacam-se:

- Apresentar o histórico e o estado da arte sobre avaliação e indicadores de desempenho;
- Evidenciar as dificuldades e peculiaridades na mensuração de desempenho e na elaboração de indicadores para serviços públicos;
- Apresentar os modelos de construção de indicadores de desempenho do TCU e do MPOG e avaliar sua adequabilidade para a produção de indicadores de qualidade e efetividade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Avaliação de desempenho

A avaliação de desempenho no setor público originou-se nos anos iniciais do século XX, com abordagens cujo enfoque consistia na adoção de modelos lógicos e racionais, como as teorias do gerenciamento científico e da gestão administrativa. Posteriormente, houve evolução para modelos de avaliação voltados a sistemas mais abertos e adaptáveis, que admitiam a existência de outras variáveis capazes de interferir no desempenho organizacional, como as dependentes de contexto ou ambiente. Um exemplo desse novo modelo é a metodologia de gestão da qualidade total, ou *Total Quality Management* (PETERS & PIERRE, 2010).

Assim, de acordo com os autores, a mensuração de desempenho no setor público se distancia de um foco mais racional e técnico sobre os procedimentos de trabalho e a eficiência dos processos e aproxima-se de sistemas mais participativos e de múltiplos níveis, com foco explícito no resultado dos programas.

Atualmente, a avaliação de desempenho ainda busca promover um governo mais eficiente, mas cada vez mais é utilizada para responsabilização dos gestores pelo resultado alcançado. Nesse contexto, a prestação de contas (*accountability*) é um dos principais objetivos da avaliação de desempenho do setor público, que tem passado da mera avaliação do desempenho financeiro e da eficiência ao desenvolvimento de medidas que sejam, também, informativas e úteis aos gestores públicos, para orientá-los a melhorar a qualidade dos serviços e seus resultados (PETERS & PIERRE, 2010).

Pacheco (2009), por sua vez, evidencia outros objetivos perseguidos pela mensuração de desempenho, como transparência de custos e de resultados e motivação de servidores. A inserção da avaliação de resultados no contexto de mudanças estruturais enfrentadas pelo Estado é desenhada pela autora da seguinte maneira:

Mensurar resultados é uma ferramenta que vem sendo parte de um conjunto abrangente de mudanças que incluem a revisão da macro-estrutura do Estado e a criação de “*arm’s lenght organizations*” (agências e organizações públicas não-estatais), a definição prévia de resultados a alcançar, a concessão de flexibilidades à organização que se compromete previamente com resultados, o reconhecimento do

papel do *public manager* a quem é concedida maior autonomia e imputada nova responsabilização pelos resultados visados; tais mudanças são acompanhadas portanto de uma nova distribuição de responsabilidades, ou *accountability* por resultados.

Essa visão é intrínseca ao próprio governo brasileiro, para quem a governança pública baseia-se em múltiplos arranjos com a participação de diversos atores (Estado, terceiro setor, mercado) no desenvolvimento e na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços (MPOG, 2009). Este paradigma altera o papel do Estado de mero executor para, também, orquestrador, indutor, facilitador e direcionador estratégico de esforços, com a adoção de modelos de gestão pós-burocráticos, tais como: redes, modelos de gestão orgânicos (flexíveis, orientados para resultados, foco no beneficiário), mecanismos amplos de *accountability*, controle e permeabilidade. Nesse contexto, diversos fatores afetam os resultados alcançados pela execução de políticas públicas, conforme aponta o Ministério do Planejamento:

Diferentes pesos são atribuídos a diversos fatores promotores de resultados, tais como consciência estratégica (formulação compartilhada e comunicação da estratégia), liderança (capacidade de influenciar e mobilizar pessoas), estrutura (definição clara de competências, áreas e níveis de responsabilidade), processos (definição detalhada de procedimentos), projetos (desdobramento de resultados em ações que perpassam estruturas e processos que se submetem a regimes intensivos de monitoramento), contratualização (pactuação de resultados mediante mecanismos de monitoramento e avaliação, e incentivos), pessoas (dimensionamento de equipes, capacitação, comprometimento, alinhamento de valores), tecnologias de informação e comunicações (inovação e integração tecnológicas, automação), recursos financeiros (disponibilidade, previsão e regularidade de fluxo).

Peters e Pierre (2010) sintetizam que o estado da arte da avaliação de desempenho no setor público indica as seguintes características principais:

- indicadores de desempenho focados na qualidade e nos resultados;
- relatórios com comparação entre desempenho real e metas estabelecidas;
- níveis múltiplos de *accountability* em programas descentralizados;
- dispositivos orientados ao mercado, como incentivos financeiros por resultados e foco no cliente.

Nesse contexto, percebe-se que a utilização de indicadores está intimamente ligada à avaliação de desempenho.

2.2 Indicadores de desempenho – histórico, propriedades e classificações

O surgimento de indicadores no setor público foi praticamente contemporâneo ao surgimento da própria avaliação de desempenho. Na década de 1920, começava a nascer a ideia, nos EUA, de que a sociedade precisava de dados que lhe permitissem uma imagem de si própria e de suas mudanças, o que motivou a criação de um comitê presidencial com a missão de gerar um relatório detalhado denominado “Tendências Sociais Recentes” (RUA, 2004).

Já na década de 1960, constatou-se que a análise econômica pura não explicava o paradoxo entre o crescimento econômico e as reivindicações sociais não atendidas, o que deu origem a estudos para elaboração dos chamados indicadores sociais, permitindo uma análise aprofundada das condições sociais, políticas, econômicas e teóricas da população (SANTAGADA, 2007). O interesse pela elaboração de indicadores sociais cresceu consideravelmente na década de 1970, com sua disseminação por vários países e organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme aponta Rua (2004).

Ainda segundo a autora, o interesse pelos indicadores sociais reduziu-se na década de 1980, por causa da crise econômica decorrente do choque do petróleo, sendo retomado apenas na década de 1990, juntamente com os indicadores econômicos e gerenciais. Os indicadores foram revalorizados tanto na esfera das políticas públicas como na gestão governamental e o âmbito de sua utilização passou a se dar tanto em nível subnacional, em municípios e estados, quanto em nível nacional e supranacional.

Existem na literatura inúmeras definições para indicadores de desempenho. O TCU (2011) utiliza definição mais objetiva, considerando indicador de desempenho um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparação com metas pré-estabelecidas. O MPOG (2010) conceitua indicadores como instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. Jannuzzi (2002), tratando de indicadores sociais, define-os como recurso metodológico, empiricamente referido, que resulta numa medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, que

informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão nela ocorrendo. Para Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009):

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado.

Há diferentes maneiras de classificarem-se os indicadores de desempenho. Rua (2004) define que um indicador pode ser simples (decorrente de uma única medição) ou composto; direto ou indireto, em relação à característica medida; específico (atividades ou processos específicos) ou global (resultados pretendidos pela organização como um todo), quanto à abrangência da medição; e direcionadores (indicam que algo pode ocorrer) ou resultantes (indicam o que aconteceu).

Segundo Jannuzzi (2002 e 2005), os indicadores podem ser classificados levando-se em conta a área temática da realidade social (saúde, educação, mercado de trabalho, etc.), a forma de obtenção das medidas (objetivos e subjetivos), a natureza do ente indicado (indicador-insumo, indicador-processo, indicador-produto, indicador-resultado e indicador-impacto) e a complexidade (simples e complexos, ou seja, analíticos e sintéticos).

O TCU (2011), por sua vez, classifica os indicadores de acordo com a dimensão de desempenho medida: de economicidade (mede o custo dos insumos e os recursos alocados para a atividade), de eficiência (mede relações entre quantidade de produto e custo dos insumos ou características do processo, como o tempo de produção), de eficácia (mede quantidade de produto, alcance de metas de entrega de bens e serviços) e de efetividade (mede o alcance dos objetivos finalísticos, traduzidos em solução ou redução de problemas na sociedade).

Para a elaboração de indicadores, a doutrina elenca diversas propriedades desejáveis, que devem ser observadas em cada caso concreto a ser avaliado, como mostra, por exemplo, a lista apresentada por Jannuzzi (2005):

- relevância para a agenda política;
- validade de representação do conceito;
- confiabilidade da medida;
- cobertura populacional;
- sensibilidade às ações previstas;

- especificidade ao programa;
- transparência metodológica na sua construção;
- comunicabilidade ao público;
- factibilidade operacional para sua obtenção;
- periodicidade na sua atualização;
- desagregabilidade populacional e territorial;
- comparabilidade da série histórica.

