

INDICADORES DE DESEMPENHO, uma ferramenta da gestão pública



José Carlos Jannini de Sá

Analista de Controle Externo do TCE-RJ

Graduado em Ciências Matemáticas pela Universidade Estácio de Sá

Graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade São Paulo Apóstolo (Faspa)

Pós-graduado em Gestão Pública e Controle Externo pela ECG/TCE-RJ

RESUMO: O presente artigo pretende analisar a importância do uso de indicadores de desempenho para monitoramento das ações do gestor público, possibilitando a elaboração de diagnóstico na orientação da decisão, na implementação de indicadores no processo e na avaliação do resultado e do impacto das ações, buscando a gestão pública eficiente e comprometida com os resultados. Este estudo procura mostrar também a importância dos indicadores no acompanhamento das leis que regem o ciclo orçamentário (PPA, LDO, LOA), o monitoramento do Plano Plurianual (PPA), que é um plano de médio prazo que visa ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixadas, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tem como parâmetro o PPA, estabelecendo as metas e diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), verificando a execução dos programas públicos em benefício da sociedade.

ABSTRACT: This article analyzes the importance of using performance indicators to monitor the actions of public managers, enabling the development of diagnostics, in guidance for decision, in implementation of indicators in the process, evaluates the result and the actions impact, seeking efficient public management and committed to the results. This article also seeks to show the importance of indicators for monitoring the laws that govern the budget cycle (PPA, LDO, LOA), multiannual plan monitoring (PPA), which is a medium-term plan which orders the government actions that lead to the achievement of the goals and targets set in the Budget Guidelines Law (LDO), has as parameter the PPA, setting goals and guidelines for the preparation of the Annual Budget Law (LOA), checking the implementation of public programs for the benefit of society.

PALAVRAS-CHAVE: Indicadores; monitoramento; gestor público; tomada de decisões.

KEYWORDS: Indicators; monitoring; public manager; decision making.

INTRODUÇÃO

Desde o século XIX, tem-se empreendido esforços para a modernização da administração pública, buscando uma melhor atuação do Estado na prestação de serviços à sociedade. Modelos de gestão voltados para o resultado são aplicados com foco no impacto na qualidade de vida da sociedade, priorizando também a transparência, a maximização dos recursos e a responsabilização dos agentes perante a sociedade.

Considerando a importância das ações de governo no crescimento econômico e no desenvolvimento social do país, torna-se fundamental a construção e ampla utilização de medidas de desempenho que expressem o grau de alcance das metas e objetivos estabelecidos. A identificação dos resultados das ações por meio de medidas de desempenho se constitui em um fator importante de comunicação com a sociedade evidenciando a evolução de um plano, o que faz dos indicadores elementos essenciais para uma boa gestão das políticas públicas.

Princípios importantes como performance, transparência e *accountability*, viabilizados pelas medidas de desempenho, são essenciais para formação de um Estado moderno, pois essas medidas proporcionam elementos que norteiam as decisões e podem impulsionar uma reforma nos governos em direção a uma maior efetividade de suas ações.

Conseguir uma gestão eficiente e comprometida com os resultados, principalmente no serviço público, requer diversas transformações. O estabelecimento de metas é uma das mudanças necessárias para uma gestão de qualidade. Uma das ferramentas mais utilizadas no desenvolvimento desse tipo de gestão é o uso de indicadores para mensuração e avaliação do desenvolvimento institucional. Um sistema de informação sobre

Princípios importantes como performance, transparência e *accountability*, viabilizados pelas medidas de desempenho, são essenciais para formação de um Estado moderno

gestão e desempenho gera condições para uma maior eficiência na aplicação de recursos físicos, humanos e financeiros, aumentando a responsabilidade e a autonomia do gestor.

O sistema de informação é um importante instrumento para a avaliação da gestão pública. A tomada de decisões e a execução de ações devem estar baseadas na medição e análise do desempenho, levando-se em conta as informações disponíveis. Um sistema de informações e dados serve para definir tendências, projeções, causas e efeitos e deve servir de base para o ciclo, planejamento, avaliação, tomada de decisão e implementação de melhorias. Para se chegar a uma gestão de excelência, tornam-se necessários a obtenção e o tratamento contínuo de dados e informações de qualidade, possibilitando comparações.

