



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação

Departamento de Administração

CLÁUDIO LOPES COLARES

**ATRIBUTOS DOS INDICADORES DE DESEMPENHO NA
GESTÃO PÚBLICA: Estudo do Plano Plurianual 2008/2011
do Distrito Federal**

Brasília – DF

2012

CLÁUDIO LOPES COLARES

**ATRIBUTOS DOS INDICADORES DE DESEMPENHO NA
GESTÃO PÚBLICA: Estudo do Plano Plurianual 2008/2011
do Distrito Federal**

Monografia apresentada a Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Doutor, Onofre R. de Miranda

Brasília – DF

2012

Colares, Cláudio L.

Atributos dos Indicadores de Desempenho na Gestão Pública:
Estudo do Plano Plurianual 2008/2011 do Distrito Federal / Cláudio
Lopes Colares – Brasília, 2012.

56 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília,
Departamento de Administração, 2012.

Orientador: Prof. Dr. Onofre R. de Miranda, Departamento de
Administração.

1. Administração Pública. 2. Plano Plurianual do Distrito Federal
2008/2011. 3. Indicadores de Desempenho na Gestão Pública. I.
Título.

CLÁUDIO LOPES COLARES

**ATRIBUTOS DOS INDICADORES DE DESEMPENHO NA
GESTÃO PÚBLICA: Estudo do Plano Plurianual 2008/2011
do Distrito Federal**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília

Cláudio Lopes Colares

Doutor, Onofre R. de Miranda
Professor-Orientador

Titulação, Nome completo
Professor-Examinador

Titulação, Nome completo
Professor-Examinador

Brasília, 14 de Julho de 2012

Ao meu queridíssimo e amado filho Vinícius,
companheiro dessa jornada desde o ventre.

RESUMO

A partir da classificação e análise dos indicadores de desempenho presentes no PPA-2008/2011 do Distrito Federal, buscou-se identificar atributos presentes nesses indicadores relacionados às dimensões economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Apesar de suas limitações, os indicadores de desempenho são considerados como técnica administrativa capaz com que a avaliação da gestão pública supere a mera verificação de aspectos formais (*compliance*) e passe a enfatizar os resultados.

Partiu-se do pressuposto de que as dimensões mencionadas estavam contempladas nos indicadores concebidos, o que não se confirmou. Também, previu-se um número significativo de indicadores, sobretudo em áreas de maior apelo público, a exemplo de Educação, Infraestrutura e Saúde, o que, idem, não se materializou.

Outrossim, viu-se concentração de indicadores de eficácia, alguns que contemplam efetividade e nenhuma referência às dimensões eficiência e economicidade. Apesar disso, a análise dos objetivos explicitados pelos programas revelaram a necessidade da abordagem desses indicadores (eficiência e economicidade). Isso chamou atenção para a consistência dessa relação entre os indicadores escolhidos e esses mesmos objetivos, hipótese inicial que também restou frustrada, pois não foram observados nos indicadores alguns elementos constitutivos essenciais a sua concepção e análise. Nesse sentido, também foi observada a relevância da atuação do órgão central de planejamento e do Poder Legislativo para efeito de aprimoramento dos indicadores, respectivamente, na consolidação e preparação da proposta legislativa e/ou na etapa legislativa.

De resto, alguns apontamentos para novas pesquisas, a exemplo da multidimensionalidade de indicadores diante do mesmo atributo inerente aos programas de governo, que devem contar com indicadores capazes de oferecer visão ampliada do desempenho pretendido pelos gestores.

Palavras-chave: gestão pública, indicador de desempenho, dimensões eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

SUMÁRIO

| | | |
|------|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 7 |
| 1.1 | Formulação do problema | 8 |
| 1.2 | Objetivo Geral | 9 |
| 1.3 | Objetivos Específicos | 9 |
| 1.4 | Justificativa | 10 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO | 14 |
| 2.1 | Introdução | 14 |
| 2.2 | Conceitos e aspectos gerais | 14 |
| 2.3 | Aplicação de indicadores de desempenho no setor público | 15 |
| 2.4 | Atributos, dimensões e tipos de indicadores de desempenho | 17 |
| 2.5 | Construção de Indicadores | 19 |
| 2.6 | Seleção de Indicadores..... | 24 |
| 2.7 | Limitações dos Indicadores de Desempenho | 26 |
| 2.8 | Sistema de Planejamento do DF | 27 |
| 2.9 | Descrição do PPA 2008/2011 | 31 |
| 2.10 | Caracterização dos Indicadores do PPA 2008/2011 do DF | 32 |
| 3 | MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA | 34 |
| 3.1 | Tipo e descrição geral da pesquisa..... | 34 |
| 3.2 | Caracterização da organização, setor ou área do objeto de estudo | 35 |
| 3.3 | População e amostra | 35 |
| 3.4 | Instrumentos de pesquisa | 35 |
| 3.5 | Procedimentos de coleta e de análise de dados..... | 36 |
| 4 | RESULTADOS OBTIDOS E DISCUSSÃO | 37 |
| 4.1 | Dimensão Eficácia | 41 |
| 4.2 | Dimensão Efetividade | 43 |
| 4.3 | Dimensão Eficiência..... | 44 |
| 4.4 | Dimensão Economicidade | 46 |
| 4.5 | Outras Observações | 47 |
| 5 | CONCLUSÕES | 49 |
| 6 | REFERÊNCIAS..... | 54 |

1 INTRODUÇÃO

O Estado promove ações para proporcionar satisfação às necessidades de uma sociedade, que, em função da multiplicidade de ações, requer controles que garantam a efetiva gestão dos recursos públicos, proporcionada pela adoção de técnicas e procedimentos de gestão.

Para assegurar êxito na gestão dos recursos públicos, há mecanismos planejamento, execução e controle decorrentes de legislação. Embora esse conjunto de instrumentos esteja contido num modelo focado em aspectos de legalidade, regularidade e conformidade, progressivamente, surge a necessidade de se adotar meios capazes de orientar a tomada de decisões, revelar práticas irregulares e, sobretudo, aferir os resultados das ações dos administradores públicos.

Nesse contexto, indicadores de desempenho, quantitativos e qualitativos, aplicados na análise de execução de metas, podem avaliar e revelar o desempenho dos gestores na aplicação dos recursos. Desse modo, os indicadores de desempenho passam a ser cada vez mais aplicados para o conhecimento, a gestão e o planejamento de políticas públicas.

Jannuzzi (2002:57, citado por Nogueira 2010:33):

Em geral, indicadores de desempenho visam possibilitar a sistematização de informações referentes ao uso de recursos, procedimentos, resultados e impactos sociais dos serviços prestados por órgãos públicos. Assim, a elaboração de indicadores de desempenho lida com complexidades transversais à condição de “o que medir?” e “o que não medir?”, escolhas essas que se traduzem numa tarefa delicada devido à inexistência de uma teoria ampla e formal que permita orientá-las com estrita objetividade.

Ainda de acordo com Nogueira (2010:74):

Indicadores de desempenho podem proporcionar aumento de autoconhecimento organizacional, podem também ser desdobrados e usados para casos específicos em áreas organizacionais específicas e, se devidamente interpretados, para contextos aparentemente diferentes.

Nesse sentido, o trabalho em questão analisou a concepção, apuração e aplicação de indicadores de desempenho referentes aos programas concebidos no Plano Plurianual – PPA-2008/2011 do Distrito Federal (Lei nº 4.007/07 e suas alterações).

A característica mais relevante deste trabalho é o esforço para identificar atributos presentes nesses indicadores, particularmente aqueles relacionados às dimensões economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

1.1 Formulação do problema

Trata-se do estudo sobre indicadores de desempenho inseridos nos programas de governo do PPA-2008/2011 do Distrito Federal.

A adoção de instrumentos como indicadores de desempenho objetivam superar as dificuldades da gestão pública em aferir e evidenciar os resultados obtidos na aplicação dos recursos públicos. Buscam, desse modo, constituir-se em instrumentos capazes de simplificar a realidade. Para o gestor são, dentre outros, instrumentos de monitoramento. Às entidades de controle, um referencial para certificar os resultados obtidos. Às lideranças políticas, um instrumento de prestação de contas à sociedade. Enfim, diversas finalidades podem ser atendidas pelos indicadores desempenho, com os resultados explicitados ou confrontados com parâmetros capazes de informar a evolução da realidade atacada pelas intervenções públicas.

Neste trabalho, pesquisaram-se indicadores de desempenho aplicados no referido plano, bem assim a utilização da técnica no referido instrumento de planejamento, pois, ao abordar indicadores de desempenho para efeito das políticas públicas do Distrito Federal, buscou-se identificar os atributos qualificadores destes, de sorte a aferir em que medida eles contribuem para o atendimento dos propósitos para os quais foram produzidos.

Desse modo, o propósito básico do trabalho foi identificar se as dimensões economicidade, eficiência, eficácia e efetividade estiveram presentes nos indicadores de desempenho trazidos pelo PPA-2008/2011.

Adicionalmente a isso, verificou-se predominância ou ausência de alguma das características mencionadas dentre os indicadores analisados.

As hipóteses iniciais do trabalho foram:

- as programações do PPA-2008/2011 foram abordadas por indicadores de desempenho para as dimensões mencionadas (eficácia, efetividade,

economicidade e eficiência), compondo um modelo de avaliação mais completo, com maior capacidade de trazer conhecimento sobre os programas;

- há consistência entre os indicadores e demais elementos dos programas de governo, sobretudo no que se refere aos objetivos propostos para esses programas; e
- há, no PPA-2008/2011, um quantitativo significativo de indicadores de desempenho, sobretudo nos programas de maior relevância social, a exemplo de Educação, Infraestrutura e Saúde.

1.2 Objetivo Geral

Identificar e analisar os indicadores de desempenho presentes no PPA-2008/2011 do Distrito Federal em suas dimensões, seus qualificadores, a exemplo de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

1.3 Objetivos Específicos

São estes:

- Identificar as dimensões presentes nos indicadores de desempenho constantes no PPA-2008/2011 do Distrito Federal, classificando-os segundo a dimensão a que se referem; e
- Identificar avanços e dificuldades na aplicação da técnica de gestão indicadores de desempenho;

1.4 Justificativa

Tradicionalmente, a gestão e avaliação das atividades públicas são centradas em aspectos formais – *compliance*¹. No entanto, diante da insuficiência da abordagem mencionada, tem-se evoluído no sentido de mensurar o desempenho por instrumentos que tomem em conta enfoques como eficácia, eficiência e efetividade e economicidade alcançada com a aplicação de recursos públicos.

É preciso ressaltar que a importância dessa temática se dá em escala global. Bresser Pereira (1998:243), ao delinear os contornos da administração pública gerencial, assim o faz:

- descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as ideias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de **indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência**;
- controle por resultados, a *posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

(grifo não consta no original)

Desse modo, entra em evidência a análise de desempenho, que auxilia a gestão pública na medida em que possibilita uma visão gerencial por intermédio da mensuração dos programas governamentais e da atuação dos gestores públicos, do fornecimento de informações para melhor alocação de recursos físicos e financeiros, avaliação dos controles internos e da execução orçamentária, dentre outras contribuições.

¹ *Compliance*, para a Auditoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (2010), representa o conjunto de disciplinas para fazer cumprir as normas legais e regulamentares, as políticas e as diretrizes estabelecidas para o negócio e para as atividades da instituição ou empresa, bem como evitar, detectar e tratar qualquer desvio ou inconformidade que possa ocorrer.

Particularmente, o estudo em pauta abordou uma das ferramentas disponibilizadas ao gestor público, os indicadores de desempenho, que, em sua relativa simplicidade, pode proporcionar meios objetivos de verificação da realidade.

Essa temática vem ganhando espaço na seara pública. Desse modo, realça-se a importância da análise ora empreendida, estudo de caso no Distrito Federal, no seu PPA-2008/2011, aprovado pela Lei nº 4.007/07 e suas alterações.

É preciso registrar que, por força do Decreto nº 2.829/98, entre os componentes dos programas governamentais componentes do plano plurianual estão os indicadores de desempenho pertinentes. Oportuno ressaltar também que este plano, de cunho obrigatório para todos os entes da federação, trata das políticas públicas orçamentárias para o período quadrienal, isto é, de médio prazo, e é constituído por programas de governo.

A importância deste esforço de pesquisa residiu no fato de lidar com questão relativamente recente no Distrito Federal. Com o enriquecimento do PPA pelos indicadores de desempenho, foram estabelecidas as condições para que os programas contem com um instrumento relativamente simples para verificação dos resultados aplicados frente aos recursos utilizados.

Importante discorrer, ainda que brevemente, sobre as dimensões mencionadas.

Inicialmente, a eficácia trata do que fazer, de fazer as coisas certas, da decisão de que caminho seguir. Desse modo, está relacionada à escolha e, depois de escolhido o que fazer, fazer esta coisa de forma produtiva leva à eficiência. A eficácia corresponde ao grau em que os resultados de uma organização correspondem às necessidades e aos desejos do ambiente externo. Tratando-se dos níveis de decisões da empresa, a eficácia está relacionada ao nível tático ou gerencial, logo abaixo do estratégico.

No tocante à eficiência enfatiza como fazer e não do que fazer. Trata de fazer o que quer que seja de modo correto. Quando se fala em eficiência, está se falando em produtividade, em fazer mais com o mínimo de recursos possíveis. Por sua vez, a eficiência ao nível operacional.

Por sua vez, a efetividade é o conceito que congrega o positivo que existe na eficiência e na eficácia. Ao ser efetivo, tem-se orientação das ações e recursos em busca do melhor resultado, isto é eficácia. Também desenvolve as atividades no melhor padrão de qualidade, ou seja, há eficiência.

Há ainda a economicidade que, embora se refira ao meio, não é menos importante. Portanto, ao adquirir insumos para o desempenho das funções públicas, deve-se atender às especificações com o menor dispêndio possível, isto é, que consome pouco em relação aos serviços prestados.

Consagrando o bem gerir dos recursos retirados do cidadão, há que se dizer da transparência na condução da coisa pública, *accountability*², não é razoável tolerar que não sejam trazidos das Ciências da Gestão os instrumentos capazes de imprimir e transparecer o necessário desempenho na Administração Pública. Sobre o assunto, veja-se o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU (2011:10):

Na administração pública, a utilização de indicadores de desempenho para aferir os resultados alcançados pelos administradores é uma técnica relacionada com o conceito de *accountability* (responsabilização) de desempenho. O Ministério do Planejamento estabelece que para cada programa finalístico é obrigatório haver ao menos um indicador. Para os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, a definição de indicadores é facultativa.