O TCU (2011) ressalta a importância do uso de indicadores para diversos atores, como sociedade, organizações públicas e órgãos de controle:

Sendo assim, do ponto de vista da sociedade, os ID [indicadores de desempenho] contribuem para a transparência sobre como estão sendo usados os recursos públicos e sobre quais resultados estão sendo alcançados. Do ponto de vista da organização pública, os indicadores fazem parte do sistema de *feedback* sobre desempenho e alimentam o processo de aprendizagem organizacional. Para os órgãos de controle, a existência de bons sistemas de monitoramento e avaliação, dos quais os indicadores fazem parte, tornam o ambiente mais auditável. Trata-se, portanto, de ferramenta tanto de planejamento quanto de controle.

Como ressaltado, os indicadores são utilizados não apenas para permitir o controle da ação administrativa, mas também para oferecer informações à sociedade e subsídios aos próprios formuladores e executores de políticas públicas. Por isso, a utilização de indicadores pode dar-se em diferentes momentos do ciclo de gestão de políticas públicas (MPOG, 2010), sendo, nesse sentido, classificada como:

- prévia, para diagnosticar a situação, subsidiar a definição do problema, o desenho da política e a fixação das referências do que se deseja mudar;
- concomitante, para monitorar e avaliar a execução, revisar o planejamento e corrigir os desvios;
- posterior, para avaliar o alcance das metas, dos resultados no público alvo e dos impactos na sociedade em geral.

Rua (2004) também menciona a utilização de indicadores de desempenho durante todas as fases do ciclo de gestão e elenca outras finalidades almejadas no uso desse instrumento:

- internalizar na organização pública as necessidades e expectativas dos clientes;
- possibilitar o estabelecimento e o desdobramento das metas de uma intervenção;

- embasar a análise crítica dos resultados da intervenção e do processo de tomada de decisão;
- contribuir para a melhoria contínua dos processos organizacionais;
- facilitar o planejamento e o controle do desempenho, pelo estabelecimento de métricas-padrão e pela apuração dos desvios ocorridos com os indicadores;
- viabilizar a análise comparativa do desempenho da organização em intervenções diversificadas.

Conforme aponta Innes (1994), leva-se muito tempo para se conseguirem indicadores úteis. Nesse contexto, é necessária flexibilidade nas decisões sobre os conceitos a serem medidos, os métodos de coleta de dados, estruturação e uso de dados, que não devem ser considerados permanentemente fixos. Assim, os procedimentos devem ser construídos em sistemas adaptáveis a mudanças e o uso dos indicadores pode revelar novos problemas e oportunidades.

2.3 Dificuldades na avaliação de desempenho

De acordo com Rua (2004), embora a avaliação de desempenho seja um elemento essencial na gestão com foco em resultados, há algumas dificuldades que devem ser observadas na realização dessa tarefa.

Peters e Pierre (2010) discorrem sobre alguns dilemas que permeiam o estabelecimento de uma avaliação consistente. Um problema inicial seria o atingimento de consenso, entre os diversos níveis organizacionais, sobre objetivos claramente definidos e verificáveis, já que é comum haver fragmentação de missões e sobreposição de programas, o que provoca o estabelecimento de metas vagas, incontestáveis, irrelevantes ou facilmente atingíveis.

Uma segunda dificuldade, na visão desses autores, seria traduzir missões de longo prazo (objetivos estratégicos) em metas de desempenho anual e prever o nível de resultados que pode ser atingido em um horizonte mais curto de tempo.

Uma terceira problemática é apontada na definição do nível de *accountability* e análise dos sistemas de avaliação de desempenho (de cima para baixo, de baixo para cima ou de

múltiplos e cruzados níveis), pois se por um lado as gerências inferior e média comprometem-se mais com as atividades na medida em que estão mais envolvidas na mensuração de desempenho, por outro pode ocorrer conflito entre os vários níveis de gerenciamento do programa, bem como manipulação de indicadores.

Por fim, apontam como complicador o fato de políticas e programas serem administrados por meio de estruturas de governança cada vez mais complexas e descentralizadas, em que os gestores devem atingir um equilíbrio entre o rigor necessário na prática de mensuração de desempenho e as limitações políticas e práticas impostas por esses sistemas complexos. Ademais, deve-se levar em conta a capacidade/autonomia de cada órgão ou gestor desse sistema de realizar as mudanças necessárias para melhoria do desempenho.

Ainda sobre as dificuldades na realização de avaliação de desempenho no setor público, Pacheco assevera que um dos principais problemas encontrados na mensuração seria a adoção de indicadores desvinculadamente de demais inovações na gestão, de forma que as reformas nas organizações nem sempre são amplas. Além disso, outras polêmicas surgem, tais como: discussão em torno do que mensurar (produtos, podendo levar a um foco excessivo no curto prazo, ou impactos, em que é difícil estabelecer relações de causalidade); adoção de sanções positivas e negativas; e vinculação de parte da remuneração individual ao desempenho.

2.4 Dificuldades no uso de indicadores de desempenho

Especificamente sobre as dificuldades na utilização de indicadores, Jannuzzi (2002) alerta para a substituição do conceito mensurado pela própria medida. Muitas vezes olvida-se que o indicador apenas serve para indicar, não substituindo o conceito que o originou, como desenvolvimento humano, condições de vida ou responsabilidade social. Há pouca reflexão sobre a validade dos indicadores e menos ainda da estrutura de causalidade entre as suas variáveis.

Innes (1994) também salienta a importância do conceito a ser medido, o qual deve ser bem entendido por todo o público e estabelecido consensualmente. A definição de conceitos,

ademais, leva em conta variáveis como tempo e local e pode comportar diferentes pontos de vista, a depender do interesse das pessoas a quem a medida influenciará.

O TCU (2011) ressalta que os indicadores são meramente aproximações do que realmente ocorre na realidade, necessitando, sempre, de interpretação no contexto em que estão inseridos. Decorre daí outra limitação apontada pelo MPOG (2010), no sentido de que indicadores são representações imperfeitas da realidade, suscetíveis aos vieses de quem produziu, coletou e/ou interpretou. Por isso, periodicamente deve ser realizada avaliação crítica sobre a adequabilidade dos indicadores selecionados, sobretudo porque a todo tempo surgem modelos mais aperfeiçoados baseados em novas teorias.

Outro ponto importante a ser observado sobre indicadores é a sua finalidade essencialmente comparativa, em que suas informações somente farão sentido se confrontadas com metas ou padrões pré-estabelecidos, outras organizações do mesmo ramo de atividade ou resultados alcançados em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise (TCU, 2011).

Ainda sobre limitações e dificuldades à construção e ao uso de indicadores, o TCU (2011) elenca alguns outros exemplos:

- natureza bastante diversificada das atividades desempenhadas pela Administração Pública, não sendo possível aplicar um mesmo modelo de avaliação indistintamente;
- carência de conhecimento sobre aferição de desempenho na Administração Pública;
- imprecisão ou ausência de missão e objetivos declarados;
- ineficácia do incentivo ao bom desempenho;
- dificuldade de observação e mensuração simultânea de produtos e resultados;
- inadequação ou baixa confiabilidade dos sistemas de informação;
- pouca utilidade das informações de avaliação na retroalimentação do processo decisório, o que diminui a relevância dos indicadores;
- dificuldade de incorporar a dimensão qualitativa nos indicadores;
- custo de apuração de múltiplos indicadores.

Um indicador é incapaz de medir o desempenho em todas as suas dimensões, que, para além dos quatro Es (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade), pode comportar

diversos outros aspectos, como participação social, transparência ou equidade (TCU, 2011). Assim, para situações complexas, é necessária a utilização de sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos (índices). Os sistemas de indicadores são nada mais que conjuntos abrangentes de indicadores sociais analíticos, ao passo que os índices são construídos a partir da combinação de indicadores e/ou outras medidas, que podem ser relações entre variáveis ou entre variáveis e constantes, em que o exemplo clássico é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) (JANNUZZI, 2002; RUA, 2004).

Os índices possibilitam a sintetização de medidas, facilitando o entendimento e as análises sobre o conceito medido. Entretanto, há alguns problemas na adoção indiscriminada de índices, como ressaltava Jannuzzi (2002). Esse autor aponta diversos inconvenientes dos indicadores sintéticos, como, por exemplo, falta de transparência em sua formulação; falta de apoio em teoria ou marco metodológico consistente; subjetividade na ponderação entre os diversos componentes do índice; falhas em refletir adequadamente as dimensões empíricas relevantes para determinadas políticas, por causa da influência do índice por diversos outros fatores.