Um sistema de indicadores bem planejado e estruturado pode elevar o grau de comprometimento com resultados, mediante a fixação de metas que mostrem os resultados esperados em termos de quantidade e qualidade dos serviços prestados e da eficiência e da efetividade com que são oferecidos à sociedade. De acordo com Silva e Cavalcanti (*apud* ARAÚJO; PEREIRA, 2011), a aplicação de indicadores na administração pública “atende

ao propósito de contribuir com o melhor gerenciamento dos recursos disponíveis, além da prestação de contas ou informação à sociedade sobre a utilização desses recursos”. Considerando os recursos financeiros, materiais, tecnológicos, físicos e humanos, medir é fundamental para as instituições que possuem metas a serem atingidas em um determinado período de tempo.

O gestor que precisa planejar e implementar uma política pública de forma adequada recorre a indicadores. Os indicadores servem para analisar determinada situação, identificar problemas, avaliar e monitorar o trabalho, além de serem fundamentais nas tomadas de decisões. Se o resultado está fora do previsto, deve-se procurar identificar as falhas no processo e saná-las, para que se alcance o desejado. A origem do enfoque de tomadas de decisão por meio de indicadores de desempenho começa com o fato, o fato gera dados, os dados são processados e transformados em informações, as informações geram o conhecimento e, finalmente, o conhecimento cria nova sabedoria.

HISTÓRICO DOS INDICADORES

A ideia da construção de medidas que refletissem a realidade social teve início na década de 1920, quando foi criado nos Estados Unidos um comitê presencial com a finalidade de produzir um relatório, denominado “Tendências Sociais Recentes”, conceito bastante próximo ao que hoje denominamos indicadores (RUA, 2004).

Nas décadas seguintes, o modelo de desenvolvimento implantado nos países centrais (EUA, Europa e Japão), particularmente após a 2ª Guerra Mundial, levou à construção de indicadores econômicos, pois se acreditava que o nível de produção evidenciava o grau de desenvolvimento de um país (SANTAGADA *apud* BRASIL, 2010). Em 1960, nos EUA, começou a mudar este padrão quando se identificou que os índices de desenvolvimento econômico, como PIB per capita, não explicavam as falhas existentes no processo de desenvolvimento social. Em 1966 surgiu, na obra coletiva de Raymond Bauer, a expressão



“indicadores sociais”, cuja finalidade era estudar as transformações socioeconômicas na sociedade americana decorrentes da corrida espacial. Em 1969 o presidente Nixon criou o Serviço Nacional de Metas e Pesquisas, com o propósito de, anualmente, elaborar e divulgar informações acerca do estado social da nação (SANTAGADA *apud* BRASIL, 2010).

Em 1970, através de organismos nacionais e internacionais, ocorreu um grande avanço na produção de indicadores sociais, com a divulgação de índices regionais, nacionais e supranacionais, permitindo, inclusive, a comparação das condições de vida entre países. Os indicadores sociais sofreram certo desprezo em 1980 com a crise fiscal, junto com a visão de um Estado mínimo economicamente eficiente, adotada principalmente na Inglaterra e EUA. Após a década de 1990 os indicadores sociais e ambientais assumiram um papel de destaque, quando o governo da maioria das nações passou a dar importância a temas como desigualdade social, qualidade de vida, direitos humanos, liberdade política, desenvolvimento sustentável, responsabilidade social e biodiversidade.

CONCEITO DE INDICADORES

Indicador é um número, porcentagem ou razão que mede o aspecto do desempenho, com a finalidade de comparar estas medidas com metas preestabelecidas, sendo considerado como um instrumento de mensuração quantitativa ou qualitativa de determinados aspectos do desempenho.

Segundo o TCU,

O indicador é uma forma de representar quantitativamente uma ou mais características ou requisitos de produtos e de processos para acompanhar e melhorar os resultados ao longo do tempo. Indicador é o modelo temá-

tico ou variável aleatória em função do tempo, parametrizando uma ou mais condições de contorno, características ou requisitos na identificação e avaliação sistemática dos valores esperados. (BRASIL, 2009)

Do ponto de vista de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem ao gestor público, identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação.