Registre-se inclusive que dois dos termos aqui tratados já foram incorporados ao Sistema Constitucional Brasileiro. Veja-se o teor dos arts. 37 e 70 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte (...)

(...)
Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(grifo não consta no original)

Apesar de não se tratar de um princípio da administração pública, economicidade foi apresentada como diretriz para o controle estatal.

Embora se trate de definição de cunho jurídico, sua concepção integra os atributos ora abordados, isto é, além da eficiência propriamente dita, eficácia, economicidade e efetividade. Veja-se a respeito Meirelles (1996:90-91):

² *Accountability*, em seu sentido mais abrangente, pode ser definida como a responsabilidade do governante de prestar contas de suas ações, o que significa apresentar o que faz, como faz e por que faz.

Eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Porém, estritamente, a eficiência em acepção jurídica não permite torná-la gênero que abranja os demais atributos em pauta, pois não se confunde com eficácia nem com efetividade. A eficiência tem sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa, isto é, diz respeito, portanto, à conduta dos agentes.

Por outro lado, eficácia tem relação com os produtos alcançados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental.

Finalmente, a efetividade é voltada para resultados obtidos com ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos.

O desejável é que tais dimensões (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade) estejam alinhadas, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas em eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outra maneira, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é admissível que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade.

Cabe, desde já, contribuição no sentido de que a Constituição Federal venha a explicitar que as regras de eficácia, economicidade e efetividade igualmente se somam à eficiência e devem reger a administração pública.

Longe de exaurir o tema abordado, o trabalho aqui tem caráter exploratório, tendo o objetivo de observar algumas das situações existentes para, ao final, levantar considerações sobre contextos, estruturas e demais elementos que repercutem sobre a questão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Introdução

Buscou-se a conceituação de indicadores de desempenho e sua aplicação na avaliação de políticas públicas esboçadas no planejamento governamental, particularmente no PPA-2008/2011 do Distrito Federal.

2.2 Conceitos e aspectos gerais

Trata-se de número a que se atribui a função de medir algum aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com valores preestabelecidos ou almejados.

Importante destacar Sousa da Rocha (2010:17) sobre o que são efetivamente indicadores, que não se confunde com meta ou índice, a saber:

Indicador não é sinônimo de meta, objetivo ou índice. Mas estes termos, por estarem muito interligados, costumam ser utilizados indiscriminadamente. Isto porque todos remetem à existência da medição de algo. As medições, ou medidas, são efetuadas quando o que se deseja apurar pode ser obtido diretamente. Elas quantificam um produto e resultam em um valor numérico atribuído a uma variável. Como, por exemplo: hectares de florestas conservadas, número de alunos matriculados, valor orçamentário total. Um indicador é dito simples quando utiliza apenas uma medida, havendo uma relação direta entre o que será apurado e a variável escolhida para medi-lo.

Segundo o TCU (2000), a utilização de indicadores de desempenho como ferramentas de avaliação dos resultados de gestão tem sido bastante enfatizada e está relacionada ao conceito de gerenciamento voltado para resultados.

Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (2009), os indicadores são instrumentos de gestão fundamentais nas atividades de

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

Ainda de acordo com aquele órgão, os indicadores possuem, no mínimo, duas funções básicas, saber:

- descrever o estado real dos fatos e o seu comportamento, por intermédio da geração de informações; e
- estudar as informações presentes, com base em anteriores, a fim de realizar proposições valorativas.

2.3 Aplicação de indicadores de desempenho no setor público

No Brasil, a utilização de indicadores de desempenho no setor público é medida relativamente recente, particularmente com o advento do Decreto nº 2.829/98, que os mencionou entre os componentes dos programas governamentais para o PPA-2000/2003 da União:

Art. 2º Cada Programa deverá conter:

I - objetivo;

II - órgão responsável;

III - valor global;

IV - prazo de conclusão;

V - fonte de financiamento;

VI - indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar;

VII - metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo;

VIII - ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo;

IX - regionalização das metas por Estado.

(grifo não consta no original)

Consoante o trecho destacado, não é proibitivo interpretar que o indicador remete à dimensão efetividade, isto é, “situação que o programa tenha por fim modificar”.

Ainda é preciso destacar que em função de suas características, sobretudo a simplificação promovida, os indicadores são utilizados nas diferentes fases do ciclo de gestão de políticas públicas: diagnóstico, formulação,

implementação e avaliação. Dessa maneira, prestam-se a subsidiar a intervenção pública, permitindo a mensuração dos propósitos intentados. Deve-se ter em conta, os seguintes cuidados acerca dos indicadores de desempenho, a saber:

- os indicadores são apenas aproximações simplificadas da realidade da complexa;
- há outros instrumentos para aferição dos pontos abordados pelos indicadores, a exemplo de auditorias;
- os indicadores devem ser seletivos e abordar somente o que for relevante; e
- eles devem ter significância para o propósito a que se destinam, isto é, aferir aspectos relevantes de políticas públicas.

Ademais há de se ter em conta que a adoção dos indicadores de desempenho, no contexto de novas práticas de gestão, pode trazer novos e interessantes pontos para a Administração Pública. Paula (2007) destaca esses aspectos:

- administração profissional, autônoma e organizada em carreiras;
- descentralização administrativa;
- maior competição entre as unidades administrativas;
- disciplina e contenção no uso dos recursos;
- indicadores de desempenho transparentes;
- maior controle dos resultados; e
- ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado.

Por outro lado, além das dificuldades inerentes aos indicadores de desempenho, há fatores próprios da Administração Pública que dificultam a aplicação de modelos de gestão baseados nessa técnica. Costa (1998:165) oferece conjunto de cinco grupos de restrições próprias de modelos burocráticos e que afetam diretamente as possibilidades de adoção de instrumentos de aferição de desempenho:

Estrutural: Os problemas de natureza estrutural se vinculam à capacidade de uma organização em oferecer bens ou serviços no volume ou intensidade da demanda existente. Isso decorre, geralmente, da menor capacidade de oferta em relação à demanda ou da estrutura de fornecimento, do produto ou do serviço, ser mal organizada.

Processual: Por sua vez, os problemas de natureza processual dizem respeito à qualidade e à oportunidade dos bens ou serviços. Geralmente derivam de falhas da lógica estrutural ou dos processos produtivos, mas, principalmente, do “esquecimento” dos objetivos

finais da organização, dentre eles se destaca a satisfação dos clientes.

Comunicativa: Quanto aos problemas de natureza comunicativa, argumenta-se que a maioria dos problemas dos cidadãos-consumidores, na interação com as organizações, advém de distúrbios de comunicação.

Cultural: problemas de natureza cultural derivam da significação de noções de cidadania, direitos, universalidade, equidade e qualidade detidas pelos prestadores e consumidores.

Política: Os problemas de natureza política se referem à cidadania, seu exercício e os direitos a ela associados.

Verifica-se que modelos de acompanhamento de desempenho, a exemplo de indicadores, possuem fatores próprios ou inerentes que tanto potencializam quanto dificultam sua implantação. Ademais, as características próprias do setor público também exercem esses direcionamentos, predominantemente não favorável.

Por sua vez, os indicadores contribuem para a maior clareza sobre o que se deseja alcançar com certo programa de governo e sobre o que as organizações públicas e os programas devem entregar ou produzir.

2.4 Atributos, dimensões e tipos de indicadores de desempenho

No que se refere à classificação, consoante o MPOG (2010), é possível agrupá-los do seguinte modo:

- indicadores de insumo: são indicadores que estão relacionados diretamente com a alocação dos recursos humanos, materiais e financeiros a serem utilizados na ação de governo implementada;
- indicadores de processo: mensuram aspectos intermediários utilizados na obtenção dos resultados, isto é, verificam o grau de alocação dos insumos necessários para aquela ação governamental;
- indicadores de produto: referem-se ao nível de alcance das metas físicas estipuladas, já que exprimem as entregas de bens ou serviços para o público-alvo da ação de governo;
- indicadores de resultado: direta ou indiretamente, representam os benefícios obtidos pelo público-alvo da atuação estatal, sendo, por isso, importantes no contexto da gestão pública orientada para resultados; e

- indicadores de impacto: voltados para aferição dos efeitos da ação governamental no médio e longo prazo, estando associados, na maioria das vezes, aos objetivos setoriais e de governo.

Pela classificação apresentada, os indicadores são definidos de acordo com a avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados, já que permitem aferir aspectos ou dimensões do desempenho de uma programação de governo.

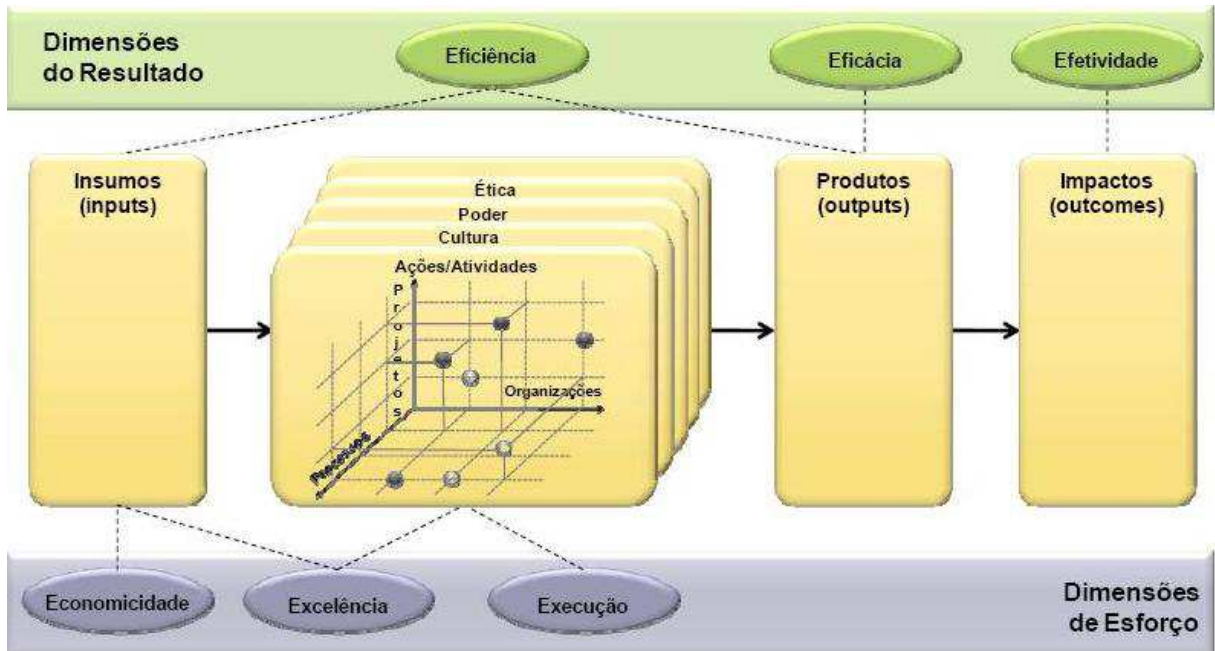
Desse modo, os indicadores podem ser de economicidade, eficiência, eficácia ou efetividade. Bittencourt (2005:19) acrescenta mais uma dimensão nesse rol de possibilidades: a equidade, definida como “medida da possibilidade de acesso aos benefícios de uma determinada ação por parte dos grupos sociais menos favorecidos, em comparação com as mesmas possibilidades da média nacional”. A seguir quadro-resumo proposto pelo autor.

| DIMENSÃO | DEFINIÇÃO | EXEMPLOS |
|---------------|--|--|
| Economicidade | Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. | As licitações para contratação de serviços de Informática resultaram em preços menores, mantida a qualidade dos serviços? |
| Eficiência | Relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados, em um determinado período de tempo. | Houve aumento no número de veículos reparados em uma oficina de manutenção, mantidos os padrões de qualidade, e os custos diretos e indiretos permaneceram constantes ou diminuíram? |
| Eficácia | Grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. | O número de crianças vacinadas na última campanha de vacinação atingiu o programado? As rodovias privatizadas foram recuperadas dentro do prazo previsto? |
| Efetividade | Relação entre os resultados alcançados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados) que motivaram a atuação institucional. | O programa “médico de família” redundou na redução da mortalidade infantil? |
| Equidade | Medida da possibilidade de acesso aos benefícios de uma determinada ação por parte dos grupos sociais menos favorecidos em comparação com as mesmas possibilidades da média do país. | O programa de reforço escolar permitiu que os alunos de menor condição socioeconômica reduzissem a distância de seus resultados escolares em relação à média geral de alunos? |

Fonte: Bittencourt (2005).

O Tribunal de Contas da União (TCU, 2000) apresenta propriedades para os indicadores de desempenho: representatividade, homogeneidade, praticidade, validade, independência, confiabilidade, seletividade, simplicidade, cobertura, economicidade, acessibilidade e estabilidade.

Ademais, é importante registrar outra abordagem para tanto, promovida por Marini (2010, citado por MPOG 2010:16), conforme ilustração a seguir.



Fonte: Marini (2010, citado por MPOG 2010:16).

Os atributos, ali denominados “6Es” do desempenho (Eficiência, Eficácia, Efetividade, Economicidade, Excelência e Execução), são reagrupados, de sorte que surgem outros dois, a saber (MPOG, 2010:20):

Execução: refere-se à realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos. Indicadores de execução podem ser encontrados no monitoramento das ações do PPA; e
Excelência é a conformidade a critérios e padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade.

Junto com o atributo economicidade, execução e excelência constituem as denominadas dimensões de esforço.