Rua (2004) também aponta como complicador para utilização de índices o estabelecimento de ponderação para cada uma das dimensões medidas, mas ressaltava que tal dificuldade não é motivo para descartar sua utilidade, especialmente quando utilizados em perspectiva comparativa, diacrônica ou sincrônica.

Cabe, também, destacar que é de fundamental importância a verificação do custo de implementação de uma avaliação por indicadores, pois o gasto excessivo pode conduzir à própria perda de eficiência dos meios em relação às finalidades do setor público.

4 METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como descritiva e exploratória, realizada sob o enfoque qualitativo. Utilizou-se o método tipológico, com técnicas de pesquisa documental e bibliográfica, para evidenciar a necessidade de elaboração de indicadores de qualidade e efetividade para mensuração do desempenho de serviços públicos.

Foi feita revisão da literatura para apresentar o histórico e o estado da arte sobre avaliação e indicadores de desempenho e levantar a importância, as dificuldades e as perspectivas de utilização de indicadores de qualidade e efetividade.

Foram utilizados os seguintes modelos de elaboração de indicadores de desempenho:

- “Indicadores de programas: guia metodológico”, produzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em 2010;
- “Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição de desempenho da gestão, e controle para gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Produto 4: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores”, produzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em 2009; e
- “Técnica de indicadores de desempenho para auditorias”, produzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2011.

Ao fim, foi analisada a adequabilidade dos modelos propostos pelo MPOG e pelo TCU para a produção de indicadores de qualidade e efetividade.

5 MODELOS DO MPOG E DO TCU PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO

5.1 Modelo proposto pelo MPOG (2009)

Em 2009, a Secretaria de Gestão do MPOG elaborou, no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, um Guia Referencial para Medição do Desempenho da Gestão, e Controle para o Gerenciamento dos Indicadores de Eficiência, Eficácia e de Resultados.

Nessa abordagem, o MPOG propõe um modelo para mensuração do desempenho com base numa cadeia de valor composta dos seguintes elementos: insumos (*inputs*), processos/projetos (ações), produtos/serviços (*outputs*) e impactos (*outcomes*). Tais elementos são mensurados por indicadores relacionados a seis categorias distintas, referentes às dimensões de esforço (economicidade, excelência e execução) e de resultado (eficiência, eficácia e efetividade), conforme figura a seguir:

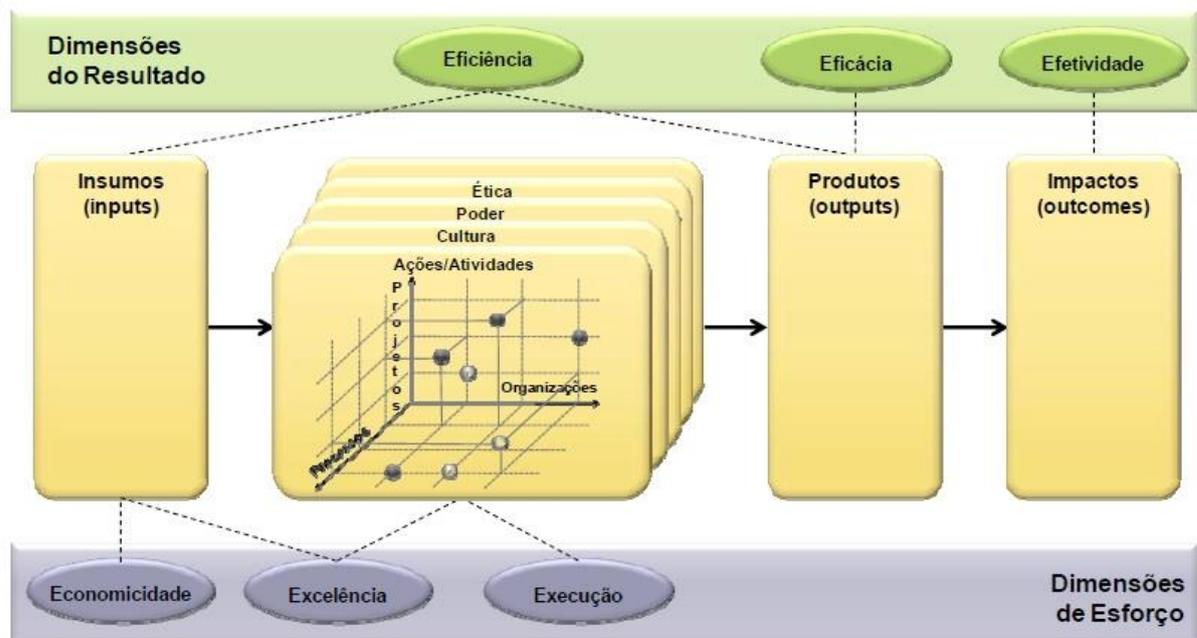


Figura 2 – Cadeia de valor e os 6Es do desempenho. Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

Os conceitos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade adotados são os mesmos preconizados pelo TCU (2011), já introduzidos neste estudo. A dimensão da execução refere-se à realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos, ao passo que a excelência diz respeito à conformidade a critérios e padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, atividades e projetos. O conjunto desses conceitos é denominado de “6Es”.

Segundo o MPOG, essas dimensões subdividem-se em outras, de modo que são exemplos de subdimensões:

Economicidade	Excelência	Execução	Eficiência	Eficácia	Efetividade
- Quantidade de recursos	- Conformidade em relação a padrões de excelência gerencial	- Execução física	- Custo-efetividade	- Quantidade/volume	- Impacto final
- Qualidade de recursos	- Conformidade	- Execução financeira	- Produtividade	- Qualidade do produto ou serviço	- Impacto intermediário
- Acessibilidade	- Riscos		- Tempo	- Acessibilidade e equidade	
- Cobertura	- Causalidade		- Custo-benefício	- Cobertura	
- Risco	- Comunicação			- Risco	

Tabela 1 – Dimensões e subdimensões dos 6Es do desempenho. Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

O modelo ótimo de mensuração de desempenho deve ser composto por indicadores de todas as dimensões, porém também deve levar em consideração que os indicadores de resultado têm prioridade sobre os de esforço, obedecendo à seguinte sequência de importância: efetividade > eficácia > eficiência > execução > excelência > economicidade. Essa prioridade deve ser refletida na atribuição de pesos às dimensões, na ordem recomendada de 60% para resultados e 40% para esforços, bem como aos indicadores que as compõem.

Nessa abordagem do MPOG, são apresentados dez passos para a construção de indicadores, conforme figura a seguir:

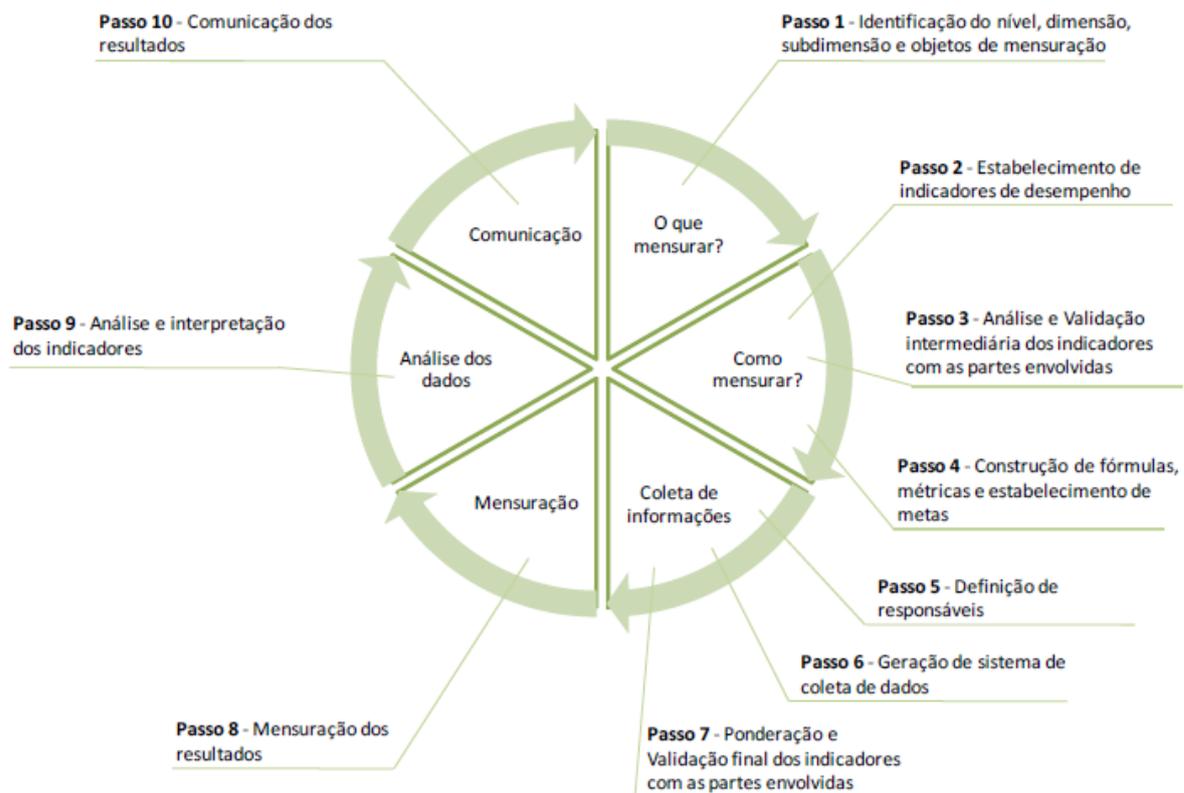


Figura 3 – Etapas de medição e os 10 passos para a construção de indicadores. Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