A literatura aponta diversas acepções acerca de indicadores, todas guardando certa similaridade conceitual. Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzáles (2009):

[...] 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.

De acordo com Rua (2004), os indicadores são medidas que expressam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou desempenho de um processo, serviço, produto ou organização.

Segundo Brasil (2010), os indicadores são ferramentas constituídas de variáveis que, associadas a partir de diferentes configurações, expressam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem. Já segundo

Magalhães (*apud* BRASIL, 2010), “são abstrações ou parâmetros representativos, concisos, fáceis de interpretar e de serem obtidos, usados para ilustrar as características principais de determinado objeto da análise”. Jannuzzi (2003 *apud* BRASIL, 2010) diz que o registro de um determinado cadastro administrativo ou uma estatística produzida por uma instituição especializada não é necessariamente um indicador de desempenho; portanto, uma importante distinção precisa ser feita entre:

- Estatísticas públicas – representam ocorrências ou eventos da realidade social. São produzidas e disseminadas pelas instituições que compõem o Sistema Estatístico Nacional e servem de insumos para a construção de indicadores. Segundo Guimarães (*apud* BRASIL, 2010), o conceito de Sistema Estatístico Nacional está relacionado a duas dimensões distintas: (1) ao conjunto de informações estatísticas estruturadas de acordo com regu-

lamentos e procedimentos específicos que expressam as realidades social, ambiental e econômica de um país; e (2) a atuação coordenada e eficiente das instituições nacionais e subnacionais que produzem e disseminam estatísticas públicas;

- Indicadores de desempenho de programas – permitem uma análise contextualizada e comparativa de registros e estatísticas, no tempo e no espaço;
- Sistema de indicadores – constitui um conjunto de indicadores que se referem a determinado tema ou finalidade programática. Tanto para a pesquisa social quanto para o desenho e a implantação de políticas públicas, planos e programas, os indicadores surgem como uma mediação entre a teoria e as evidências da realidade, gerando instrumentos capazes de identificar e medir algum tipo de fenômeno social, estabelecido a partir de uma reflexão teórica (CARDOSO *apud* BRASIL, 2010).



Funções Básicas

Considerando uma visão mais agregada, pode-se dizer que os indicadores têm as seguintes funções básicas (BONNEFOY; ARMIJO *apud* BRASIL, 2010):

- Descritiva – tem como característica apontar informação sobre uma realidade empírica, situação social ou ação pública como, por exemplo, a quantidade de famílias em situação de pobreza;
- Valorativa – também chamada avaliativa, implica em agregar informação de juízo de valor à situação em foco, com a finalidade de avaliar a importância relativa de determinado problema ou verificar a adequação do desempenho de um programa como, por exemplo, o número de famílias em situação de pobreza em relação ao número total de famílias.

Essas funções permitem que indicadores sejam utilizados em diferentes etapas do ciclo de gestão de políticas públicas, no diagnóstico de situação, para subsidiar a definição de um problema, no desenho e na fixação das referências de uma política pública, que se deseja modificar, para monitoramento e avaliação da execução, revisão do planejamento e correção dos

[...] o processo de seleção de indicadores deve buscar se associar a algumas propriedades que caracterizam uma boa medida de desempenho

desvios, e para avaliação de alcance de metas, dos resultados no público-alvo e dos impactos na sociedade.

Propriedades

Face à grande quantidade de medidas disponíveis, o processo de seleção de indicadores deve buscar se associar a algumas propriedades que caracterizam uma boa medida de desempenho. Na visão da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*apud* BRASIL, 2010), as propriedades dos indicadores se dividem em dois grupos distintos, essenciais e complementares.

As propriedades essenciais são aquelas que qualquer indicador de programa deve apresentar, sendo consideradas como critérios de escolha, independentemente da fase do ciclo, planejamento, execução e avaliação, de gestão em que se encontra o programa. São propriedades essenciais: validade, confiabilidade e simplicidade.