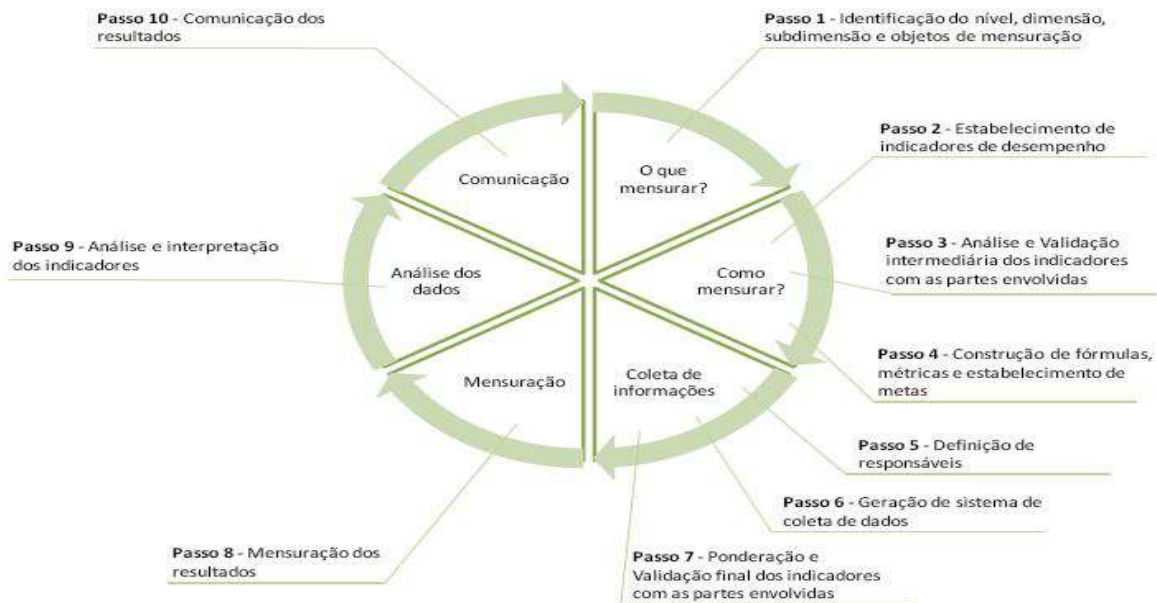
Ressalte-se que, em função das características deste trabalho, somente serão tratados aqueles já mencionados, isto é, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

2.5 Construção de Indicadores

De modo cunho extremamente prático, tem-se o trabalho do MPOG (2010) e de Pinho (2010), resumidamente apresentados a seguir.

Proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O ciclo a seguir ilustra essa proposta.



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2010:41).

Algumas das etapas são apresentadas nos tópicos adiante.

Identificação do nível, dimensão, subdimensão e objetos de mensuração

Trata-se de clarificar o que será mensurado constitui a reflexão inicial do processo de criação de indicadores de desempenho. Uma vez identificado qual o nível a ser mensurado, é requerido a definição precisa do que é, especificamente, o objeto de medida. A identificação dos objetos de mensuração se dá a partir do uso da cadeia de valor, por se tratar de um instrumento facilitador da representação do universo de análise, contribuindo para uma melhor compreensão de seu ambiente interno e externo, bem como para explicitação dos resultados e impactos pretendidos pela organização, programa ou governo.

Lembrando que a cadeia de valor é definida como o levantamento de toda a ação ou processo necessário para gerar ou entregar produtos ou serviços a um beneficiário. Trata-se de um esforço de representação das atividades de uma organização e permite melhor visualização do valor ou do benefício agregado no processo, sendo utilizada amplamente na definição dos resultados e impactos de organizações.

Estabelecimento de indicadores

Os indicadores devem ser especificados por meio de métricas estatísticas, comumente formados por porcentagem, média, número bruto, proporção e índice. Para o MPOG (2010:46), os componentes básicos de um indicador são:

Medida: grandeza qualitativa ou quantitativa que permite classificar as características, resultados e consequências dos produtos, processos ou sistemas;

Fórmula: padrão matemático que expressa à forma de realização do cálculo;

Índice (número) ou índice de referência: valor de um indicador em determinado momento;

Padrão de comparação: índice arbitrário e aceitável para uma avaliação comparativa de padrão de cumprimento; e

Meta ou índice esperado ao longo da execução do plano: índice (número) orientado por um indicador em relação a um padrão de comparação a ser alcançado durante certo período.

A isso, acrescentem-se outros itens necessários:

- denominação: forma pela qual o indicador será apresentado à sociedade;
- fonte: responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador e divulgação periódica dos índices, sendo que, em muitos casos, as informações serão buscadas junto a outras fontes que podem ser instituições oficiais ou mesmo privadas, quando de reconhecida credibilidade;
- periodicidade: frequência com a qual o indicador é apurado; e
- base geográfica: menor nível de agregação geográfica da apuração do índice, podendo ser municipal, estadual, regional ou nacional.

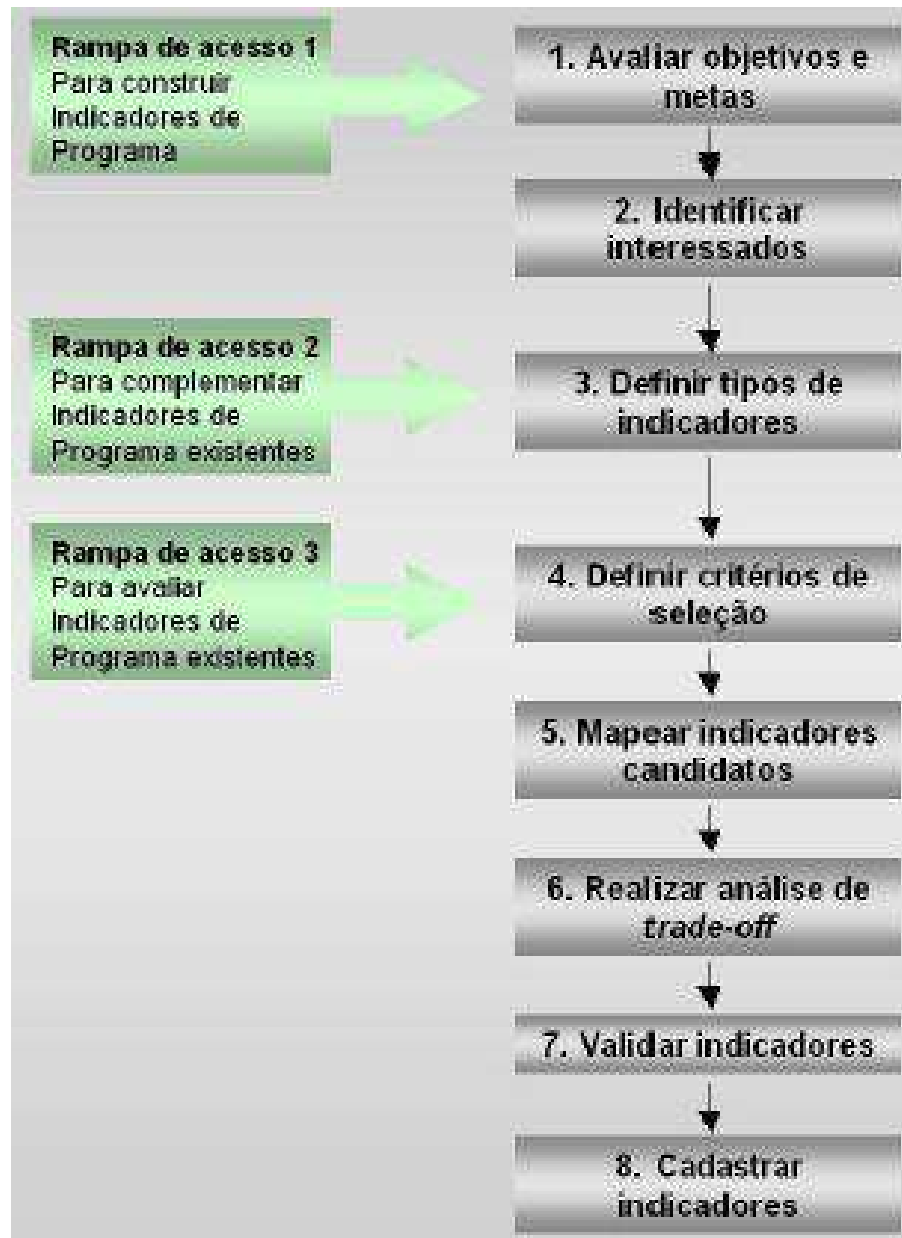
MPOG (2010) destaca também que deve existir uma orientação de interpretação que esclareça, por exemplo, qual o efeito para o programa, a depender de quanto maior ou menor seja o valor resultante do indicador apurado. Ou seja, deve-se saber em que sentido deve caminhar o índice.

Validação preliminar dos indicadores com as partes interessadas

O processo de validação é conduzido com a análise dos critérios de avaliação do indicador, levados em conta diversos critérios como: seletividade, simplicidade e clareza, representatividade, rastreabilidade e acessibilidade, comparabilidade, estabilidade e custo-efetividade.

Proposta de Pinho

Outra metodologia também foi apresentada por Pinho (2010), resumida na ilustração seguinte.



Fonte: Pinho (2010:29)

O primeiro momento, avaliar objetivos e metas, depende do entendimento das dimensões inseridas no objetivo do programa. Deve-se análise atenta e do objetivo proposto, a fim de abstrair os conceitos ou dimensões que se pretende abordar e que precisam ser refletidas pelos indicadores.

O segundo momento, refere-se ao estudo dos *stakeholders* do programa, isto é, aqueles que são interessados no seu desenvolvimento. É necessário determinar quem são os interessados nos resultados do programa, além da equipe gerencial. Pinho (2010) ressalta que outros *stakeholders* podem demandar indicadores específicos orientados às suas expectativas.

A terceira etapa proposta por Pinho (2010:32), diz respeito à definição dos tipos de indicadores. Importante, a seguinte distinção proposta:

- indicador de resultado: também chamado indicador-chave, mede o resultado final no seu aspecto mais relevante e deve sempre existir em todos os programas finalísticos.
- indicador complementar de resultado: às vezes um objetivo de programa possui tal grau de abrangência que demanda outros indicadores, além do indicador-chave.
- indicador específico: expressa necessidades próprias de determinados interessados no Programa.

Na etapa seguinte, ao se definir critérios de seleção, pode-se adotar critérios para tanto. De forma simples, Pinho (2010) propõe dois tipos de critérios, a saber:

- eliminatórios: são os critérios que devem ser obrigatoriamente atendidos pelo indicador candidato, do contrário deverá ser descartado; e
- classificatórios: os critérios classificatórios servem para estabelecer um *ranking* dos indicadores candidatos, possibilitando uma análise quantitativa ponderada.

Para operacionalizar a aplicação dos critérios classificatórios é necessário definir:

- o grau de proximidade do indicador-candidato ao conceito que se quer representar; e
- o grau de importância dos critérios classificatórios por meio da atribuição de pesos.

Alguns critérios que podem ser adotados nessa etapa, a saber: proximidade com o objetivo do programa, atendimento às necessidades de informação dos interessados, aderência à escala espacial desejada, tempestividade, validade ou representatividade em relação ao conceito, confiabilidade metodológica, simplicidade de construção e entendimento, objetividade, capacidade de mensuração anual, economicidade na obtenção, estabilidade ao longo do tempo, rastreabilidade, desagregabilidade sociodemográfica, disponibilidade, existência de suporte técnico e sensibilidade.

Na quinta etapa, tem-se o mapeamento dos indicadores candidatos. Para esse momento propõe-se a utilização de agências autônomas, a exemplo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Quanto à etapa realizar análise de *trade-off*, isto é, na situação em que há conflito de escolha, onde a tomada de decisão para resolução de dado problema

mas acarreta outro, Pinho (2010) aponta o rol dos indicadores candidatos em ordem decrescente de pontos obtidos, conforme o atendimento a os critérios estabelecidos.

Por sua vez, a etapa validação de indicadores, momento em que se faz uma verificação final de conformidade e pertinência, por meio do atendimento aos requisitos propostos. Pinho (2010:40) apresenta algumas das questões que podem ser aplicadas nesse momento:

- 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 completeza dos atributos exigidos para o seu cadastramento?

2.6 Seleção de Indicadores

Por sua importância, deve-se ressaltar algumas questões referentes à seleção de indicadores de desempenho. Bittencourt (2005:15-17) apresenta alguns aspectos indispensáveis, verdadeiros norteadores quando da seleção de indicadores de desempenho.

Representatividade. O indicador deve ser a expressão dos produtos essenciais de uma atividade ou função; o enfoque deve ser no produto (*output*): medir aquilo que é produzido (produtos intermediários ou finais), ou os impactos (*outcomes*) desses produtos fora do âmbito da atividade ou função examinada. É preciso, portanto, evitar a confusão comum entre o produto (o que é produzido por cada atividade) e o processo (como, por que meios é produzido o resultado). Também é componente da representatividade a correlação com o objetivo (ou seja, o indicador de desempenho deve estar diretamente relacionado com a dimensão do desempenho que pretende retratar).

Homogeneidade. Na construção de indicadores e na sua interpretação devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas. Assim, não se pode comparar historicamente custos unitários quando as composições respectivas foram alteradas ao longo do tempo; não se pode também comparar dados de natureza ou composição heterogêneas. A homogeneidade é requisito essencial da comparabilidade, que, como vimos, é indissociável da utilização dos identificadores.

Praticidade. O indicador deve funcionar na prática, e servir ao processo de tomada de decisão. A verificação dessa condição é, evidentemente, empírica: o indicador de desempenho deve ser testado, modificado ou excluído quando não atender às necessidades dos usuários a que se destina. A praticidade implica também em que a informação trazida pelo indicador esteja disponível em tempo oportuno para atender às necessidades do processo de tomada de decisão.

Independência. O indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser significativamente influenciados por fatores externos (também se descreve tal qualidade como “focalizado em áreas controláveis”). Isto deve ser observado também na dimensão temporal (o valor do indicador relativo ao resultado alcançado em um período de tempo deve ser consequência das atividades realizadas durante esse mesmo período, e não antes ou depois dele).

Confiabilidade. A fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados empíricos. (É possível, naturalmente, que existam diferentes interpretações para um indicador de desempenho, mas não se deve escolher um indicador de desempenho cujos valores medidos diferem significativamente entre avaliadores diferentes).

Seletividade. Deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores, que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer monitorar. Indicadores demais apresentam geralmente um custo proibitivo para definir e manter, e podem confundir a interpretação com excesso de prioridades; já um número insuficiente deles não dá conta de abarcar os aspectos mínimos da gestão que se tem que considerar. (A seletividade tem o seu simétrico na qualidade seguinte).

Cobertura. Os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade.