No passo 1 (identificação do nível, da dimensão, da subdimensão e dos objetos de mensuração), deve-se definir para qual nível da Administração deseja-se criar as medidas: macro (governo), meso (política pública ou setor de governo), meso-micro (redes de organizações), micro (organizações) e nano (unidade de organizações). Após, definem-se as dimensões e subdimensões do desempenho desejadas, bem como os objetos que serão avaliados. Para realização dessas definições, o MPOG sugere levar em conta os objetivos e prioridades estratégicas estabelecidos pelo nível da Administração identificado como escopo da mensuração. Ainda nessa etapa e com base no diagrama de cadeia de valor (Figura 2), é possível identificar o público interessado na mensuração do desempenho.

No passo 2 (estabelecimento dos indicadores de desempenho), o MPOG define que os indicadores devem ser especificados por meio de métricas estatísticas, comumente formadas por porcentagem, média, número bruto, proporção e índice. Seus componentes básicos são:

- medida: grandeza, qualitativa ou quantitativa, que permite classificar características, resultados e consequências dos produtos, processos ou sistemas;
- fórmula: padrão matemático que expressa a forma de realização do cálculo;
- índice (número): valor de um indicador em determinado momento;

- padrão de comparação: índice arbitrário e aceitável para comparação;
- meta: padrão de comparação a ser alcançado em certo período.

O passo 3 (validação preliminar dos indicadores com as partes interessadas) é feito levando-se em consideração os critérios desejáveis para seleção de indicadores, como representatividade, seletividade, viabilidade, simplicidade, acessibilidade, comparabilidade, estabilidade, custo, entre outros.

O passo 4 (construção de fórmulas e estabelecimento de metas e notas) inicia-se com a definição da fórmula de cálculo do indicador, que deve possibilitar respostas às questões necessárias, porém sem muita complexidade. Cada fórmula possui uma unidade de medida que confere significado ao seu resultado, sendo que as mais comuns são: unidade de medida simples (valor bruto, não relacionado com outra variável ou constante); razão ou índice (divisão de um número por outro de natureza diversa, como população/área); proporção ou coeficiente (espécie de razão, em que os números pertencem à mesma categoria, como beneficiados/população); taxa (espécie de proporção multiplicada por uma potência de 10, para melhorar a compreensão do indicador); e porcentagem (espécie de taxa, em que o coeficiente é multiplicado por 100). É nessa etapa, também, que são definidas as fontes de dados para o cálculo da fórmula.

Posteriormente, deve ser estabelecida a meta a ser atingida, a qual deve ter uma finalidade, um valor e um prazo. As metas devem ser fundamentadas em séries históricas, tendências e/ou *benchmarking* e estabelecidas de modo que sejam alcançáveis, desafiadoras, diretas e negociáveis. Segundo o MPOG, alguns cuidados devem ser tomados quando do estabelecimento de metas, como:

- considerar os desempenhos anteriores;
- descrever o cenário em que se insere o objeto do indicador;
- possuir uma compreensão clara do estágio de referência inicial, como último ano, valor da última aferição feita, média da tendência, entre outros;
- definir metas factíveis, levando-se em consideração a disponibilidade dos recursos requeridos, as condicionantes do ambiente (políticas, econômicas, capacidade organizacional), entre outros;
- tratando-se de indicador novo, ser cauteloso para não estabelecer metas muito audaciosas, recomendando-se, neste caso, utilizar cenários previstos.

Ainda no passo 4, o MPOG defende a definição de notas para refletir o esforço no alcance da meta acordada, em que, por meio de escala padrão ou específica para cada indicador, o valor retornado pela fórmula de medição seja convertido em números inteiros no intervalo de zero a dez. A adequação da sensibilidade da escala ao indicador é fundamental para evitar interpretações enviesadas na análise de valores aferidos pela mensuração. Posteriormente, a nota do indicador é multiplicada pelo respectivo peso, para verificar o total de pontos atribuídos a cada indicador dentro de cada dimensão.

No passo 5 (definição de responsáveis), é feita a indicação do responsável pela geração e divulgação dos resultados obtidos por cada indicador, o qual, em alguns casos, pode ser o mesmo agente responsável pelo desempenho objeto de mensuração. Nesta etapa define-se, também, a periodicidade de coleta do indicador.

No passo 6 (geração de sistemas de coleta de dados), são determinados os requisitos para o levantamento de informações para os indicadores, os quais irão variar de acordo com o tempo e os recursos disponíveis e o tipo de informação necessária. Segundo o MPOG, as principais técnicas de coleta de dados são:

- tradicionais: aplicação de questionários, realização de entrevistas, observação direta, análise documental (físicos e virtuais);
- em grupo: oficinas, brainstorming, reuniões em equipe (por exemplo, Joint Application Design);
- de prototipação: simulação e experimentação;
- cognitivas: análise mental, dedução e inferências; e
- contextuais: análise social e análise dos ambientes interno e externo.

No passo 7 (ponderação e validação final dos indicadores com as partes interessadas), são definidos pesos para as dimensões e para os critérios de seleção, para se obter um conjunto seletivo de indicadores, cuja recomendação é de no máximo quatro ou cinco indicadores por dimensão dos 6Es. Pode-se utilizar, nesta etapa, a matriz de avaliação quantitativa do MPOG apresentada no tópico anterior, bem como opinião de especialistas e experiências anteriores.

Ainda neste passo, o MPOG sugere utilizar conceitos da teoria do programa para exprimir as inter-relações entre os indicadores, de modo que o modelo causal lógico criado demonstre as relações de influência entre as variáveis que compõem os indicadores. É

necessário atentar, entretanto, para a existência de fatores externos desconhecidos e desconsiderados na análise.

O passo 8 (mensuração dos resultados) consiste na coleta dos dados, cálculo do indicador e conversão do valor obtido na nota correspondente. A seguir, para a realização da etapa 9 (análise e interpretação dos indicadores), o MPOG sugere a realização de reuniões gerenciais, reuniões operacionais, intercâmbio de informações e soluções e, também, a própria gestão do dia-a-dia.

O passo 10 (comunicação do desempenho e gerir mudança) é ressaltado como forma de integrar a organização e desdobrar os resultados em todos os níveis, interna e externamente, criando sinergia e senso comum de atuação. As ferramentas mais utilizadas nesta etapa são: apresentação institucional de resultados para os colaboradores; painel de indicadores com seus respectivos resultados (central de resultados); banners com faixas de desempenho (vermelho, amarelo, verde e azul); reuniões de avaliação de desempenho; relatórios anuais (físicos e virtuais); e avaliação externa (prêmios de excelência).

5.2 Modelo proposto pelo MPOG (2010)

Em 2010, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG elaborou um Guia Metodológico de Indicadores de Programas. Trata-se de outra abordagem do Ministério para o assunto, cujo foco estende-se, também, para o planejamento e a implementação de programas, além da avaliação de seu desempenho.

A abordagem de 2010 não desconsidera nem substitui a de 2009, pois ambas são apresentadas pelo Ministério como ferramentas auxiliares à gestão públicas e, ademais, possuem diversas etapas idênticas na construção dos indicadores.