- Validade – seria representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja modificar. Um indicador deve traduzir o que está sendo medido e manter esse sentido ao longo do tempo;
- Confiabilidade – quer dizer que a origem das fontes dos indicadores deve ser confiável, utilizando metodologias reconhecidas e transparentes na coleta, processamento e divulgação;
- Simplicidade – os indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público interno ou externo.

As propriedades complementares – sensibilidade, desagregabilidade, economicidade, estabilidade, mensurabilidade e auditabilidade – também são muito importantes, mas, dependendo da fase do ciclo de gestão de programas, podem ser alvo de uma análise quando há conflito de escolha.

- Sensibilidade – capacidade que um indicador possui de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das modificações realizadas;
- Desagregabilidade – capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos. Em virtude da dimensão territorial, representa um fator essencial na implementação de políticas públicas;
- Economicidade – capacidade de se obter os indicadores a custos baixos; a relação entre os custos de obtenção e os benefícios conseguidos, deve ser favorável;
- Estabilidade – representa a possibilidade de se estabelecer séries históricas, permitindo monitoramento e comparações;
- Mensurabilidade – capacidade de alcance e mensuração quando necessário, na sua versão mais atual, com maior precisão possível e sem duplo sentido;
- Auditabilidade – permite a qualquer pessoa sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso dos indicadores, obtenção, tratamento, difusão e interpretação.

Outras propriedades podem ser consideradas:

- a) Publicidade – os indicadores devem ser públicos, conhecidos em todos os níveis da instituição, bem como pela sociedade e demais integrantes da administração pública;
- b) Temporalidade – indica o momento em que se deve começar a medição, a disponibilidade de obtenção quando resultados diferentes acontecerem e possibilita um acompanhamento periódico do desempenho do programa;
- c) Factibilidade – significa que os dados necessários para as medições se constituem em informações que fazem parte dos processos de gestão da instituição.

Taxonomias

A literatura aponta diversas formas e critérios de classificação de indicadores. Segundo Rua (2004), os indicadores podem ser classificados em estratégicos e de processos.

Indicadores estratégicos são voltados à visão e aos objetivos da organização. Informam o “quanto” a organização se encontra na direção de sua visão. Refletem o desempenho em relação aos objetivos estratégicos da organização. Sua formulação se dá segundo as dimensões e critérios estabelecidos no Planejamento Estratégico das organizações.

Indicadores de processo acompanham e avaliam o desempenho do processo, representação objetiva de características do processo que devem ser acompanhadas ao longo do tempo para avaliar e melhorar seu desempenho. Medem a eficiência e a eficácia dos processos e se dividem em:

- a) Indicadores de qualidade ou eficácia – são mais subjetivos; partem da observação. Não existem métricas exatas para medi-los, mas há metodologia. Servem para medir a satisfação do cliente com os produtos ou serviços oferecidos, bem como o grau de atendimento aos requisitos definidos;
- b) Indicadores de não qualidade – têm como objetivo mencionar o que deixou de ser feito ou mal feito.

Indicadores de produtividade ou eficiência avaliam a relação entre os recursos empregados e os produtos ou serviços produzidos. Medir o que se passa dentro dos processos e atividades permite identificar problemas e conseguir preveni-los, para que não tragam prejuízos.

Indicadores de desempenho permitem uma avaliação exata do esforço empregado para gerar os produtos ou serviços.

Indicadores de capacidade medem a capacidade de resposta de um processo, levando-se em conta as saídas produzidas por unidade de tempo.

Indicadores quantitativos são obtidos por meio de números e dados exatos, que são obtidos por meio de mensuração e tabulação de relatórios, entre outras ferramentas.



Natureza do indicador

De acordo com o Sistema Estatístico Nacional, um dos principais sistemas idealizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que consolida os indicadores de algumas das suas principais publicações, dentro de uma perspectiva ampla e também a evolução histórica, os indicadores podem ser econômicos, sociais e ambientais.