Simplicidade. O indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso (desproporcionais à capacidade de tratamento da informação dos responsáveis pela gestão e pela avaliação).

Capacidade de ser medido. O indicador deve materialmente ser passível de medição para o âmbito subjetivo, temporal e geográfico para o qual se lhe quer calcular, o que requer que se cumpram as seguintes características: custo razoável, acessibilidade, periodização e estabilidade.

Observados esses parâmetros, permite-se tanto a escolha pelo gestor de bons referenciais, quanto se estabelecem condições para que gestores possam valer-se dos esforços no sentido de dotar a gestão pública desse instrumental.

É preciso destacar a questão da seletividade no sentido de racionalização de esforços, uma vez que os esforços empreendidos para a aferição são onerosos, isto é, requerem recursos humanos e levantamento de informações, o que pode se tornar inviável material e financeiramente. Nesse sentido, Rua (2008, citado por

Barros, 2008:185) apresenta um quadro bastante elucidativo para definição do tipo de indicador buscado.

| PARÂMETROS PARA DEFINIÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO | | | | |
|---|---|---|---|---------------------------|
| SUMÁRIO DOS OBJETIVOS (DESCRIÇÃO) | INDICADORES | MEIOS DE VERIFICAÇÃO | PRESSUPOSTOS | DIMENSÃO |
| Finalidade – Definição de como o programa contribuirá para a solução de problemas identificados. | Devem medir o impacto geral do programa e devem ser especificados em termos de quantidade, qualidade e tempo (grupo social e local, quando necessário). | Fontes de informação: material publicado, observação direta, pesquisas etc. | Condições e decisões essenciais à sustentabilidade dos benefícios gerados pelo programa. | Efetividade (impacto) |
| <i>Objetivos ou propósitos (outcome)</i> – Resultado direto a ser obtido a partir da geração de bens e serviços produzidos pelo programa. | Descrevem os resultados ao final do programa. Devem incluir as metas finais. Cada indicador deve ser expresso em termos de quantidade, qualidade e tempo para cada resultado a ser alcançado. | Fontes que o gestor e o avaliador podem consultar para verificar a consecução dos objetivos. | Condições e decisões essenciais para que o programa contribua para o alcance de sua finalidade. | Efetividade (resultado) |
| Produtos (<i>output</i>) – Bens e serviços produzidos, expressos em termos de trabalho concluído. | Descrição concisa e clara de cada produto e serviço. Especificar quantidade, qualidade e oportunidade das obras, serviços e bens realizados. | Fontes de informações para aferir se os produtos foram realizados. Relatórios internos, auditorias etc. | Condições e decisões essenciais para que os produtos previstos atinjam o objetivo para o qual foram realizados. | Eficácia |
| Atividades – Tarefas a serem executadas necessárias à produção dos bens e serviços do programa, que implicam em custos. | Orçamento para cada produto do programa. | Fontes de informação para verificar se o orçamento foi executado como previsto. Registros contábeis da unidade executora. | Condições e decisões essenciais para que suas ações possam produzir os produtos especificados. | Eficiência/ economicidade |

Fonte: Rua (2008, citado por Barros, 2008:185).

2.7 Limitações dos Indicadores de Desempenho

Para o TCU (2000), a principal limitação à construção e uso de indicadores de desempenho é a natureza da atividade cujo desempenho se deseja medir.

Aquela mesma entidade (2000:10) cita algumas limitações à construção e uso de indicadores na administração pública, a saber:

- carência de conhecimento acumulado e disseminado sobre aferição de desempenho na administração pública;
- imprecisão ou ausência de missão e objetivos declarados, especialmente no modelo administrativo de responsabilização;

ineficácia dos incentivos ao bom desempenho com base no *ethos* do interesse público em organizações com cultura individualista ou fatalista;
 dificuldade de observação e mensuração de produtos e resultados, simultaneamente observáveis apenas em agências de produção;
 inadequação ou baixa confiabilidade dos sistemas de informação;
 pouco uso de informações de monitoramento e avaliação do desempenho para retroalimentar o processo decisório dos programas, o que diminui a relevância do uso de indicadores de desempenho;
 dificuldade de incorporar a dimensão qualitativa nos indicadores de desempenho; e
 custo da apuração de múltiplos indicadores para se obter um quadro da eficiência e da efetividade de um programa.

Alerta também que um indicador de desempenho é incapaz de medir todas as dimensões adequadamente, sendo necessário usar um conjunto deles.

Por fim, solicita atenção para a aferição direta e indireta (2000:15).

Adicionalmente, nem sempre os indicadores de desempenho representam medição direta do desempenho, mesmo que de um único de seus aspectos. Um exemplo de medição direta de eficácia do ensino fundamental seria “número de alunos matriculados no ensino fundamental”. No entanto, também se usam indicadores de desempenho para se concluir sobre aspectos mais amplos do desempenho, como a efetividade, quando a métrica não faz a medição direta. Por exemplo, usa-se o “índice de repetência” como um dos fatores a serem considerados na formação de opinião sobre a efetividade do ensino fundamental, que é o que se desejaria medir diretamente. No caso de medição indireta, é necessário que fiquem claros os pressupostos em que se baseia o uso do indicador. O nexo entre o indicador e o fenômeno que se deseja medir deve estar fundamentado em conhecimento técnico-científico aceito.

2.8 Sistema de Planejamento do DF

O ciclo de planejamento do Distrito Federal pode ser representado resumidamente por intermédio da figura abaixo.



Fonte: Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF (2010)

Para melhor compreensão da ilustração, é necessário abordar alguns instrumentos e conceitos ali abordados.

O Plano Plurianual é a principal peça do processo de planejamento de médio prazo do Distrito Federal. Sua vigência, de quatro anos, inicia-se no ano seguinte à posse do Governador e se estende um exercício após o término do mandato em questão. Previsto no art. 166 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF é o instrumento legal que viabiliza a integração dos diversos planos e etapas do planejamento governamental. Por meio dele, o governo estrutura seu planejamento, organizando-o em programas e agregando a estes ações de governo que resultem em bens ou serviços para atendimento de demandas sociais.

No tocante à Lei de Diretrizes Orçamentárias, consoante a LODF (2011):

Art. 149 (...)

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da administração pública do Distrito Federal, incluídas as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual; disporá sobre as alterações da legislação

tributária; estabelecerá a política tarifária das entidades da administração indireta e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; bem como definirá a política de pessoal a curto prazo da administração direta e indireta do Governo.

Como se observa, essencialmente, trata-se de uma norma de transição entre o planejamento de médio prazo estabelecido no PPA e o orçamento anual propriamente dito.

A Lei Orçamentária Anual – LOA, de acordo com a LODF:

Art. 149 (...)

§ 4º A lei orçamentária, compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes do Distrito Federal, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que o Distrito Federal, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento de seguridade social, abrangidas todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos ou mantidos pelo Poder Público.

Exatamente na LOA estão as autorizações de despesas dos programas, bem assim os resultados pretendidos, isto é, as metas. Porém, eles são, via de regra, estipulados pelo PPA. Ou seja, os programas compreendem a definição dos problemas a serem solucionados e os objetivos a serem alcançados na superação desses problemas, bem assim o conjunto de ações que deverão ser empreendidas para alcançar os objetivos estabelecidos. Ou seja, é o instrumento de organização da ação governamental capaz de articular um conjunto coerente de ações, necessárias e suficientes para enfrentar o problema, de modo a superar ou evitar as causas identificadas, como também aproveitar as oportunidades existentes.

Nesse momento, é importante destacar o papel dos indicadores de desempenho ora estudados e que representam os parâmetros para medir os resultados das ações propostas. Devem ter coerência com o objetivo do programa, ser sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno.

Ainda na composição dos programas, é possível observar suas ações, isto é, a operação da qual resulta um produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade ou que contribui para atender aos objetivos de um programa. Classificam-se em orçamentárias e não orçamentárias. As ações orçamentárias se subdividem em: projeto, atividade e operações especiais, resumidamente descritos a seguir:

- Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de Governo.
- Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de Governo.
- Operação Especial: são despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do Governo, cujo produto e contraprestação sob a forma de bens ou serviços, quando existentes, ocorrem fora do âmbito orçamentário do Distrito Federal. Enquadram-se neste tipo todas as despesas relativas a transferências a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações, indenizações, ressarcimentos, dentre outros.

Destaque-se ainda que os projetos, as atividades e as operações especiais são desdobrados em subtítulos constantes na Lei Orçamentária Anual para especificar a localização geográfica integral ou parcial da ação desenvolvida e/ou esclarecer o seu objeto, sem alterar a finalidade e as metas estabelecidas na ação.

No tocante ao acompanhamento e monitoramento das ações governamentais, tem-se o mandamento do art. 153 da LODF, a saber:

Art. 153. O Poder Executivo publicará, até o trigésimo dia após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária, do qual constarão:

I – as receitas, despesas e a evolução da dívida pública da administração direta e indireta em seus valores mensais;

II – os valores realizados desde o início do exercício até o último bimestre objeto da análise financeira;

III – relatório de desempenho físico-financeiro.

O terceiro item acima mencionado, relatório de desempenho físico-financeiro que ao apresentar os montantes despendidos e o nível de atingimento das metas propostas, permite uma avaliação bastante razoável de eficiência e efetividade.

Há outros instrumentos aplicados no acompanhamento da ação governamental, a exemplo do Controle Interno, a cargo do próprio poder e ainda

Controle Externo, de competência do Poder Legislativo e exercido pelos tribunais de contas. Porém, em função das limitações desse trabalho, deixa-se de abordá-los

2.9 Descrição do PPA 2008/2011

A Lei nº 4.007, de 20/08/07, com suas alterações³, estatui o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2008/2011 com as metas quantificadas física e financeiramente, para despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas a programas de duração continuada, para o período de 2008 a 2011.

O PPA é constituído a partir de uma base de demandas, elaborada a partir de uma avaliação sobre a situação atual do Distrito Federal e sua relação com o Entorno⁴, e uma programação, que organiza o nível tático-operacional da ação governamental, composta por programas e ações.

Para a elaboração do PPA-2008/2011 foi considerada, em princípio, a avaliação da situação atual e perspectivas da ação governamental, baseadas em estudos dos problemas e das potencialidades do Distrito Federal e seu entorno, bem como das possibilidades de cooperação com o setor privado e de ações inseridas no planejamento territorial integrado.

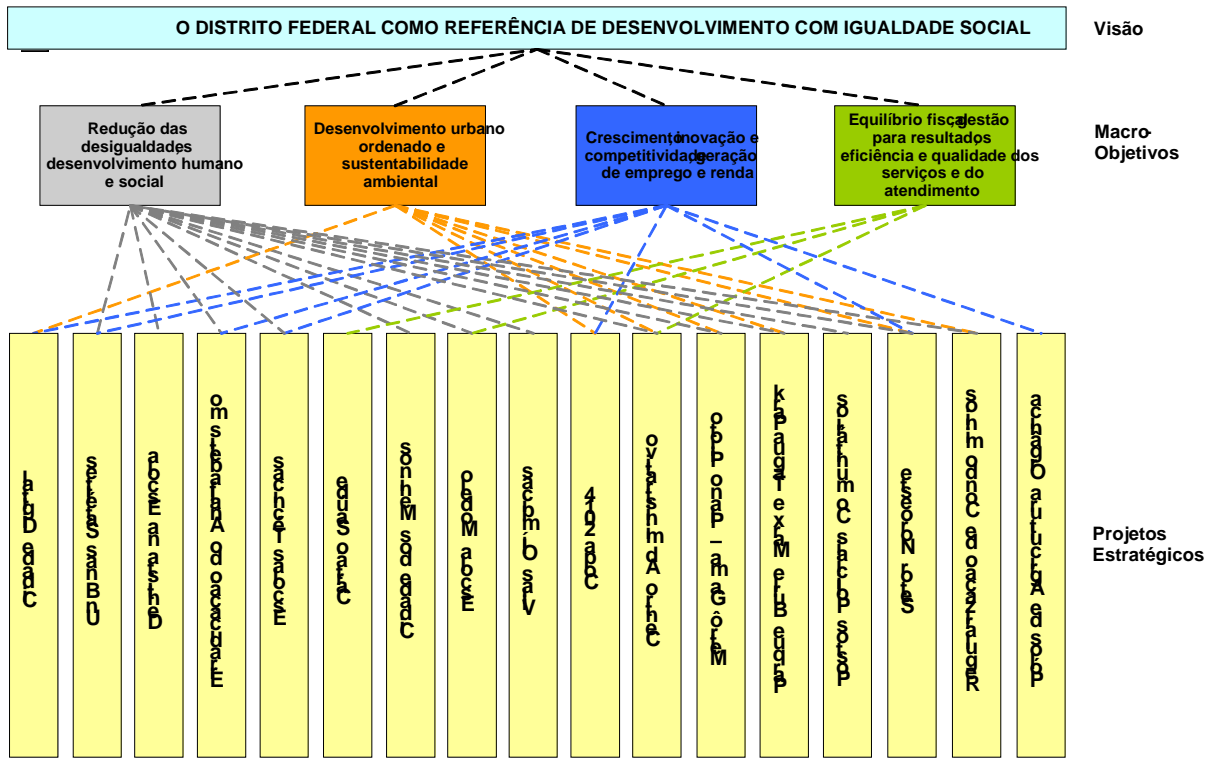
A segunda etapa foi elaborada considerando as seguintes premissas:

- definição de macroobjetivos e diretrizes gerais da administração pública;
- levantamento dos projetos estratégicos necessários para a promoção do desenvolvimento com igualdade social e outras iniciativas prioritárias;

Esses projetos estratégicos foram assim apresentados pela Secretaria de Planejamento e Orçamento.

³ Leis nºs 4.012 de 12/09/07, 4.068 de 26/12/07, 4.158 de 11/06/08, 4.250 de 14/11/08 e 4.331 de 08/06/09, 4.495 de 04/08/2010 e 4.561 de 14/04/2011.

⁴ A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE foi criada pela Lei Complementar nº 94, de 19/02/98 e é constituída pelo Distrito Federal, pelos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unai e Buritis, no Estado de Minas Gerais.



Fonte: Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF

2.10 Caracterização dos Indicadores do PPA 2008/2011 do DF

A seguir ilustra-se um programa de governo e respectivos indicadores de desempenho a fim de descrever as características essenciais dos indicadores aplicados pelo PPA 2008/2011.

Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
Plano Plurianual 2008 - 2011
Anexo III - Programas de Governo

ANO BASE : 2011

PROGRAMA : 0142 - EDUCANDO SEMPRE

OBJETIVO : PROMOVER AÇÕES QUE OBJETIVEM A MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL, DO ENSINO FUNDAMENTAL, DO ENSINO MÉDIO E DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

TIPO DE PROGRAMA : Finalístico

PÚBLICO ALVO : ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO DISTRITO FEDERAL

HORIZONTE TEMPORAL : Contínuo

INÍCIO : 2008

TÉRMINO : 2011

| INDICADORES | UNIDADE MEDIDA | ÍNDICE MAIS RECENTE | APURADO EM | DESEJADO 1º ANO | DESEJADO 2º ANO | DESEJADO 3º ANO | DESEJADO 4º ANO | FUNTE DA INFORMAÇÃO |
|---|----------------|---------------------|------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------------|
| TAXA DE ALUNOS ATENDIDOS NO ENSINO FUNDAMENTAL / SIM-TELEMATRÍCULA-156 | % | 100 | 31.12.2007 | 100 | 100 | 100 | 100 | SIM - TELEMATRÍCULA - 156 |
| TAXA DE ALUNOS ATENDIDOS NO ENSINO MÉDIO / SIM-TELEMATRÍCULA-156 | % | 88,86 | 31.12.2007 | 88,86 | 100 | 100 | 100 | SIM-TELEMATRÍCULA-156 |
| TAXA DE ALUNOS ATENDIDOS NA EDUCAÇÃO INFANTIL - PRÉ-ESCOLASIM - TELEMATRÍCULA 156 | % | 79,38 | 31.12.2007 | 79,38 | 81 | 83 | 88 | SIM-TELEMATRÍCULA - 156 |

| Código | Ação Projeto-Atividade-Operação Especial Descrição | Físico | | | | Dados Financeiros (Valores em R\$ 1,00) | | | | | | |
|-------------------|--|-------------------|-------------------|------------|------------------|---|---------------|-------------|---------------------|---------------|-------------|-------------|
| | | Produto da Ação | Unidade de Medida | Quantidade | Região | Despesas Correntes | | | Despesas de Capital | | | Total |
| | | | | | | Tesouro | Outras Fontes | Total | Tesouro | Outras Fontes | Total | |
| 2388 | MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL | ESCOLA MANTIDA | UNIDADE | 140 | DISTRITO FEDERAL | 39.540.060 | | 39.540.060 | 26.421.588 | | 26.421.588 | 64.961.648 |
| 2389 | MANUTENÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL | ESCOLA MANTIDA | UNIDADE | 1028 | DISTRITO FEDERAL | 154.611.272 | | 154.611.272 | 27.703.802 | | 27.703.802 | 182.315.074 |
| 2390 | MANUTENÇÃO DO ENSINO MÉDIO | ESCOLA MANTIDA | UNIDADE | 136 | DISTRITO FEDERAL | 86.575.104 | | 86.575.104 | 25.792.029 | | 25.792.029 | 112.367.133 |
| 2391 | MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL | ESCOLA MANTIDA | UNIDADE | 20 | DISTRITO FEDERAL | 7.385.076 | | 7.385.076 | 19.052.360 | | 19.052.360 | 26.437.436 |
| 2392 | MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS | ESCOLA MANTIDA | UNIDADE | 4 | DISTRITO FEDERAL | 7.798.193 | | 7.798.193 | 146.786 | | 146.786 | 7.944.979 |
| 2393 | MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL | ESCOLA MANTIDA | UNIDADE | 26 | DISTRITO FEDERAL | 9.086.433 | | 9.086.433 | 1.986.496 | | 1.986.496 | 11.072.929 |
| 4004 | MANUTENÇÃO DO PROGRAMA ESCOLAS TÉCNICAS DO AMANHÃ | ALUNO ATENDIDO | PESSOA | 4000 | DISTRITO FEDERAL | 5.359.797 | | 5.359.797 | | | | 5.359.797 |
| 5003 | CONSTRUÇÃO DE CRECHES PÚBLICAS EM TODO O DF(EP) | CRECHE CONSTRUÍDA | M2 | 20 | DISTRITO FEDERAL | | | | 250.000 | | 250.000 | 250.000 |
| TOTAL DO PROGRAMA | | | | | | 310.355.936 | | 310.355.936 | 100.383.061 | | 100.383.061 | 410.738.996 |

Fonte: Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF.

Trata-se do programa Educando Sempre, cuja função é promover ações que objetivem a manutenção da Educação Infantil, do Ensino Fundamental, do Ensino Médio e da Educação Profissional. Para tanto, foram listados três indicadores de desempenho:

- Taxa de Alunos Atendidos no Ensino Fundamental / SIM-Telematrícula-156;
- Taxa de Alunos Atendidos no Ensino Médio / SIM-Telematrícula-156; e
- Taxa de Alunos Atendidos na Educação Infantil - Pré-Escola/SIM-Telematrícula-156.

Como características próprias, o indicador possui unidade de medida, bem assim um *quantum*, dando-lhe sentido numérico. Também possui o índice mais recente apurado, a data a que se refere esse índice e a unidade responsável pela apuração.

Finalmente destaca-se a progressão do indicador, de sorte que, ano a ano, são apresentados os valores-meta a serem atingidos pelo indicador. Observe-se que essa meta não se confunde com aquelas que são objeto de cada ação orçamentária e seus subtítulos, posto, que neste último caso, trata-se da obtenção de um produto ou serviço estando as variáveis sob controle do gestor, a exemplo de construção de creches.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A pesquisa proposta caracterizou-se como exploratória, pois abordou as dimensões eficácia, eficiência, efetividade e economicidade presentes nos indicadores de desempenho do PPA-2008/2011 do Distrito Federal.

O trabalho primou pelo levantamento bibliográfico nas áreas de gestão pública e de mensuração de indicadores de desempenho para aferir a aderência de suas propriedades com os requisitos de cada uma das técnicas abordadas.

Nesse sentido, foram considerados os parâmetros de qualidade constantes dos indicadores de desempenho constantes na norma legal mencionada, quais sejam: eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, com o estudo detido em cada um deles, visando identificar qual dessas dimensões estão representadas. Com isso, espera-se identificar predominância ou afastamento daquelas referências.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

A metodologia empregada no desenvolvimento do trabalho pode ser descrita em três fases principais: pesquisa bibliográfica, coleta e análise de dados levantados em banco de dados.

A pesquisa bibliográfica visou uma contextualização acerca do tema da gestão e mensuração de desempenho no Brasil e Distrito Federal, bem como auxiliar na interpretação dos dados coletados na pesquisa dados.

Já a pesquisa em banco de dados, detentora de tratamento analítico bem similar ao da pesquisa bibliográfica e, por vezes, a esta entrelaçada, objetivou uma maior abrangência de observação do tema enunciado.

3.2 Caracterização da organização, setor ou área do objeto de estudo

As informações analisadas encontram-se publicadas na Lei nº 4.007/07 e suas alterações, que trataram do Plano Plurianual para o período 2008/2011.

Para facilitação dos trabalhos, tem-se a possibilidade de extrair os dados no Sistema Integrado de Gestão Governamental – Siggo, gerido pela Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal – Seplan.

Este sistema possibilitou trabalhar os dados em planilhas e em banco de dados, o que facilita as análises dos indicadores de desempenho.

Um desafio explícito para levar adiante o trabalho foi a massa de dados, que é relativamente ampla para efeito de processamento.

3.3 População e amostra

Tratou-se de 337 indicadores de desempenho descritos na Lei nº 4.007/07 e respectivas atualizações.

3.4 Instrumentos de pesquisa

Em primeiro lugar, tem-se o levantamento bibliográfico. Para tanto se utilizou a bibliografia indicada no corpo deste projeto. O material foi devidamente resumido em seus aspectos de interesse da pesquisa, de modo a permitir levantamento e extração de contribuições para o trabalho em comento.

Em segundo, houve o tratamento dos dados em planilhas ou banco de dados, com vistas a associar a apurar se os indicadores de desempenho atendem os quesitos de eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e equidade. Nesse caso, trata-se de levantamento simples voltado a classificação do indicador de desempenho segundo o propósito a que serve.

Os dados obtidos nessa etapa serão lançados em planilha, de modo a proporcionar padronização das informações quanto às dimensões e aspectos abordados nos trabalhos.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Procedeu-se apuração, tratamento e análise dos dados em planilhas ou banco de dados, com vistas a associar a apurar se os indicadores de desempenho atendem os quesitos de eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e equidade.

No tocante à apuração, fez-se extração de dados em banco de informações disponível no Sistema Integrado de Gestão Governamental – Siggo, gerido pela Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal. Registre-se a disponibilidade dos dados em formato compatível com o aplicativo *Microsoft Access*.

Para efeito de tratamento, adotou-se planilha em formato compatível com aplicativo *Microsoft Excel*, com campos que permitam aplicar operações/funções próprias do software mencionado.

A seguir, formulário utilizado para análise das informações colhidas em banco de dados.

| COLETA DE DADOS – FORMULÁRIO PRINCIPAL | | | | | | | |
|--|--------|-------------------------|-----------------------|----------|-------------|---------------|-------------|
| PROGRAMA | CÓDIGO | INDICADOR DE DESEMPENHO | DIMENSÃO DO INDICADOR | | | | OBSERVAÇÕES |
| | | | EFICIÊNCIA | EFICÁCIA | EFETIVIDADE | ECONOMICIDADE | |
| | | | | | | | |

No tocante ao foco ou etapa a que se refere o indicador de desempenho, a seguir formulário a ser aplicado para efeito de análise.

| COLETA DE DADOS – FORMULÁRIO DE CONTROLE | | | | | | | | |
|--|--------|-------------------------|---------------|----------|---------|-----------|---------|-------------|
| PROGRAMA | CÓDIGO | INDICADOR DE DESEMPENHO | FOCO OU ETAPA | | | | | OBSERVAÇÕES |
| | | | INSUMO | PROCESSO | PRODUTO | RESULTADO | IMPACTO | |
| | | | | | | | | |

Nesse caso, a aplicação desta análise prestou-se à validação do levantamento principal do trabalho, posto que, por exemplo, o aspecto resultado

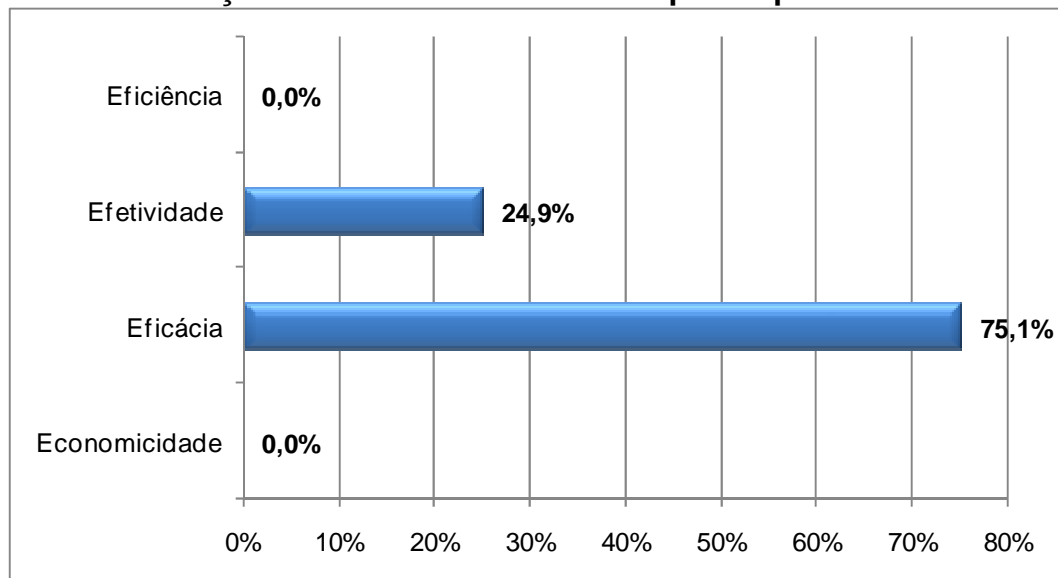
remete à eficácia. Idem, impacto contempla efetividade, bem assim os demais (insumo, processo e produto) identificam-se com eficiência e economicidade, respectivamente. Tratou-se, portanto, de instrumento de controle dos resultados da análise primeira.

4 RESULTADOS OBTIDOS E DISCUSSÃO

Primeiramente cabe registrar que os dados obtidos foram confrontados com variável de controle, isto é, as etapas a que se refere o indicador de desempenho (insumo, processo, produto, resultado e impacto). Com isso, restou validado o levantamento principal do trabalho, posto que, o aspecto resultado remete à eficácia. Do mesmo modo, o impacto contempla efetividade. Os demais (insumo, processo e produto) se identificam com eficiência e economicidade, respectivamente.

A seguir, a distribuição geral dos indicadores entre as dimensões e etapas.

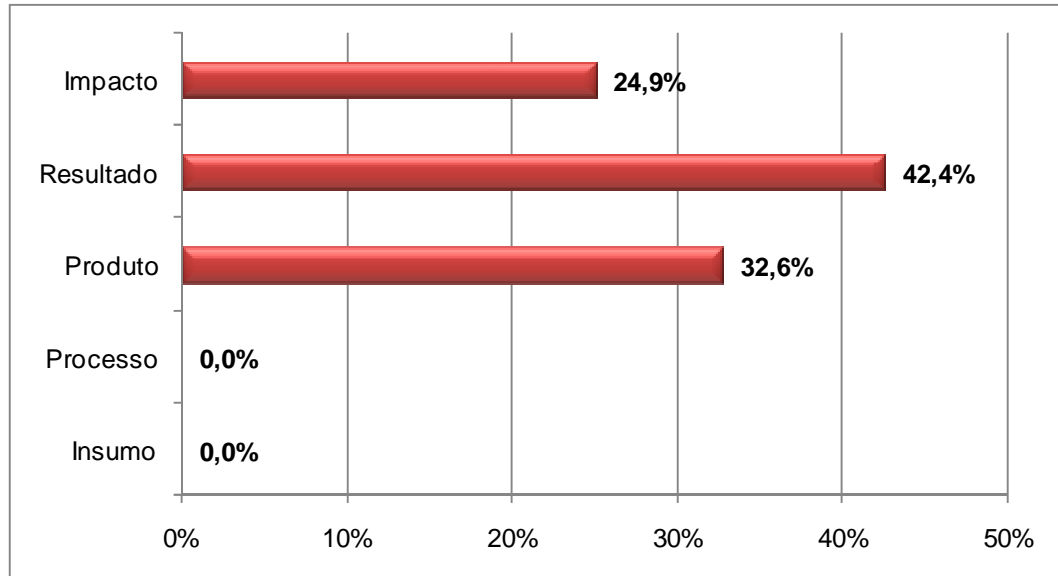
Distribuição de Indicadores de Desempenho por Dimensão



Fonte: Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF.