Assim, nesta abordagem, o MPOG estabeleceu o seguinte fluxograma, que representa um caminho (*roadmap*) a ser percorrido para construção de indicadores de programa:

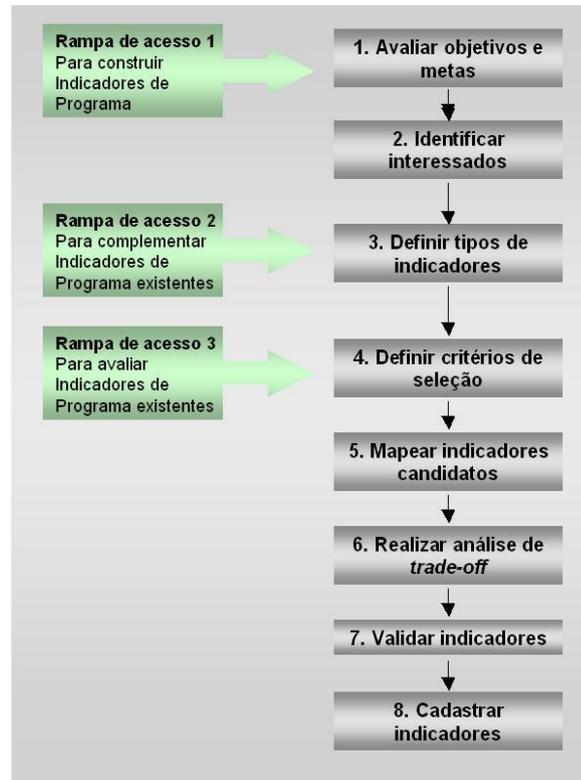


Figura 1 – Rampas de acesso ao método de oito passos para construção de indicadores.
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

Primeiramente, verifica-se que o fluxograma prevê todos os passos para construção de novos indicadores (rampa de acesso 1), como também possibilita a utilização de passos apenas com o fim de complementar indicadores de programas já existentes (rampa de acesso 2) ou avaliar indicadores já existentes (rampa de acesso 3).

Segundo o modelo, ao avaliar objetivos e metas do programa (passo 1), deve-se proceder à leitura atenta e minuciosa do objetivo proposto, para abstrair os conceitos ou dimensões que se pretendem abordar com a execução das ações estabelecidas e que precisam ser refletidas pelos indicadores.

A seguir, deve-se atentar, na etapa de identificação de interessados (passo 2), ao fato de que cada envolvido na execução do programa possui necessidades próprias de informação. Assim, os indicadores devem servir não apenas ao processo de planejamento, execução, monitoramento e controle dos programas, mas também aos interesses de diversos outros *stakeholders*, como os demais órgãos da Administração Pública, os envolvidos em temas transversais, os administradores da agenda prioritária de governo, os integrantes de outros Poderes, as instituições privadas, entre outros.

Após adotar os passos 1 e 2, já é possível definir os tipos de indicadores (passo 3) necessários para expressar os resultados esperados, os quais podem ser dos seguintes tipos:

- indicador-chave: expressa o conceito ou a dimensão mais relevante do objetivo proposto (todo programa deve possuir ao menos um indicador desse tipo);
- indicadores complementares: demonstram tanto a dimensão mais relevante do programa quanto as demais;
- indicadores específicos: expressam necessidades de informação de determinados stakeholders ou outras especificidades inerentes ao conceito a ser medido.

No passo 4, definição de critérios de seleção, são estabelecidos os critérios eliminatórios, aos quais os indicadores obrigatoriamente deverão atender para serem selecionados, e os critérios classificatórios, que possibilitam uma análise quantitativa ponderada e permitem uma seleção menos intuitiva.

Segundo o MPOG, os critérios mais comumente utilizados para seleção de indicadores são: representatividade (em relação ao objetivo do programa); mensurabilidade; confiabilidade da fonte; tempestividade; facilidade de obtenção; confiabilidade metodológica; desagregabilidade espacial; simplicidade de construção e entendimento; objetividade; atendimento às necessidades de informação dos interessados; economicidade de obtenção; estabilidade ao longo do tempo; rastreabilidade ao longo do tempo; desagregabilidade sociodemográfica; disponibilidade quando necessário; sensibilidade à intervenção; e existência de suporte técnico.

Como tais critérios são genéricos e aplicáveis a quaisquer realidades, o Ministério recomenda que outros critérios específicos ao conceito a ser medido sejam buscados por meio de técnicas como *brainstorming*, grupos de discussão, opinião especializada ou análise de situações análogas.

A seguir, no mapeamento de indicadores candidatos (etapa 5), deve-se, primeiramente, pesquisar no Sistema Estatístico Nacional (SEN) medidas prontas, que apontem, com a maior proximidade possível, os conceitos inseridos no objetivo e nos resultados esperados. Isso pode ser feito juntamente com consultores especializados no assunto (profissionais do IBGE, do IPEA, de instituições subnacionais de produção de informação e de universidades) e com auxílio das técnicas mencionadas no passo 4.

O MPOG alerta para o fato de que, em programas de objetivos ou público-alvo muito específicos, possivelmente não existirão dados pré-elaborados e deverão ser mapeadas, desde o desenho do programa, as demandas de informações necessárias ao monitoramento e avaliação de resultados, a fim de que sejam planejados os processos de captação, tratamento, armazenamento e recuperação dos registros administrativos a serem utilizados na construção dos indicadores.

Posteriormente, deve-se realizar análise de *trade-off* (passo 6), a fim de aferir o quanto se ganha com a escolha de determinado indicador, mas, por outro lado, se perde com a não escolha de outro. Esse passo é realizado por meio de duas análises bem distintas e encadeadas: uma quantitativa, seguida de outra qualitativa.

A análise quantitativa é a desclassificação de indicadores que não atendem aos critérios eliminatórios e a sua organização segundo os critérios classificatórios, descritos no passo 4. Após isso, com a análise qualitativa, escolhem-se os indicadores (preferencialmente entre os melhor pontuados) que expressam mais adequadamente os resultados esperados para o programa, utilizando-se, para tanto, critérios subjetivos oriundos de experiências anteriores, opinião especializada, analogia com outros programas, indicações de instituições nacionais e internacionais e outras fontes pertinentes.

Importante destacar o realce dado pelo MPOG à contribuição da análise qualitativa à melhoria contínua da gestão e do desempenho dos programas:

Dentro de uma visão de melhoria contínua da gestão e do desempenho do programa, cabe registrar que a análise qualitativa permite também: (1) verificar quais indicadores candidatos seriam ideais, mas foram contraindicados ou mesmo eliminados pela análise quantitativa; (2) verificar por que essas medidas foram reprovadas (quais critérios não foram atendidos); (3) definir e executar um plano com as ações a serem empreendidas no sentido de eliminar as restrições de uso desses indicadores; (4) estabelecer um compromisso de revisão dos indicadores do Programa tão logo os indicadores ideais não selecionados possam ser operacionalizados.

O passo 7 é de validação dos indicadores selecionados, em que é feita uma verificação final de conformidade e pertinência, por meio do atendimento aos requisitos do seguinte *check list*:

- os indicadores escolhidos são válidos para expressar resultados?
- têm relação direta com os objetivos do programa?
- são oriundos de fontes confiáveis?
- são mensuráveis?

- são em quantidade suficiente para expressar as dimensões envolvidas?
- consideram a dimensão territorial, quando necessária?
- expressam questões transversais, quando existirem?
- as limitações inerentes aos indicadores foram consideradas?
- atendem ao critério de completude dos atributos exigidos para o seu cadastramento?

Segundo o MPOG, essas perguntas podem ser aplicadas total ou parcialmente e, dependendo das respostas encontradas, deve-se avaliar a pertinência de substituir alguns dos indicadores selecionados ou, até mesmo, revisar a teoria do programa.

Por fim, o último passo sugerido pelo modelo do Ministério é o cadastramento dos indicadores nos sistemas de informação pertinentes, disponível para acesso pela internet.

5.3 Modelo proposto pelo TCU (2011)

O TCU propõe um modelo de construção de indicadores baseado em cinco passos: (1) análise dos objetivos e das ações; (2) mapeamento de produtos; (3) formulação de perguntas sobre desempenho; (4) verificação dos requisitos de qualidade; e (5) seleção dos indicadores.