Os indicadores econômicos espelham o comportamento da economia de um país. Por terem sido os primeiros a serem produzidos, possuem uma teoria geral mais consolidada. São utilizados no setor governamental na gestão das políticas fiscal, monetária, cambial, de comércio exterior, de desenvolvimento e outras. No setor privado orientam decisões do planejamento estratégico, investimentos, contratações, concorrência, entrada ou saída de mercados.

Os indicadores sociais apontam o nível de bem-estar geral e de qualidade de vida da população, principalmente em relação à saúde, educação, trabalho, renda, segurança, habilitação, transporte, aspectos demográficos e outros.

Os indicadores ambientais demonstram o progresso alcançado na direção do desenvolvi-

mento sustentável, que compreende, segundo as Nações Unidas, quatro dimensões: ambiental, social, econômica e institucional.

Complexidade

Essa classificação permite compreender que indicadores simples podem ser combinados de forma a obter uma visão ponderada e multidimensional da realidade. Podem ser analíticos e sintéticos.

Os indicadores analíticos retratam dimensões sociais específicas, como, por exemplo, a taxa de evasão escolar.

Os indicadores sintéticos, também chamados de índices, sintetizam diferentes conceitos da realidade baseados em experiências. Diversas instituições nacionais e internacionais divulgam indicadores sintéticos, como PIB, Ideb, IPC e IDH¹.

Objetividade

Essa classificação tem proximidade com o caráter quantitativo ou qualitativo de um indicador. Na visão de Jannuzzi (2005 *apud* BRASIL, 2010), os indicadores podem ser objetivos e subjetivos.

¹ Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Os indicadores objetivos referem-se a eventos concretos da realidade social, geralmente são quantitativos, construídos a partir de estatísticas públicas ou registros administrativos disponíveis.

Os subjetivos são qualitativos, servem para captar sensações ou opiniões e utilizam técnicas do tipo pesquisa de opinião.

Indicadores de gestão do fluxo de implementação de programas

De grande importância para gerenciar o processo de formulação e implementação das políticas públicas, essa classificação permite separar os indicadores de acordo com sua aplicação nas diferentes fases do ciclo de gestão. Segundo Bonnefoy e Armijo (2005 *apud* BRASIL, 2010) e Jannuzi (2005 *apud* BRASIL, 2010), os indicadores podem ser de insumo, processo, produto, resultado e impacto.

Indicadores de insumo estão ligados diretamente aos recursos a serem alocados, ou seja, à disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros a serem utilizados pelas ações de governo.

Indicadores de processo são medidas intermediárias que identificam o esforço empreendido na obtenção dos resultados. Medem o nível de utilização dos insumos no processo.

Indicadores de produto são aplicados para medir o alcance das metas físicas. Representam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo do programa.

Indicadores de resultado expressam, direta ou indiretamente, os benefícios obtidos pelo público-alvo decorrentes de ações empreendidas no programa e têm importância no contexto de gestão pública orientada a resultados.

Indicadores de impacto são mais abrangentes e multidimensionais. Estão relacionados com

a sociedade de um modo global e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazo.

Indicadores de avaliação de desempenho

Essa classificação possui foco maior na avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados. Por essa ótica, segundo o TCU (BRASIL, 2009), os indicadores podem ser de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Os indicadores de economicidade medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos, materiais, humanos e financeiros necessários às ações que produzirão os resultados planejados. Têm como objetivo diminuir os custos sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos e requerem um sistema que estabeleça referenciais de comparação e negociação.

Os indicadores de eficiência estão ligados à produtividade, ou seja, quanto se consegue produzir com os meios disponíveis. Utilizando um padrão, a eficiência de um processo será tão maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou os mesmos produtos ou serviços forem obtidos com menor quantidade de recursos.

Indicadores de eficácia apontam o grau com que um programa atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, estabelecido o referencial e as metas, utilizam-se indicadores de resultado para avaliar se estes foram atingidos ou superados.

Indicadores de efetividade medem os efeitos positivos ou negativos no processo que sofreu a intervenção; apontam se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa.