Quanto à etapa ou foco dos indicadores, verificou-se a seguinte composição.

Distribuição de Indicadores por Etapa ou Foco



Fonte: Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF.

Conforme se observa, não há indicadores de desempenho voltados à análise das dimensões eficiência e economicidade. De consequência, também não abordam processo ou insumo.

No tocante à distribuição de indicadores por programa de governo, ressalte-se que 70 deles não estavam associados a programa de governo algum. Segundo a Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF isso ocorreu, dentre outros fatores, em função do abandono do indicador no decorrer da execução do Plano. Restaram 248 indicadores distribuídos entre 96 programas.

| DISTRIBUIÇÃO DE INDICADORES DE DESEMPENHO ENTRE PROGRAMAS DE GOVERNO | | | | |
|--|-------------------------|-------------|----------------------|---------|
| QUANTIDADE DE INDICADORES POR PROGRAMA | QUANTIDADE DE PROGRAMAS | | | |
| | FREQUÊNCIA | % | FREQUÊNCIA ACUMULADA | % |
| 1 | 21 | 21,88% | 21 | 21,88% |
| 2 | 26 | 27,08% | 47 | 48,96% |
| 3 | 29 | 30,21% | 76 | 79,17% |
| 4 | 8 | 8,33% | 84 | 87,50% |
| 5 | 2 | 2,08% | 86 | 89,58% |
| 6 | 1 | 1,04% | 87 | 90,63% |
| 7 | 5 | 5,21% | 92 | 95,83% |
| 8 | 2 | 2,08% | 94 | 97,92% |
| 9 | 1 | 1,04% | 95 | 98,96% |
| 10 | 1 | 1,04% | 96 | 100,00% |
| TOTAL | 96 | 100% | - | - |

Fonte: Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF.

Vê-se que quase 80% dos programas contam com no máximo três indicadores de desempenho. A respeito disso, é preciso registrar a contribuição trazida pelo TCU (2011) no sentido de um indicador de desempenho é incapaz de medir todas as dimensões adequadamente, sendo necessário usar um conjunto

deles segundo critérios adotados para sua seleção. A título de ilustração, observemos os programas com apenas um indicador de desempenho.

| PROGRAMAS COM APENAS UM INDICADOR DE DESEMPENHO | | |
|---|---|---|
| PROGRAMA | OBJETIVO | INDICADOR DE DESEMPENHO |
| Acessibilidade: Direito de Todos | Garantir a circulação plena das pessoas portadoras de dificuldade de locomoção em todas as áreas urbanas do DF. | Capacidade de execução de obras de acessibilidade |
| Água e Vida - Gestão dos Recursos Hídricos e do Saneamento do DF | Promover a sustentabilidade dos recursos hídricos e a qualidade dos serviços de saneamento em benefício da população do DF. | Índice de monitoramento de águas superficiais e subterrâneas do DF - IMASS |
| Brasília Sem Homofobia | Promover a cidadania de gays, lésbicas, bissexuais, travestis, transgêneros, a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e a discriminação homofóbicas, respeitando a especificidade de cada um desses grupos populacionais. | Eventos realizados pela garantia dos direitos da população GLBTS |
| Cidade Limpa e Urbanizada - Garantia de Bem Estar Social | Promover melhorias de infraestrutura, saneamento e urbanização em vias e áreas do DF. | Percentual de áreas urbanizadas mantidas |
| Desenvolvimento Rural Sustentável e Conservação da Água e do Solo do DF | Promover a segurança alimentar e o desenvolvimento rural de forma integrada e sustentável, tendo a microbacia hidrográfica como unidade de planejamento, com foco na melhoria da qualidade e das condições de vida da população do DF e da ride, atuando na capacidade de gestão da propriedade rural, com o consequente aumento de emprego, renda e das oportunidades sociais. | Área plantada de reserva legal e preservação permanente |
| Divulgação Oficial | Dar conhecimento público, por meio da divulgação oficial dos atos, fatos e políticas públicas. | Taxa de divulgação dos atos, fatos e políticas públicas |
| Economia Solidária em Desenvolvimento | Promover o fortalecimento da economia solidária no DF, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário. | Pessoas acima de 40 anos desempregadas |
| Gerenciamento Integrado de Resíduo Sólido Urbano | Realizar a gestão dos serviços de limpeza urbana de forma eficiente e eficaz, destinando adequadamente os resíduos sólidos urbanos em aterro sanitário, implantando a coleta seletiva e os centros de triagem para cooperativas de materiais recicláveis. | Lixo tratado / lixo coletado |
| Gestão Urbana | Buscar o processo de desenvolvimento urbano capaz de oferecer soluções às demandas advindas do crescimento populacional do DF e subsidiar o planejamento de intervenções sobre o território. | Taxa de desenvolvimento de instrumentos de planejamento e gestão urbana |
| Hemotecnologia | Oferecer um produto de qualidade de acordo com as normas vigentes e com a demanda de hospitais da rede pública e conveniados, garantindo e mantendo estoques e suprimento de sangue e hemocomponentes. | Índice de atendimento a necessidade transfusional dos pacientes SUS |
| Iluminando o DF | Manter e ampliar o sistema de iluminação pública, objetivando segurança e conforto da população. | Número de pontos de iluminação pública |
| Informação para Todos | Disponibilizar ao cidadão informações e serviços relativos aos sistemas de planejamento urbano, habitacional e de meio ambiente. | Taxa de implantação de sistemas de controle territorial, urbano e ambiental |
| Infraestrutura a Serviço do Desenvolvimento | Dotar as áreas de desenvolvimento econômico com a infraestrutura básica necessária à implantação e incentivo ao estabelecimento de empresas. | Capacidade de execução de obras de urbanização em ADE |
| Mãos à Obra | Promover o desenvolvimento das atividades urbanas, a acessibilidade e circulação de veículos e pedestres e a implantação e reforma de equipamentos urbanos. | Capacidade de execução de obras de urbanização no programa |
| Melhoria da Gestão Pública | Disseminar o modelo de gestão empreendedora no governo do DF, visando à modernização do aparelho estatal e da organização administrativa, bem como a promoção de um serviço público ágil, transparente e comprometido com os resultados institucionais e gastos públicos. | Número de unidades beneficiadas |
| Modernização e Adequação do SUS/DF | Melhoria da estrutura física de atendimento ambulatorial e de internação da rede pública de saúde do DF. | Capacidade instalada construída |

| PROGRAMAS COM APENAS UM INDICADOR DE DESEMPENHO | | |
|---|--|---|
| PROGRAMA | OBJETIVO | INDICADOR DE DESEMPENHO |
| Policciamento e Fiscalização de Trânsito | Implementar e gerir ações de educação, fiscalização e engenharia de trânsito, visando a redução do índice de acidentes de trânsito no DF. | Índice de mortos por 10.000 veículos |
| Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e DF - Pnage-DF | Promover a melhoria da prestação de serviços públicos a partir da racionalização dos processos de trabalho; da criação de novas tecnologias de planejamento, gestão e programas governamentais; da inovação dos procedimentos de compras públicas e da regulamentação adequada dos instrumentos de terceirização; bem como do desenvolvimento de sistemas de contabilização de custos e de outras metodologias baseadas na geração de indicadores. | Percentual dos produtos do PNAGE cumpridos |
| Projetos Especiais de Ensino | Melhorar a oferta de oportunidades de atendimento a alunos excluídos do sistema público de ensino. | Taxa de alunos atendidos no projeto igualdade nas "diferenças" |
| Promoção Comunitária | Criar infraestrutura necessária à promoção e participação comunitária, visando à melhoria das condições de vida da comunidade. | Espaços disponibilizados à promoção comunitária |
| Proteção à Adolescência | Garantir o acesso e a inclusão de adolescentes nas políticas sociais, visando assegurar os seus direitos fundamentais, enquanto pessoa em desenvolvimento. | Média mensal de atendimento ao adolescente com risco pessoal e social |

Fonte: Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF.

Ao aplicar a proposição de Bittencourt (2005) no sentido de que a definição dos indicadores deve se correlacionar aos objetivos propostos, logo se conclui pela necessidade de incremento do rol de indicadores. Um exemplo, é o caso do programa “Policciamento e Fiscalização de Trânsito”, com objetivo de “Implementar e gerir ações de educação, fiscalização e engenharia de trânsito, visando a redução do índice de acidentes de trânsito no DF” e por indicador “Índice de mortos por 10.000 veículos”.

Conforme verificado, o indicador escolhido remete a dimensão efetividade, dado tratar-se de impacto. Trata-se de um indicador-chave na perspectiva de Pinho (2010) ou que atende ao critério de representatividade proposto por Bittencourt (2005). No entanto, o indicador remete à fiscalização, educação e engenharia de trânsito. Desse modo, outros itens poderiam ser acrescentados, abordados por indicadores, a exemplo de identificação e tratamento de pontos com elevado risco de acidentes, quantidade de abordagens, cobertura do sistema de fiscalização ou do alcance de ações educativas. Em conjunto, haveria outras perspectivas para avaliação do programa em tela, consoante proposto pelo TCU (2000).

Também a distribuição de indicadores de desempenho segundo a área de atuação governamental a que pertence o programa, reforça o quadro traçado anteriormente.

| ÁREA GOVERNAMENTAL | QUANTIDADES DE INDICADORES | | QUANTIDADE DE PROGRAMAS | | MÉDIA |
|--------------------|----------------------------|-------------|-------------------------|-------------|-------------|
| | VALOR | % | VALOR | % | |
| Assistência Social | 52 | 18,71% | 16 | 16,67% | 3,25 |
| Demais áreas | 96 | 34,53% | 35 | 36,46% | 2,74 |
| Educação | 22 | 7,91% | 8 | 8,33% | 2,75 |
| Infraestrutura | 65 | 23,38% | 24 | 25,00% | 2,71 |
| Saúde | 23 | 8,27% | 8 | 8,33% | 2,88 |
| Segurança Pública | 20 | 7,19% | 5 | 5,21% | 4,00 |
| TOTAL | 278 | 100% | 96 | 100% | 2,90 |

Fonte: Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF.

Conforme se observou acima, a quantidade de indicadores de desempenho por programa é inferior a três, o que se estende a áreas de grande repercussão social, tal qual Educação, Infraestrutura e Saúde.

Ainda no tocante à questão do quantitativo de indicadores de desempenho por programa, deixou-se de promover outras análises a respeito daqueles que possuem quantidades reduzidas em função das restrições técnicas deste trabalho.

Nos próximos tópicos, uma análise mais detida segundo as dimensões a que se referem os indicadores, bem assim o registro de outros apontamentos decorrentes do trabalho.

4.1 Dimensão Eficácia

Conforme se viu, essa primeira questão, em si, já mereceria atenção mais detida, isto é, motivos pelos quais essa dimensão mereceu tamanha atenção.

Inicialmente, é possível atribuir isso ao fato de que o gestor, para efeito de avaliação, priorize essa dimensão em função da demanda por esses resultados, isto é, resposta às clamores populares e de cunho política. Isso, aliás, é um paradigma da Reforma da Administração Pública iniciada na década de 1990, ou seja, a prioridade para a obtenção de resultados. Nesse contexto, ressalte-se Bresser-Pereira (1998), que destaca dentre as características da gestão pública contemporânea o controle por resultados e a ênfase no atendimento ao cidadão.

Também é preciso ressaltar que a concentração de indicadores de desempenho nas dimensões eficiência e efetividade é compatível com o referencial teórico. Por exemplo, Bittencourt (2005), ao listar os aspectos indispensáveis para efeito de seleção de indicadores de desempenho, destaca primeiramente a representatividade desse indicador. Para ele, a escolha deve ser a expressão dos

produtos essenciais de uma atividade ou função e o enfoque deve ser no produto ou resultado e nos impactos desses produtos fora do âmbito da atividade ou função examinada. Evidentemente, que para primeiro propósito mencionado, produto e resultado tratam, indiscutivelmente, de eficácia.

Outro aspecto apresentado pelo autor retromencionado nesse quesito é a correlação com o objetivo, ou seja, o indicador de desempenho para ser representativo deve estar diretamente relacionado com a dimensão do desempenho que pretende retratar. Uma consulta breve aos objetivos dos programas não deixa dúvida que a ênfase recai sobre eficiência e efetividade.

Registre-se sobre a temática que tanto a eficácia e eficiência podem ser mensuradas a partir da consulta ao controle da execução física do orçamento. O instrumento para tanto é o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho previsto na LODF (art. 153, II e III).

Por espelhar os produtos ou resultados almejados, o indicador de eficácia pode se confundir com as metas desdobradas na programação. A título de ilustração, veja-se o programa “Apoio ao Educando”, a seguir:

Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
Plano Plurianual 2008 - 2011
Anexo III - Programas de Governo

ANO BASE : 2011

PROGRAMA : 0138 - APOIO AO EDUCANDO

OBJETIVO : OFERECER AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO, TRATAMENTO MÉDICO, ODONTOLÓGICO, SUPLEMENTAÇÃO NUTRICIONAL E TRANSPORTE ESCOLAR.