O passo 1 refere-se à análise dos objetivos e das ações da organização ou do programa, que pode ser feita examinando-se o planejamento estratégico da organização ou o marco lógico do programaⁱ. Nessa análise, deve-se responder a perguntas básicas de planejamento, correspondentes à ferramenta 5W2Hⁱⁱ, como, por exemplo: os planos apresentam o problema a ser enfrentado ou os objetivos a serem alcançados (caracterização da condição, inclusive com dados quantitativos), os executores das ações (quem deve ser consultado antes de certa ação ou quem deve ser informado depois) e os resultados esperados (finais e intermediários)? Como se pretende alcançar os resultados (as ações e a explicitação de causa/efeito entre elas e os resultados pretendidos), a delimitação da população a qual se visa atender (público alvo) e da população a ser alcançada (beneficiários) e a região de abrangência? Quanto custarão as ações e quais as respectivas fontes de recursos? As respostas a essas perguntas são importantes para definir o que medir e com qual periodicidade.

Especificamente sobre as relações de causa/efeito entre as ações e os objetivos pretendidos, perguntas adicionais podem ser formuladas, como: as ações são suficientes para que o objetivo seja alcançado? A ação contribui para o alcance do objetivo? Se a ação for extinta, fará falta? Junto com a análise das hipóteses que sustentam as relações de causa e efeito, dos recursos necessários e das variáveis de contexto (favoráveis e desfavoráveis), as respostas a essas perguntas são necessárias para definir indicadores de tendência, vistos adiante.

O passo 2 refere-se à elaboração do mapa de produtos, de modo a explicitar os insumos, produtos intermediários, produtos finais e resultados esperados de um programa ou uma ação. O TCU sugere a realização de oficinas de trabalho nesta etapa, com a utilização da técnica de *brainstorming* para identificação dos elementos do mapa.

O passo 3 consiste na formulação de perguntas sobre o desempenho do programa ou da ação, de modo que as respostas sejam as informações requeridas pelos gestores ou pelo cidadão interessado. Deve-se restringir a formulação de perguntas somente aos produtos chave elencados no mapa do passo anterior, para que os indicadores a serem elaborados forneçam informação sobre os aspectos mais importantes do desempenho a ser mensurados, sem que haja um número excessivo de medições para isso. Após a seleção das perguntas mais relevantes, deve-se identificar ou construir indicadores para respondê-las. Os produtos não considerados chave não possuirão indicadores, pois não são produtos críticos (estão no mapa apenas para facilitar o entendimento), não necessitam de monitoramento regular e o seu acompanhamento deve ser feito no nível operacional, não no nível gerencial.

No passo 4 é feita a verificação dos requisitos de qualidade, em que são selecionados os indicadores considerados mais relevantes. Nesta etapa, são verificados os critérios de qualidade já mencionados anteriormente neste trabalho, como validade, comparabilidade, estabilidade, praticidade, independência, confiabilidade, seletividade, entre outros. Ademais, devem ser explicitadas as seguintes dimensões de cálculo dos indicadores: base geográfica, grupo populacional, periodicidade de coleta e fontes de informação.

Por fim, no passo 5 é feita a seleção dos indicadores, com base em regra previamente criada. Segundo o TCU, essa regra pode ser o grau de aderência a alguns critérios de qualidade escolhidos, em semelhança ao modelo proposto pelo MPOG na matriz de avaliação quantitativa. Deve-se escolher o menor número possível de indicadores, para não provocar excessivo trabalho em relação aos benefícios proporcionados ou falta de uso pelos gestores

quando da tomada de decisão. Ao final, os indicadores escolhidos devem ser validados com os gestores do programa ou da ação.

Para balancear os indicadores propostos e fornecer quadro analítico desses instrumentos de mensuração do desempenho, o TCU indica a utilização de duas matrizes de indicadores.

A primeira combina as dimensões do desempenho (efetividade, eficácia, eficiência, economicidade, equidade, entre outros) aos aspectos custo (o que foi despendido para aquisição ou produção de insumos e produtos), tempo (duração da execução da atividade), quantidade (número de unidades produzidas ou demanda atendida) e qualidade (satisfação do cliente ou atendimento a padrões de qualidade).

A segunda combina as dimensões do desempenho às perspectivas do *Balanced Scorecard*ⁱⁱⁱ (BSC), definidas da seguinte forma:

- resultado: cumprimento da missão da organização, alcance de sua visão do futuro ou do objetivo do programa; está no topo das prioridades e relaciona-se com resultado de longo prazo ou impacto; relaciona-se com a dimensão efetividade;
- criação de valor: objetivos imediatos da organização, programa ou política de governo; benefícios diretos à população; relaciona-se com a dimensão efetividade;
- custo: capacidade de organização dos meios da melhor forma possível para produzir bens e serviços com ônus mínimo; relaciona-se com as dimensões de eficiência e economicidade;
- legitimidade: capacidade de obter apoio político e financeiro (cidadãos, organizações, Poder Legislativo, entre outros) para sustentar suas atividades;
- processos internos: processos chave que resultam em bens e serviços finais; relaciona-se com as dimensões eficiência e eficácia;
- aprendizagem e crescimento: capital humano (desenvolvimento de competências e clima organizacional), práticas gerenciais, cultura organizacional e procedimentos de gestão da informação.

A busca pela efetividade (perspectiva do resultado) deve guiar todas as ações da organização ou do programa e ser suportada por todas as outras perspectivas do BSC.

Após a realização desses passos, devem-se fixar metas para os indicadores, com base no conceito de metas SMART, que enumera as características necessárias: específica (sem

ambiguidades), mensurável, apropriada (estar alinhada com objetivos gerais ou estratégicos), realista (embora desafiadora, pode ser alcançada no período previsto, a custo razoável e considerando as restrições existentes) e prazo determinado.

Segundo o TCU, mesmo após a cuidadosa elaboração dos indicadores, deve sempre haver avaliação crítica em confronto com as necessidades de informação para o monitoramento e a avaliação das atividades e para a tomada de decisão. Isso pode ser feito pelos próprios gestores e órgãos de controle, bem como por atores externos, como associações de usuários, instituições acadêmicas, outras organizações governamentais, entidades de classe e escalões superiores dos ministérios.

6 ADEQUABILIDADE DOS MODELOS DO MPOG E DO TCU À NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE INDICADORES DE QUALIDADE E EFETIVIDADE

Conforme exposto na revisão da literatura acerca do tema, as atuais abordagens sobre avaliação de desempenho aconselham priorizar as dimensões que reflitam os resultados alcançados pela atividade administrativa. Segundo o MPOG (2009), essa é uma característica dos modelos de gestão pós-burocráticos, que possuem foco no beneficiário dos serviços públicos, no cidadão-cliente.

Porém, uma primeira ressalva a se fazer é que, embora o estado da arte na avaliação de desempenho indique a tendência de utilização de indicadores focados na qualidade e nos resultados (PETERS & PIERRE, 2010), a escolha desses indicadores não elimina a necessidade de utilizar outros indicadores para o gerenciamento do ciclo de gestão, conforme ressalta o MPOG (2009 e 2010).

Outro ponto que merece ser destacado são as divergências ainda existentes acerca do que privilegiar na mensuração de resultados: produtos ou impactos.

Segundo Pacheco (2009), alguns doutrinadores, por um lado, defendem a mensuração de produtos gerados, o que pode acarretar avaliações com foco excessivo no curto prazo. Por outro lado, a avaliação de impactos sofre críticas frequentes relativas à dificuldade de se estabelecerem relações de causalidade.

Trosa (2001) também menciona alguns argumentos levantados na discussão sobre o objeto de medição. Para os defensores da mensuração com foco no serviço prestado: (i) os impactos seriam declarações vagas, enquanto os serviços prestados representam o primeiro passo para o conhecimento dos resultados; (ii) os impactos não permitiriam conhecer os custos; (iii) os impactos seriam difíceis de mensurar. Para os defensores da mensuração com foco nos impactos: (i) os serviços prestados não se aplicam a todas as atividades; (ii) somente os impactos indicam o atingimento dos objetivos; (iii) os impactos suscitam a cultura da responsabilidade.

A autora ressalta a importância da utilização de ambas as dimensões na avaliação de resultados, que deve ser considerada em seus diferentes estágios: imediatos (serviços prestados), intermediários (impactos intermediários) e finais (impactos finais), utilizando-se as seguintes concepções para conciliar ambas as correntes:

- considerar os serviços prestados como primeira etapa pragmática da mensuração;
- acrescentar a dimensão da qualidade aos serviços prestados, de modo que se possa melhor ligá-los aos impactos;
- ter uma visão menos ambiciosa dos impactos como etapas de realização de objetivos iniciais;
- desenvolver uma cultura de confiança, permitindo a avaliação da real contribuição de cada funcionário ao alcance dos objetivos, em ambas as dimensões;
- inscrever os serviços e prestados e impactos dentro de objetivos claros e em um planejamento de atividades.