Limitações

Apesar de o indicador ser uma excelente ferramenta para o gestor monitorar e avaliar o resultado de suas ações, existem situações em que sua utilização deverá ser bem avaliada para que demonstre a realidade, evitando distorções no resultado, como:

a) Indicadores, por definição, são abstrações, representações de uma realidade, portanto suscetíveis aos vieses de quem produziu, coletou ou interpretou. Desta forma, o gestor de uma política pública deve, periodicamente, realizar uma avaliação para verificação da conveniência dos indicadores utilizados no processo, estando atento ao surgimento de novos modelos, mais aperfeiçoados. O gestor deve confiar nas escolhas enquanto não surgem alternativas melhores, mais válidas e aprimoradas, desenvolvidas a partir de pesquisas e trabalhos metodologicamente confiáveis (MAGALHÃES *apud* BRASIL, 2010);

b) O indicador apenas aponta, assinala, indica. São comuns casos em que o foco das ações é deslocado da realidade com que se deseja trabalhar para o indicador escolhido para

representá-la. Em alguns casos os indicadores são escolhidos primeiro, para depois associá-los a uma determinada demanda. Em certas situações existe identificação entre o conceito e o indicador como, por exemplo, mortalidade ou morbidade por causas diversas, porém, em geral, esta não é a regra, principalmente para conceitos multidimensionais como desenvolvimento humano e qualidade de vida (JANNUZZI, 2002 *apud* BRASIL, 2010);

c) Devido à complexidade dos conceitos, não se pode restringir a gestão de uma política ou programa à simples apreciação de um indicador sintético. Por exemplo, o IDH é resultado da ponderação de três temas distintos (economia, saúde e educação). O gestor deve estar atento, pois uma variação positiva, decorrente de um aumento em uma dimensão, pode mascarar problemas nas outras, como um aumento do PIB per capita pode esconder problemas na educação ou saúde;

d) As metas são criadas para dirigir o foco da atenção às prioridades. No entanto, podem, inadvertidamente, induzir a desvios de conduta profissional ou distorções na análise do desempenho, caso o administrador não esteja alerta às demais atividades de seu órgão.



INDICADORES NO ORÇAMENTO

Conceitos e definições de orçamento público

Na visão de Fortes (*apud* ZAGO, 2006), o orçamento “é uma prévia autorização do Legislativo para que se realizem receitas e despesas de um ente público, obedecendo a um determinado período de tempo”. Define Fortes que o orçamento é um planejamento contínuo e dinâmico em que o Estado evidencia seus planos e programas de trabalho. Já Kohama (2003 *apud* ZAGO, 2006) vê o orçamento como “um sistema de planejamento integrado onde são utilizadas técnicas de planejamento e programação de ações condensadas visando o bem-estar da coletividade”. Ainda segundo Kohama, orçamento é um processo em que se elabora, expressa, executa e avalia o cumprimento do programa de governo, para cada período.

Leis orçamentárias

O orçamento é regido por uma série de leis, que dão forma ao modelo de orçamento público aplicado atualmente no Brasil. A Constituição Federal, em seu artigo 165, prevê a necessidade de se estabelecer a Lei do Plano Plurianual, a Lei das Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual.

Plano Plurianual (PPA)

O PPA foi instituído pela Constituição de 1988 e tem como função determinar as diretrizes, estratégias e metas da administração pública em médio prazo. O PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O comprometimento do PPA com os resultados esperados exige um processo de monitoramento permanente e de avaliações periódicas, o que permite a verificação da eficiência, eficácia e efetividade da realização de suas ações, conferindo caráter gerencial ao instrumento. Um dos objetivos do PPA é criar condições para avaliação e mensuração dos produtos das ações do Governo e dos efeitos destas ações sobre a realidade, dotando o administrador público de instrumento gerencial estruturado e atualizado, visando facilitar a tomada de decisões, corrigir desvios e direcionar a aplicação de recursos para a realização dos resultados pretendidos.

O ciclo de gestão do PPA

O ciclo de gestão de PPA é composto pelas etapas de elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão dos programas. Todo o processo é iniciado a partir da identificação de um problema ou demanda da sociedade.

Indicadores no PPA

Os indicadores fazem parte do PPA e se constituem em instrumento para viabilizar a demonstração do desempenho do programa. Eles representam o meio de informação sobre o andamento do plano e se consolidam em um importante sistema de análise e avaliação.