TIPO DE PROGRAMA : Finalístico

PÚBLICO ALVO : ALUNOS DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO DISTRITO FEDERAL

HORIZONTE TEMPORAL : Contínuo

INÍCIO : 2008

TÉRMINO : 2011

| INDICADORES | UNIDADE MEDIDA | ÍNDICE MAIS RECENTE | APURADO EM | DESEJADO 1º ANO | DESEJADO 2º ANO | DESEJADO 3º ANO | DESEJADO 4º ANO | FONTE DA INFORMAÇÃO |
|--|----------------|---------------------|------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------|
| TAXA DE ALUNOS ATENDIDOS COM A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR | % | 100 | 31.07.2008 | 100 | 100 | 100 | 100 | SEE/SUBSEDAE/ CME |
| TAXA DE ALUNOS ATENDIDOS COM O TRANSPORTE ESCOLAR / PASSE ESTUDANTIL | % | 17,64 | 30.06.2008 | 17,64 | 17,64 | 16,64 | 15,64 | SEE/SUBSEDAE/ GETES |
| TAXA MENSAL DE ALUNOS ATENDIDOS PELOS PROGRAMAS DE SAÚDE ESCOLAR | % | 9,24 | 31.12.2007 | 9,24 | 30,32 | 35 | 40 | SEE/SUBSEDAE/ GSE |

| Código | Ação Projeto-Atividade-Operação Especial Descrição | Físico | | | | Dados Financeiros (Valores em R\$ 1,00) | | | | | | |
|-------------------|---|-----------------------|-------------------|------------|------------------|---|---------------|-------------|---------------------|---------------|---------|-------------|
| | | Produto da Ação | Unidade de Medida | Quantidade | Região | Despesas Correntes | | | Despesas de Capital | | | Total |
| | | | | | | Tesouro | Outras Fontes | Total | Tesouro | Outras Fontes | Total | |
| 2015 | BOLSA-AUXÍLIO ENFERMAGEM | BOLSA CONCEDIDA | UNIDADE | 480 | DISTRITO FEDERAL | 93.034 | | 93.034 | | | | 93.034 |
| 2180 | MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DE EDUCAÇÃO FÍSICA | ALUNO ATENDIDO | PESSOA | 34450 | DISTRITO FEDERAL | 830.768 | | 830.768 | 115.230 | | 115.230 | 945.998 |
| 2396 | VISITADOR ESCOLAR | RESIDÊNCIAS VISITADAS | UNIDADE | 79500 | DISTRITO FEDERAL | 3.170.674 | | 3.170.674 | | | | 3.170.674 |
| 2856 | PROGRAMA RENDA MINHA | ALUNO ASSISTIDO | PESSOA | 108000 | DISTRITO FEDERAL | 68.289.826 | | 68.289.826 | | | | 68.289.826 |
| 2964 | ALIMENTAÇÃO ESCOLAR | ALUNO ATENDIDO | PESSOA | 480000 | DISTRITO FEDERAL | 43.084.179 | | 43.084.179 | | | | 43.084.179 |
| 3632 | PROGRAMA INTEGRADO DE SAÚDE ESCOLAR - PISE | ALUNO ATENDIDO | PESSOA | 315000 | DISTRITO FEDERAL | 1.283.915 | | 1.283.915 | 164.616 | | 164.616 | 1.448.531 |
| 4008 | AMIGOS DA ESCOLA | PROJETO APOIADO | UNIDADE | 1 | DISTRITO FEDERAL | 100.000 | | 100.000 | | | | 100.000 |
| 4976 | TRANSPORTE DE ALUNOS | ALUNO ATENDIDO | PESSOA | 26221 | DISTRITO FEDERAL | 22.147.310 | | 22.147.310 | | | | 22.147.310 |
| 6309 | DISTRIBUIÇÃO DE KIT DE HIGIENE BUCAL PARA ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO DISTRITO FEDERAL(EPI) | ALUNO ATENDIDO | PESSOA | 155000 | DISTRITO FEDERAL | 200.000 | | 200.000 | | | | 200.000 |
| TOTAL DO PROGRAMA | | | | | | 139.199.706 | | 139.199.706 | 279.846 | | 279.846 | 139.479.552 |

Fonte: Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF.

Observa-se que os indicadores de desempenho do programa “Taxa de Alunos Atendidos com a Alimentação Escolar”, “Taxa de Alunos Atendidos com o Transporte Escolar / Passe Estudantil”, todos de eficácia, representam tão somente

índices de cobertura para os itens de programação logo abaixo descritos, quais sejam: “Alimentação Escolar” e “Transporte de Alunos”. Com isso, pode-se afirmar que as metas físico-financeiras são referências para o estabelecimento de indicadores dessa natureza ou ainda o próprio indicador, ainda que implícito, ou seja, não constando no rol de indicadores do programa.

4.2 Dimensão Efetividade

Inicialmente, conforme art. 2º, inciso VI do Decreto nº 2.829/98, consoante o trecho destacado, não é proibitivo interpretar que o indicador remete à dimensão efetividade, isto é, “situação que o programa tenha por fim modificar”.

Importante destacar que esses se caracterizam na medida em que denotam a extrapolação dos resultados, isto é, trazendo impactos além dos produtos e resultados almejados e sob o alcance da intervenção do gestor. A seguir, alguns exemplos desses indicadores.

| INDICADORES DE DESEMPENHO - DIMENSÃO EFETIVIDADE |
|--|
| Índice de Mortos por 10.000 Veículos |
| Crianças de 0 a 12 Anos em Atendimento Infantil Complementar |
| Número de Crimes Contra o Patrimônio por 100.000 Habitantes (Roubo e Furto Diversos) |
| Déficit de Vagas no Sistema Penitenciário |
| Índice de Passageiros por Km – IPK |
| Mortalidade Neonatal |
| Mortalidade Infantil |
| Mortalidade Materna |
| Número de Crimes Contra Pessoa por 100.000 Habitantes (Homicídio Tentado e Consumado e Lesão Corporal) |
| Taxa de Abandono Escolar - Ensino Fundamental |
| Taxa de Crescimento Real da Arrecadação Tributária |
| Taxa de Defasagem Escolar - Idade/Série - Ensino Fundamental |
| Taxa de Reprovação Escolar - Ensino Fundamental |
| Índice de Satisfação do Usuário do “Na Hora” |
| Indicador Sócio Ambiental para Favelas (ISA-F) |
| Índice de Analfabetos da População entre 15 e 59 Anos |

Fonte: Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF.

Salutar essa situação, de preferência por indicadores de efetividade, pois permite uma avaliação mais ampla da política, apesar de haver o risco de ocorrer um distanciamento entre as intervenções do gestor e o resultado espelhado pelo indicador. Um bom exemplo, o indicador “Índice de Passageiros por Km – IPK”, para ampliar o número de usuários do transporte público coletivo depende não apenas

das intervenções públicas, mas igualmente das preferências do usuário do sistema, das opções substitutivas, dentre tantos outros fatores. Portanto, esses fatores alheios, para além do alcance das ações do gestor, tanto podem potencializar quanto operar contra os propósitos da política pública.

No entanto, cabe também registrar a contribuição de Bittencourt (2005) acerca da independência do indicador de desempenho, de sorte que deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer acompanhar. O autor destaca dois aspectos: o raio de alcance da ação e o distanciamento temporal. Assim, devem ser evitados indicadores que possam ser significativamente influenciados por fatores externos, bem assim aqueles cujo resultado alcançado possa receber influência de outro período anterior ou posterior à ação. Isso se mostra na discussão do fator efetividade. Nesse sentido, há na tabela anterior indicadores passíveis de sofrer essa situação. Com isso, além as limitações inerentes a essa técnica administrativa, ainda há fatores como este capaz de inabilitar o indicador escolhido, o que aliás, também foi objeto de observação do TCU (2000), conforme seção 2.7 deste.

Em função da complexidade de indicadores dessa natureza, deve-se atentar também para a necessidade de se preferir agências autônomas, a exemplo do IBGE, como fonte para suprir as informações pertinentes, conforme Pinho (2010).

4.3 Dimensão Eficiência

No campo da Administração Pública, o conceito de eficiência não deve ser empregado no mesmo sentido econômico. E nessa seara, eficiência tem por objeto a alocação de recursos de modo a aumentar o bem-estar do indivíduo ou de um grupo determinado de consumidores, sem diminuir, concomitantemente, a disponibilidade de recursos dos demais consumidores. Já o Estado é obrigado a prover a coletividade e, por isto, a eficiência administrativa se obtém pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer as necessidades coletivas, num regime de igualdade dos usuários (Silva, 2005).

Porém, conforme se viu, não foram observados indicadores de desempenho para a dimensão eficiência. Contraditoriamente, um dos pilares da

Administração Pública, conforme já mencionado, é exatamente o Princípio Constitucional da Eficiência (art. 37).

É recorrente na Administração Pública a dificuldade para controle de eficiência e economicidade. Um bom exemplo disso é o estágio de desenvolvimento do controle de custos, fundamental para a avaliação de meios. Embora se trate de exigência estatuída pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00, art. 50, § 3º), que impõe à Administração Pública manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, essa questão, de fato, ainda apresenta muitos desafios, conforme esclarecido por Santos (2011:9).

A implantação de um sistema de custos para a Administração Pública passa pela necessidade de ajustes para a adequação dos aspectos conceituais relacionados ao orçamento público e à contabilidade aplicada ao setor público.

A sistemática de mensuração dos custos dos programas e unidades governamentais deve enfrentar principalmente os seguintes desafios: o sistema orçamentário, o regime contábil público e a alocação de custos.

Outra questão relacionada à ausência de ênfase na gestão e no controle de meios é precisamente o engessamento da gestão pública, isto é, o reduzido espaço para medidas de cunho gerencial, a exemplo de racionalização de pessoal ou ainda redimensionamento de serviços. Enfatize-se: essa perspectiva não impede boas práticas capazes de imprimir mais eficiência aos recursos públicos, mas trata-se tão somente de explicitar restrições capazes de limitar o alcance dos esforços dos gestores nesse sentido. Desse modo, diante de tais dificuldades relacionadas aos meios, os esforços são dirigidos ao acompanhamento dos resultados, o que se mostra congruente com Costa (1998), que apontou cinco grupos de restrições próprias de modelos burocráticos e que afetam diretamente as possibilidades de adoção de instrumentos de aferição de desempenho.

A título de ilustração, a seguir alguns programas cujos objetivos remetem à dimensão eficiência e os respectivos indicadores de desempenho escolhidos que não atentam para tanto.

| EXEMPLO DE PROGRAMAS – PERTINÊNCIA DE INDICADORES DE EFICIÊNCIA | | | |
|---|--|------------------------------------|----------------------|
| PROGRAMA | OBJETIVO | INDICADOR DE DESEMPENHO | DIMENSÃO CONTEMPLADA |
| Excelência no | Estabelecer uma cultura de excelência, | Índice de Satisfação do Usuário do | Efetividade |

| EXEMPLO DE PROGRAMAS – PERTINÊNCIA DE INDICADORES DE EFICIÊNCIA | | | |
|---|---|--|----------------------|
| PROGRAMA | OBJETIVO | INDICADOR DE DESEMPENHO | DIMENSÃO CONTEMPLADA |
| Atendimento ao Cidadão | assegurando, na prestação dos serviços, alto padrão de qualidade, eficiência, agilidade e respeito ao cidadão, simplificando as obrigações de natureza burocrática e ampliando os canais de comunicação entre o estado e o cidadão. | "Na Hora" | |
| | | Média de Atendimento | Eficácia |
| | | Tempo Médio de Espera nas Unidades do "Na Hora" | Eficácia |
| | | Tempo Médio de Atendimento nas Unidades do "Na Hora" | Eficácia |
| Segurança em Ação | Reverter os níveis de violência de forma imediata e permanente e transformar o distrito federal em um modelo de qualidade e eficiência em segurança pública | Número de Crimes contra o Patrimônio /100.000 Habitantes (Roubo e Furto Diversos) | Efetividade |
| | | Número de Crimes contra Pessoa / 100.000 Habitantes (Homicídio Tentado e Consumado e Lesão Corporal) | Efetividade |
| Gerenciamento Integrado de Resíduo Sólido Urbano | Realizar a gestão dos serviços de limpeza urbana de forma eficiente e eficaz, destinando adequadamente os resíduos sólidos urbanos em aterro sanitário, implantando a coleta seletiva e os centros de triagem para cooperativas de materiais recicláveis. | Lixo tratado / lixo coletado | Eficácia |

Fonte: Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF.

Registre-se sobre a temática que tanto a eficácia e eficiência podem ser mensuradas a partir da consulta ao controle da execução física do orçamento. No Distrito Federal, o instrumento para tanto é o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro por Programa de Trabalho previsto na LODF (art. 153, II e III). Com isso, pode-se afirmar que as metas físico-financeiras podem ser referência para o estabelecimento de indicadores dessa natureza ou ainda o próprio indicador, ainda que implícito, ou seja, não constando no rol de indicadores do programa, porém passíveis de serem apurados pela divisão numérica entre recursos aplicados e produtos ou resultados obtidos.

4.4 Dimensão Economicidade

A economicidade está alinhada ao conceito de obtenção e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigidas pelo input, gerindo adequadamente os recursos financeiros e físicos.

Conforme se viu, essa dimensão diz respeito à aquisição de insumos pela gestão pública. Portanto, sua perspectiva é limitada. Sua composição, portanto, requer um referencial, o preço do serviço no mercado fornecedor.

Para que se possa fiscalizar e apurar a economicidade constitui condição indispensável o conhecimento de suas variáveis, ou seja, dos componentes de

custos dos serviços públicos. Essa situação é extensiva à Eficiência, conforme se viu.

Conforme já mencionado, não foram observados no PPA 2008/2011 indicadores que remetessem à economicidade. Porém, uma análise dos programas e seus objetivos, demonstra a pertinência da incorporação dessa dimensão. Eis o exemplo a seguir.

| EXEMPLO DE PROGRAMA – PERTINÊNCIA DE INDICADORES DE ECONOMICIDADE | | | |
|---|--|---|----------------------|
| PROGRAMA | OBJETIVO | INDICADOR DE DESEMPENHO | DIMENSÃO CONTEMPLADA |
| Assistência Farmacêutica | Aquisição e distribuição gratuita de medicamentos aos pacientes da Rede Pública de Saúde | Porcentagem média de medicamentos recebidos em Relação ao programado | Eficácia |
| | | Porcentagem média de dias com estoque disponível dos medicamentos, em relação ao número de dias do ano. | Eficácia |

Fonte: Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF.

É necessário registrar a impossibilidade de se avaliar essa dimensão somente pela execução físico-financeira, a exemplo do que ocorre com eficiência e eficácia. Além disso, há necessidade de comparação com os valores praticados pelo mercado.

4.5 Outras Observações

Apesar de não estarem previstos, fatores incidentais apurados durante o levantamento merecem algumas considerações.