Segundo Trosa (2001), embora os impactos intermediários sejam, em geral, perfeitamente mensuráveis, os impactos finais não podem ser mensurados por indicadores quantificados automaticamente, necessitando-se de análise e avaliação, já que esses impactos indicam necessariamente questões de causalidade que nenhum outro sistema de indicador quantitativo poderia resolver.

Desse modo, a elaboração de indicadores de qualidade e efetividade é permeada de dificuldades e requer esforço adicional para que, ao fim, a avaliação consiga capturar adequadamente essas dimensões. O próprio TCU (2011) reconhece essas dificuldades, ao mencionar, por exemplo, a “dificuldade de observação e mensuração simultânea de produtos e resultados” e a “dificuldade de incorporar a dimensão qualitativa nos indicadores”.

Essa tarefa exige profunda assimilação do conceito a ser medido ou do problema a ser enfrentado, afinal o indicador deve refletir fielmente a ótica do cidadão-cliente. Conhecer todos os detalhes que influenciam o resultado final torna-se fundamental para capturar as variáveis capazes de influenciar a qualidade e a efetividade do serviço.

Adicionalmente, a busca de informações para cálculo do indicador é geralmente complexa. Essa busca depende, muitas vezes, de fontes bastante diversas, como, por exemplo: (i) dados não disponíveis previamente no SEN; (ii) combinação de diversos dados que, isoladamente, não são capazes de demonstrar o desempenho do serviço, devendo ser analisados em conjunto; (iii) captura de sensações ou opiniões dos cidadãos-clientes, as quais são permeadas de subjetividade; (iv) avaliações pontuais que não podem ser extrapoladas para todo o universo, diante da peculiaridade de cada caso.

Nesse contexto, é dificultado o próprio estabelecimento de padrões comparativos, característica intrínseca ao uso de indicadores de desempenho. Essa dificuldade é causada, geralmente, pela própria natureza do conceito medido, cujos resultados são muitos heterogêneos e não podem se submeter a uma tabulação objetiva. Por exemplo, como mensurar a efetividade de serviços médico-hospitalares, em que são inúmeras as variáveis que podem interferir no tipo de atendimento a ser realizado (tais como a urgência, a complexidade, a reincidência, a quantidade de cidadãos na fila de espera, entre outras)? E a efetividade das pesquisas científicas? Das inovações tecnológicas?

Como solução, Trosa (2001) afirma que se devem classificar os resultados gerados pela atividade administrativa de acordo com a complexidade, para evitar a crítica mais usual contra os indicadores quantitativos, no sentido de que não se podem mensurar da mesma maneira ações simples e intervenções complexas. É nesse contexto, segundo a autora, que se faz premente a utilização de indicadores quantitativos e qualitativos, que se cruzem e se completem, de modo a permitir a confiabilidade do julgamento a ser feito sobre o resultado. Por exemplo, a rapidez no atendimento a um usuário (quantitativo) deve ser contrabalanceada com um indicador qualitativo quase oposto, como a sua satisfação e a efetividade de seu atendimento.

Assim, segundo a autora, são etapas essenciais para construção de indicadores: (i) diferenciar os indicadores quantitativos em função da complexidade dos produtos/serviços, por meio de uma prática chamada *casemix* (aplicada originalmente em hospitais, em que, por exemplo, uma apendicite é diferente de um transplante de coração), que consiste em classificar os resultados por grau de complexidade, geralmente em três categorias: simples, médias e muito complexas; e (ii) utilizar os indicadores qualitativos, que servirão de alerta para indicar se a organização está no bom caminho.

Por fim, a maior dificuldade apontada pela doutrina na construção de indicadores de efetividade (ou mais especificamente os de impacto) é conseguir isolar todas as variáveis que influenciam o problema objeto de avaliação, a fim de estabelecer relações de causalidade e afirmar que as mudanças verificadas no ambiente originaram-se de determinada ação pública. É necessária, para isso, a utilização de grupos de controle e outras técnicas de avaliação, as quais, na maioria das vezes, são demoradas e caras.

Diante da grande quantidade de variáveis que podem influenciar a efetividade de um serviço público e da dificuldade em se estabelecer padrões comparativos para as medidas a

serem realizadas, a elaboração de indicadores de qualidade e efetividade é realmente um desafio para os administradores, em que os modelos elaborados pelos órgãos públicos tornam-se importantes ferramentas.

Os guias produzidos pelo MPOG e pelo TCU, em resumo, seguem basicamente os mesmos passos, com maior ou menor profundidade em cada etapa, a depender do modelo. O importante é que todos preveem as etapas essenciais para elaboração de indicadores de desempenho, tais como: (i) estudo e análise do conceito a ser medido, do problema a ser enfrentado, das ações e objetivos a serem executados e alcançados; (ii) definição de interessados e responsáveis pela mensuração; (iii) previsão de fontes e busca adequada de informações; (iv) seleção de indicadores, pelo preenchimento de critérios desejáveis; (v) estabelecimento de metas.

Em relação à análise do conceito a ser medido, o modelo do TCU destaca-se ao prever, no passo 1, o estudo do planejamento estratégico da organização ou do marco lógico do programa, com a formulação de perguntas básicas por meio de técnicas de planejamento (5W2H, por exemplo). O passo 2 indica a elaboração do mapa de produtos, de modo a explicitar os insumos, produtos intermediários, produtos finais e resultados esperados. Por fim, o passo 3 consiste na formulação de perguntas sobre o desempenho do programa ou da ação, de modo que as respostas sejam as informações requeridas pelos gestores ou pelo cidadão interessado.

Quanto à definição de interessados na mensuração, o modelo de 2009 do MPOG prevê a utilização do diagrama de cadeia de valor (Figura 2), para identificação dos *stakeholders* de cada etapa.

No tocante à previsão de fontes e à busca adequada de informações, o modelo de 2010 do MPOG institui importante etapa (passo 5), consistente na pesquisa, no âmbito do SEN, de medidas prontas e requeridas para o indicador a ser construído. Essa etapa imprime eficiência na elaboração de indicadores, ao poupar os administradores de retrabalho na obtenção de informação.

De outro modo, esse mesmo modelo alerta para o fato da inexistência de dados pré-elaborados para programas de objetivos ou público-alvo muito específicos. Nesse caso, deverão ser mapeadas, desde o desenho do programa, as demandas de informações, a fim de

que sejam planejados os processos de captação, tratamento, armazenamento e recuperação dos registros administrativos a serem utilizados na construção dos indicadores.

O modelo elaborado pelo MPOG em 2009 prevê, no passo 6, algumas das principais técnicas de coleta de dados: (i) tradicionais (aplicação de questionários, realização de entrevistas, observação direta, análise documental); (ii) em grupo (oficinas, *brainstorming*, reuniões em equipe); (iii) de prototipação (simulação e experimentação); (iv) cognitiva (análise mental, dedução e inferências); e (v) contextuais (análise social e análise dos ambientes interno e externo).

Entretanto, nenhum dos modelos aqui apresentados detalha as técnicas de coleta de dados, o que seria essencial no contexto de indicadores de qualidade e efetividade, que devem retratar, algumas vezes, resultados heterogêneos e complexas relações de causalidade. Além disso, não introduzem técnicas de tratamento, modelagem, tabulação e objetivação de dados, etapas tão sensíveis na produção de indicadores de qualidade e efetividade.

Em relação à seleção de indicadores, todos os modelos preveem a utilização de critérios de qualidade, já mencionados neste estudo. O modelo de 2010 do MPOG aconselha, ainda, a criação de critérios mais específicos ao conceito a ser medido, já que os critérios geralmente previstos para os indicadores são aplicáveis a quaisquer realidades. Ademais, sugere que os indicadores selecionados sofram, também, uma análise qualitativa, a fim de que sejam escolhidos os que expressam mais adequadamente os resultados esperados para o programa, utilizando-se critérios subjetivos oriundos de experiências anteriores, opinião especializada, analogia com outros programas, indicações de instituições nacionais e internacionais e outras fontes pertinentes.

O TCU utiliza, também, duas matrizes para a seleção de indicadores. A primeira combina as dimensões do desempenho aos aspectos custo, tempo, quantidade produzida e qualidade. A segunda combina as dimensões do desempenho às perspectivas do *Balanced Scorecard* (BSC).