Os indicadores se caracterizam como atributos gerenciais dos programas e, no PPA, são utilizados como índices de referência, índices previstos e índices parciais.

Os índices de referência servem de linha de base para verificar os resultados dos programas. Os índices previstos, utilizados no final do plano, retratam as mudanças esperadas no público-alvo e estão ligados aos objetivos do programa. Os índices parciais são necessários às ações de acompanhamento

gerencial periódico e, geralmente, são anuais. Os programas finalísticos do PPA devem ser mensurados por meio de um ou mais indicadores, capazes de avaliar o desempenho do programa, devem ser de fácil aferição e coerentes com os objetivos estabelecidos, e sensíveis à contribuição das principais ações e apuráveis em tempo oportuno.

Pontos de destaque

Alguns aspectos são relevantes e devem ser considerados pelos gerentes do programa e demais envolvidos na construção e utilização de indicadores do PPA.

A qualidade de um indicador é uma forma de garantir métodos e critérios de escolha que sejam válidos e pertinentes. O gestor público deve ter em mente que o que se pretende com a utilização de indicadores de desempenho não é produzir números, mas aferir resultados. A quantidade de indicadores depende, basicamente, da complexidade do programa, das dimensões abrangidas pelo objetivo e também do contexto analisado. Em razão da diversidade que essas variáveis podem assumir, não existe uma regra definida, a não ser restringir o número de indicadores ao mínimo aceitável, desde que não se comprometa a detecção dos dados relevantes.

A fonte é um aspecto importante na seleção dos indicadores, deve se evitar “reinventar a roda”, pois existe uma grande variedade de indicadores disponíveis para uso. Somente após o gestor confirmar a indisponibilidade de medidas confiáveis, é que deve então construí-las no contexto do programa.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO passa a ter, a partir da Constituição Federal de 1988 e mais recentemente

com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), um papel central e prévio de regulação política e de normatização técnica dos principais aspectos do orçamento público anual, seja da União, dos Estados ou dos Municípios.

A LDO, conforme Kohama (2003 *apud* BRASIL, 2009), tem a finalidade de orientar a elaboração do orçamento anual, orçamento fiscal, investimento e da seguridade social, adequando-os às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no PPA, sendo então a LDO o elo entre o PPA e a LOA.

A Lei Estadual nº 6.010, de 18 de julho de 2011 (RIO DE JANEIRO, 2011), que dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei do Orçamento Anual para 2012, em seu artigo 42, seção III, prevê:

Para fins de acompanhamento das despesas com os produtos das ações realizadas e de avaliação de resultados dos programas implementados por meio da Lei de Orçamento Anual, a Secretaria de Planejamento e Gestão deverá produzir relatório quadrimestral cotejando os valores liquidados com o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual 2012-2015 e suas revisões.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA constitui o ponto central do ciclo de gestão dos recursos públicos, a partir do qual se dá a integração dos processos de planejamento, orçamento e execução orçamentária e financeira, contabilidade e controle na administração pública.

O orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância e, provavelmente, o mais antigo da administração pública. A

administração, através do monitoramento e avaliação anual do orçamento, identifica as ações corretivas necessárias, reprioriza ou incorpora novas iniciativas, resultantes da dinâmica política e social, reiniciando um novo ciclo.

A eficiência e a eficácia, combinadas, têm por objetivo atribuir o maior valor possível a cada centavo arrecadado, obtendo como retorno o melhor resultado da sua aplicação; é a qualidade do gasto em ação.

CONCLUSÃO

A busca por uma gestão pública eficiente e comprometida com resultados requer diversas transformações. Uma das ferramentas mais utilizadas em auxílio a essa gestão são os indicadores para a mensuração e avaliação do desempenho da instituição.

Um sistema de informação sobre gestão e desempenho possibilita uma maior eficiência na alocação de recursos, aumentando a autonomia e a responsabilidade dos dirigentes. Através de análise das informações disponíveis, é possível avaliar a gestão pública, suas decisões e a execução de suas ações, utilizando a medição e análise de desempenho.