Confiabilidade, rastreabilidade, comparabilidade e estabilidade dos indicadores de desempenho

Bittencourt (2005) destaca a necessidade de confiabilidade dos indicadores, de sorte que a fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados empíricos.

Pinho (2010) se refere também à validação preliminar dos indicadores com as partes interessadas, de modo que esse processo seja conduzido com a análise dos critérios de avaliação do indicador, levados em conta diversos critérios como: rastreabilidade, comparabilidade e estabilidade. Enfatiza ainda a necessidade de se preferir agências autônomas, a exemplo do IBGE, como fonte para suprir as informações pertinentes.

Resumidamente, os autores mencionados enfatizam a credibilidade e consistência das informações, bem assim a importância de aplicação de informações produzidas por agências externas. Dentre as 132 fontes de informações mencionadas, 25 delas são externas ao Governo. Mais ainda, nos demais casos, as informações são capturadas, processadas e produzidas pela própria unidade executora da ação governamental.

É fato que a predominância de informações das próprias unidades é inerente, por exemplo, aos indicadores de eficácia tão presentes no PPA 2008/2011. Contudo, quanto à efetividade, isso suscita reflexões. Por exemplo, há indicadores complexos, qual é o caso “Índice de Acidentes Fatais em Rodovias por 10.000 Veículos”, cuja responsabilidade é do Departamento de Estradas de Rodagem – DER. Trata-se de indicador composto por informações sobre morbidade imediata e não imediata decorrente do trânsito, quantitativo de veículos cadastrados ou em circulação. Portanto, requer a busca de dados de Saúde e Segurança Pública. No mínimo, mereceria a preparação e validação pelas instâncias envolvidas. Outrossim, poderia ser obtido de organismos independentes.

Explicitação dos componentes dos indicadores de desempenho

Conforme se viu, alguns elementos básicos que compõem os indicadores foram apresentados, dentre eles: medida (grandeza qualitativa ou quantitativa), fórmula matemática, índice de referência, padrão de comparação, meta ou índice esperado, além de indicadores de denominação, fonte, periodicidade de apuração e base geográfica a que se refere.

Em decorrência da análise realizada, não foram observados nos indicadores ora abordados os itens: fórmula matemática, padrão de comparação, denominação, base geográfica a que se refere e orientação de interpretação.

Atuação das instâncias de preparação do PPA

Uma norma como o PPA é preparado em duas instâncias distintas. Inicialmente, há um momento administrativo. Dentro dos prazos de preparação da proposta, os gestores das unidades responsáveis pelos programas estabelecem uma proposta com os indicadores que comporão esses programas.

Na etapa seguinte, a unidade central de planejamento recebe tais informações e prepara a proposição a ser encaminhada ao Poder Legislativo. Neste, inicia-se a etapa legislativa, onde o projeto de lei tramita recebe pareceres por especialistas de área e é apreciado por comissão especializada. Finalmente, o

projeto é votado e encaminhado ao governante para a sanção. O Legislativo pode alterá-lo na forma da LODF e de seu regimento. Depois dessa etapa, a proposição aprovada pelo Poder Legislativo retorna ao chefe do Executivo para sanção ou veto (parcial ou total), tornando lei o plano. Além disso, em todos os exercícios, há atualizações e modificações no plano, conforme Lei nº 4.007/07.

Ocorre que apesar de haver duas instâncias com todas as condições de revisar e ajustar essa peça de planejamento, ainda assim, há fatores que deixaram de ser observados, a exemplo daqueles aqui mencionados, isto é:

- ausência de indicadores de eficiência e economicidade;
- limitado número de indicadores, impondo dificuldades a uma avaliação multidimensional do planejamento;
- aderência entre os indicadores e os objetivos dos programas a que se referem;
- e
- os próprios elementos que compõem os indicadores e que não estão explicitados em sua totalidade.

Esses apontamentos revelam pontos cruciais do planejamento distrital que merecem uma avaliação mais detida.

5 CONCLUSÕES

Buscou-se identificar atributos presentes nesses indicadores, particularmente relacionados às dimensões economicidade, eficiência, eficácia e efetividade apresentados no PPA-2008/2011 do Distrito Federal, aprovado pela Lei nº 4.007/07 e suas alterações.

Para efeito de uniformidade conceitual, considerou-se:

- economicidade: aquisição dos insumos pelos menores preços;
- eficiência: produção dos resultados desejados com o menor dispêndio de recursos;
- eficácia: produção dos bens e serviços (produtos) esperados; e
- efetividade: compreende dois momentos, medidos através da avaliação de resultados e da avaliação de impactos.

A adoção de instrumentos como indicadores de desempenho objetivam superar as dificuldades da gestão pública em aferir e evidenciar os resultados obtidos na aplicação dos recursos públicos. A avaliação de atividades públicas, tradicionalmente centrada em aspectos formais (*compliance*). No entanto, diante da insuficiência da abordagem mencionada, tem-se evoluído no sentido de mensurar o desempenho por instrumentos que tomem em conta enfoques como eficácia, eficiência e efetividade e economicidade na aplicação de recursos públicos, isto é, passando-se para a responsabilização por resultados (*accountability*).

No Brasil, a utilização de indicadores de desempenho no setor público é medida relativamente recente, particularmente com o advento do Decreto nº 2.829/98, que os mencionou entre os componentes dos programas governamentais para o PPA-2000/2003 da União, obrigando a “inclusão de indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar”, o que remete à dimensão efetividade.

No entanto, apesar de indispensáveis, a adoção de indicadores deve ter em conta diversas limitações, a exemplo de que os indicadores são apenas aproximações simplificadas da realidade da complexa.

Os indicadores devem ser especificados por meio de métricas estatísticas, comumente formados por porcentagem, média, número bruto, proporção e índice. Para o MPOG (2010), os componentes básicos de um indicador são: medida, fórmula, índice (número), padrão de comparação, meta ou índice esperado ao longo da execução do plano; além de denominação, fonte, periodicidade, base geográfica e ainda orientação de interpretação que esclareça quanto maior ou menor seja o valor resultante do indicador apurado. Nesse sentido, é oportuno ressaltar que não foram identificados alguns desses componentes.

Acerca do desenvolvimento do trabalho, os propósitos específicos do trabalho foram atingidos de modo satisfatório, tanto que foi possível identificar as dimensões (eficácia, efetividade, economicidade e eficiência), bem assim alguns dos elementos presentes na formulação desses indicadores. Para tanto, procedeu-se a classificação e análise desses mesmos indicadores segundo as dimensões mencionadas.

Por sua vez, as hipóteses iniciais do trabalho:

- as programações do PPA-2008/2011 foram abordadas por indicadores de desempenho para as dimensões mencionadas (eficácia, efetividade,

economicidade e eficiência), compondo um modelo de avaliação mais completo, com maior capacidade de trazer conhecimento sobre os programas;

- há consistência entre os indicadores e demais elementos dos programas de governo, sobretudo no que se refere aos objetivos descritos; e
- há, no PPA-2008/2011, um quantitativo significativo de indicadores de desempenho, sobretudo nos programas de maior relevância social, a exemplo de Educação, Infraestrutura e Saúde.

No tocante à primeira hipótese, esta não restou confirmada, pois foram observados no PPA-2008/2011 apenas indicadores de eficácia e efetividade, não havendo referências às dimensões eficiência e economicidade.

A concentração de indicadores de eficácia em detrimento das demais, em si, já mereceria atenção mais detida, isto é, motivos pelos quais essa dimensão mereceu tamanha atenção. Inicialmente, é possível atribuir isso ao fato de que o gestor, para efeito de avaliação, priorize essa dimensão em função da demanda por esses resultados, isto é, resposta às clamores populares e de cunho política, no contexto da Reforma da Administração Pública.

Registre-se sobre a temática, que tanto a eficácia quanto a eficiência podem ser mensuradas a partir da consulta ao controle da execução físico-financeira do orçamento. Por espelhar os produtos ou resultados almejados, o indicador de eficácia pode se confundir com as metas desdobradas na programação. Com isso, pode-se afirmar que as metas físico-financeiras podem ser referência para o estabelecimento de indicadores dessa natureza ou ainda o próprio indicador, ainda que implícito, ou seja, não constando no rol de indicadores de desempenho explicitados do programa.

No tocante à efetividade, seria salutar a preferência por indicadores dessa natureza, pois permite uma avaliação mais ampla da política, apesar de haver o risco de ocorrer um distanciamento entre as intervenções do gestor e o resultado espelhado pelo indicador. Porém, cabe também registrar a contribuição de Bittencourt (2005) acerca da independência do indicador de desempenho, de sorte que deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer acompanhar, ou seja, há de se ter atenção quanto ao raio de alcance da ação e ao distanciamento temporal entre execução e efeitos abordados.

Apesar de a eficiência ser princípio constitucional da Administração Pública, conforme art. 37 da Constituição Federal, não foram observados

indicadores capazes de contemplar essa dimensão ao planejamento. Incompreensível tal situação, pois a tanto a eficácia quanto a eficiência podem ser mensuradas a partir da consulta ao controle da execução físico-financeira do orçamento, conforme anotado.

Quanto à economicidade, a dimensão está alinhada ao conceito de obtenção e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigidas para entrada, com gestão adequada dos recursos financeiros e físicos. Apesar disso, não houve indicadores de desempenho para essa dimensão.

Quanto a essas duas últimas dimensões, deve-se atentar para Costa (1998), que apontou cinco grupos de restrições próprias de modelos burocráticos e que afetam diretamente as possibilidades de adoção de instrumentos de aferição de desempenho.

Ainda referente à eficiência e economicidade, a análise empreendida a partir dos objetivos dos programas conforme proposto por Bittencourt (2005) revelou a necessidade de indicadores dessas duas dimensões. Porém, não foram apresentados, sendo identificados hiatos entre os objetivos declinados e os indicadores propostos. Isso também frustrou a segunda hipótese mencionada, revelando, assim, situações de inconsistência.

Quanto à terceira hipótese suscitada, verificou-se também número bastante reduzido de indicadores de desempenho por programa, sendo que quase 80% possuem no máximo três deles, situação que se estende a áreas de grande repercussão social, tal qual Educação, Infraestrutura e Saúde. Com isso, também não se confirmou o apontamento.

Incidentalmente, também se observou quantidade reduzida, essencialmente de efetividade, de indicadores que tivessem por fonte agências autônomas e acreditadas, a exemplo do IBGE, com possibilidades de implicações para os requisitos confiabilidade, rastreabilidade, comparabilidade e estabilidade dos indicadores de desempenho.

Ainda incidentalmente, não foram observados nos indicadores ora abordados os itens: fórmula matemática, padrão de comparação, denominação, base geográfica a que se refere e orientação de interpretação. Isso reforça a questão suscitada na segunda hipótese deste trabalho.

Também, observou-se a relevância da atuação do órgão central de planejamento e do Poder Legislativo para efeito de aprimoramento dos indicadores,

respectivamente, na consolidação e preparação da proposta legislativa e/ou na etapa legislativa.

As questões aqui abordadas apresentam algumas possibilidades interessantes para novas pesquisas. Um exemplo é a necessária multidimensionalidade dos programas, que devem contar com indicadores capazes de oferecer visão ampliada do desempenho pretendido pelos gestores (TCU, 2000).

Há ainda a priorização para indicadores de desempenho focados em eficácia. Apesar dos esforços de explicação apresentados, resta, de fato, clarificar a motivação dos gestores para tanto e, em contrapartida, o detrimento às demais dimensões.

Outra situação é a atenção para indicadores de desempenho de efetividade que devem ser os indicadores-chave em virtude de referirem-se aos resultados e impactos últimos do programa. Isso, evidentemente, não alija as demais dimensões que, em conjunto com esta complementam a perspectiva ampliada de avaliação do plano.

Também, concernente ao próprio processo de construção dos indicadores, viu-se aqui algumas deficiências como ausência de elementos críticos dos indicadores e a inconsistência entre os tipos de indicadores escolhidos e as dimensões apontadas nos objetivos dos programas. Há, neste caso, uma situação ímpar que é o fato dos indicadores passarem por duas etapas de revisão (consolidação pelo órgão central de planejamento e processo legislativo) e ainda assim permanecerem com as lacunas mencionadas.

6 REFERÊNCIAS

AUDITORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Relatório da Auditoria Geral do Estado sobre as Contas Consolidadas do Governo do Estado do Rio de Janeiro Exercício de 2010**. 2011. Disponível em <www4.fazenda.rj.gov.br/portal>. Acessado em 12 mai. 2011.

BARROS, E. F. **Avaliação das Ações de Governo Fundamentados em Indicadores de Desempenho**. Rio de Janeiro: Revista da Escola Superior de Guerra, v.24, n.49, p. 179-204, jan/jun. 2008.

BITTENCOURT, F. M. R. **Indicadores de desempenho como instrumentos de gestão, auditoria e análise econômica**. Revista de Conjuntura do Conselho Regional de Economia, nº 23, p.13-25, jul./set. 2005.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. Brasília: ENAP, 1998.

COSTA, F. L. **Programa de estudos e pesquisas em reforma do estado e governança: A ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e a promoção da cidadania**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 163-170, jan./fev. 1998.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

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

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (de1988)**. Brasília: 2011.

_____. **Decreto nº 2.829, de 29.10.98**. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília: 2011.

_____. **Indicadores de programas: Guia Metodológico**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: 2010.

- NOGUEIRA, J. M. M. **A gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro**. 2010. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5296/62080100017.pdf?sequence=1>>. Acessado em 22 mai. 2011.
- PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- PINHO, C. T. A. **Avaliação: Indicadores de Programas**. Brasília: ENAP, 2010.
- SANTOS, W. V. **Sistema de Informação de Custos do Governo Federal: Modelo Conceitual, Solução Tecnológica e Gestão do Sistema**. Brasília, 2011
- SEPLAN – **Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal. Sistema de Acompanhamento Governamental**. Brasília: Seplan/DF, 2011.
- _____ – **Lei nº 4.007, de 20/08/07 - Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o exercício de 2008 a 2011**. Brasília: Seplan/DF, 2011.
- _____ – **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Brasília: Seplan/DF, 2011.
- SOUSA DA ROCHA, M. **Indicadores de Desempenho do Jardim Botânico do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2010
- TCU – **Tribunal de Contas da União. Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos**. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.
- _____ – **Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Administração, 2011.