Em relação ao estabelecimento de metas, o modelo de 2009 do MPOG define que devem ser alcançáveis, desafiadoras, diretas e negociáveis. Devem possuir finalidade, valor e prazo e ser fundamentadas em séries históricas, tendências e/ou *benchmarking*. O TCU, por sua vez, utiliza o conceito de metas SMART, que enumera as características necessárias: específica (sem ambiguidades), mensurável, apropriada (estar alinhada com objetivos gerais

ou estratégicos), realista (embora desafiadora, pode ser alcançada no período previsto, a custo razoável e considerando as restrições existentes) e prazo determinado.

Assim, verifica-se que os modelos do MPOG e do TCU possuem, satisfatoriamente, todas as etapas consideradas essenciais para a formulação de indicadores de desempenho. Em se tratando de indicadores de qualidade e efetividade, surgem oportunidades de melhorias dos modelos no que tange à coleta, ao tratamento, à modelagem, à tabulação e à objetivação de dados, devido à própria natureza e à peculiaridade dos conceitos a serem mensurados, que frequentemente refletem resultados heterogêneos e complexas relações de causalidade.

Embora não totalmente aderentes às necessidades de elaboração de indicadores de qualidade e efetividade, os modelos e suas etapas podem perfeitamente ser utilizados para esse fim, devendo apenas ser complementados com técnicas de manipulação de dados, quando o caso concreto assim demandar. Ademais, a conjugação de passos dos modelos pode fornecer um roteiro bastante eficaz na produção de indicadores.

7 CONCLUSÃO

Conforme as abordagens atuais de avaliação de desempenho, embora seja importante mensurar todas as dimensões da atividade administrativa, devem-se priorizar indicadores que reflitam a qualidade e a efetividade dos serviços públicos prestados.

Essa percepção é compartilhada, atualmente, por órgãos da Administração Pública brasileira. Por exemplo, o TCU (2011) preceitua que a busca pela efetividade (perspectiva do resultado) deve guiar todas as ações da organização ou do programa, e o MPOG (2009) sugere que os indicadores de resultado têm prioridade sobre os de esforço, obedecendo à seguinte sequência de importância: efetividade > eficácia > eficiência > execução > excelência > economicidade. Entretanto, a elaboração de indicadores de qualidade e efetividade é uma tarefa árdua, em que se sobressaem algumas dificuldades, como, por exemplo:

- dificuldade em assimilar adequadamente o conceito a ser medido, o problema a ser enfrentado, as ações e os objetivos a serem executados e alcançados;
- dificuldade em realizar coleta de dados, que muitas vezes não estão disponíveis no SEN, necessitam ser combinados para que possam fazer sentido, são fruto de sensações ou opiniões dos cidadãos-clientes (as quais são permeadas de subjetividade) ou, ainda, são fruto de avaliações pontuais que não podem ser extrapoladas para todo o universo, diante da peculiaridade de cada caso;
- dificuldade em realizar tratamento, modelagem, tabulação e objetivação de dados, que muitas vezes refletem resultados bastante heterogêneos;
- dificuldade em isolar todas as variáveis que influenciam o problema objeto de avaliação, a fim de estabelecer relações de causalidade.

Os modelos de elaboração de indicadores de desempenho feitos pelo MPOG e pelo TCU preveem diversas etapas consideradas essenciais para a formulação desses indicadores, tais como: (i) estudo e análise do conceito a ser medido, do problema a ser enfrentado, das ações e objetivos a serem executados e alcançados; (ii) definição de interessados e responsáveis pela mensuração; (iii) previsão de fontes e busca adequada de informações; (iv) seleção de indicadores, pelo preenchimento de critérios desejáveis; (v) estabelecimento de metas.

A análise comparativa dos modelos revelou as metodologias adotadas por cada guia para satisfazer as etapas essenciais de elaboração de indicadores, as quais podem ser combinadas para a obtenção de um modelo mais robusto, conforme quadro abaixo:

Estudo do conceito	TCU (2011), Passo 1: estudo do planejamento estratégico da organização ou do marco lógico do programa, com a formulação de perguntas básicas por meio de técnicas de planejamento, como a 5W2H; TCU (2011), Passo 2: elaboração do mapa de produtos; TCU (2011), Passo 3: Formulação de perguntas sobre o desempenho, de modo que as respostas sejam as informações requeridas pelos interessados.	
Definição de interessados	MPOG (2009), Passo 1: utilização do diagrama de cadeia de valor.	TCU (2011), Passo 2: utilização do mapa de produtos, que revela interessados em produtos intermediários e finais.
Busca de informações	MPOG (2009), Passo 6: utilização das principais técnicas de coleta de dados: (i) tradicionais (aplicação de questionários, realização de entrevistas, observação direta, análise documental); (ii) em grupo (oficinas, brainstorming, reuniões em equipe); (iii) de prototipação (simulação e experimentação); (iv) cognitiva (análise mental, dedução e inferências); e (v) contextuais (análise social e análise dos ambientes interno e externo).	MPOG (2010), Passo 5: pesquisa, no âmbito do SEN, de medidas previamente elaboradas; mapeamento, desde o desenho do programa, das demandas de informações.
Seleção dos indicadores	MPOG (2010), Passo 4: criação de critérios mais específicos à realidade avaliada; MPOG (2010), Passo 6: realização de análise <i>trade-off</i> , com foco quantitativo (critérios de classificação) e qualitativo (critérios subjetivos, como experiências anteriores, opinião especializada, analogia com outros programas, indicações de instituições nacionais e internacionais).	TCU (2011), Passo 5: utilização da matriz que combina as dimensões do desempenho aos aspectos custo, tempo, quantidade e qualidade; e utilização da matriz que combina as dimensões do desempenho às perspectivas do BSC.
Estabelecimento de metas	MPOG (2009), Passo 4: estabelecimento de metas com finalidade, valor, prazo e fundamentação em séries históricas, tendências e/ou <i>benchmarking</i> .	TCU (2011), Passo 5: utilização do conceito de metas SMART (específica, mensurável, apropriada, realista e prazo determinado).

Quadro 1 – Análise comparativa dos modelos de elaboração de indicadores de desempenho do MPOG e do TCU.

Embora tais modelos possam ser perfeitamente utilizados na elaboração de indicadores de qualidade e efetividade, obtendo melhor aproveitamento se combinadas as suas etapas, verificaram-se oportunidades de melhoria no que tange à coleta, ao tratamento, à modelagem, à tabulação e à objetivação de dados, devido à própria natureza e à peculiaridade dos conceitos a serem mensurados, que frequentemente refletem resultados heterogêneos e complexas relações de causalidade.

NOTAS

ⁱ Marco lógico é um modelo analítico, criado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais.

ⁱⁱ Ferramenta de planejamento que consiste em formular e responder a perguntas sobre o projeto ou a atividade que será desenvolvida. Seu nome é o acrônimo das palavras em inglês *What, Who, Why, Where, When, How, How much*. Em português, corresponde às seguintes perguntas: O Quê? Quem? Por quê? Onde? Quando? Como? Quanto?

ⁱⁱⁱ Instrumento de comunicação e alinhamento da estratégia organizacional, oriundo da prática empresarial, o qual abrange um sistema de medição de desempenho baseado num conjunto de hipóteses sobre relações de causa e efeito entre os objetivos organizacionais e as ações necessárias para alcançá-los, resultando em indicadores de tendência (ou *leading indicators*, que indicam se a organização está no caminho certo para alcançar seus objetivos estratégicos) e indicadores de resultado ou de ocorrência (ou *lagging indicators*, que medem o desempenho final de certo processo).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Texto para discussão. Rio de Janeiro/RJ: IPEA, 2009.
- INNES, J. E. **Knowledge and public policy: the search for meaningful indicators**. Transaction Publishers. New Jersey/EUA, 1994.
- JANNUZZI, P. M. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro/RJ, jan/fev, 2002.
- JANNUZZI, P. M. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público. Brasília/DF, abr/jun, 2005.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, **Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição de desempenho da gestão, e controle para gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Produto 4: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília/DF, 2009.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, **Indicadores de programas: guia metodológico**. Brasília/DF, 2010.
- PACHECO, R. S. M. **Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate**. Revistas de Governança Social, 2009.
- PETERS, G. ; PIERRE, J. (orgs.) **Como Avaliar o Desempenho e a Efetividade do Setor Público** (Carolyn Heinrich). Administração Pública: coletânea. Enap. Brasília/DF, 2010.
- RUA, M. G. **Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores**. Mimeo, Escola Nacional de Administração Pública. Brasília/DF, 2004.
- SANTAGADA, S. **Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica**. Pensamento Plural, Pelotas/RS, 2007.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias**. Brasília/DF, 2011.
- TROSA, S. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro/RJ, 2001.