A utilização das informações serve para subsidiar o planejamento, a avaliação, a tomada de decisão e a implementação de melhorias. Para o gestor público a excelência de sua gestão pressupõe a obtenção e tratamento sistemático de dados e informações de qualidade, um sistema de informações estruturadas e adequadas e a obtenção e uso de informações comparativas. Um sistema de indicadores de desempenho bem planejado e estruturado oferece a possibilidade de um grau maior de compromisso com resultado, através da determinação de metas de desempenho que expressem os resultados esperados, comprometidos com a quantidade e qualidade dos serviços prestados e da efetividade e eficiência com que são oferecidos.

Então medir é fundamental para se determinar aonde se quer chegar, assim como na condução de um cruzeiro em plena travessia de um oceano, em que os instrumentos de uma cabine de comando indicam ao comandante a velocidade, pressão do vento, nível do combustível, longitude, temperatura, etc., também os gestores necessitam de indicadores que mostrem como a organização está evoluindo.

REFERÊNCIAS

- ANTICO, Cláudia; JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores e a gestão de políticas públicas*. 2005. Disponível em: <www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Poi%C3%ADticas_Publicas/Indicadores_e_Gest%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- ARAÚJO, Maria Gilseclécia da Silva; PEREIRA, Clesia Camilo. Utilização de indicadores de desempenho no setor público: estudo realizado na Controladoria Geral da União. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 11., 2011, São Paulo. *Anais...* Disponível em: <www.congressosp.fipecafi.org/artigos112011/502.pdf>. Acesso em: 10 out. 2011.
- BRASIL. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Indicadores de programas: guia metodológico*. Brasília, 2010. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Indicadores de desempenho*. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://listas.controlepublico.org.br/pipermail/gplan/attachments/20100818/528ff726/attachment-0001.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- _____. Técnica de indicadores de desempenho para auditorias. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 44, n. 3, 11 jan. 2011. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/tecnicas_anop/BTCU_indicadores_de_desempenho.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. *Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo*. Brasília: IPEA, 2009. (Textos para discussão, n. 1369). Disponível em: <www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/123456789/136/texto%20avalia%E7%E3o%20pst.pdf?sequence=3>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- KALIFE, Marco Aurélio. Uma proposta de adoção de indicadores de desempenho a partir do balanced scorecard na administração pública municipal: o caso da Secretaria da Educação do Município de Canoas-RS. 2003. Dissertação (Mestrado em Controladoria – modalidade profissionalizante)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003. Disponível em: <www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4002/000395896.pdf?sequence=1>. Acesso em: 19 maio 2011.
- RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei nº 6.010, de 18 de julho de 2011*. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei do Orçamento Anual de 2012 e dá outras providências. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/178331/DLFE_45584.pdf/LDO_2012.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2011.
- RUA, Maria das Graças. *Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores*. Brasília: ENAP, 2004. Disponível em <www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraEstudoIndicadores-novo.pdf>. Acesso em 8 maio 2011.
- SILVA, Almir. *Estabelecendo indicadores de desempenho para uma organização pública: uma abordagem segundo os preceitos do “balanced scorecard”*. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia – modalidade profissionalizante)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3884/000345134.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jul. 2011.

SILVA, Leandro Costa da. O balanced scorecard e o processo estratégico. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v.10, n. 4, p. 61-73, out./dez. 2003. Disponível em: <www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/v10n4art6.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

SOUZA, Antônio Marcos. *Painel de indicadores de desempenho de processos: uma proposta para empresas do ramo de administração de condomínios*. 2006. Disponível em: <www3.mg.senac.br/NR/rdonlyres/euhwnz3ykdtz6yzzgfwldkyxf5eja76ulua6pmjjmuinjtkkuuobvhux7kwmpyk45eu-jipz3e5flxg/Painel+de+Indicadores+Desempenho+de+Processo.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2011.

ZAGO, Silvio Luis da Silva. *Balanced scorecard como ferramenta na avaliação de desempenho da gestão do orçamento público: caso prático: DMAE*. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia – modalidade profissionalizante)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/10555/000595763.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jul. 2011.

