

Uma síntese da importância dos indicadores para a avaliação da gestão pública

Augusto Gonçalves Ferradaes

Coletânea de Pós-Graduação, v.2 n.1

Auditoria do Setor Público



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

DIRETOR GERAL

Fábio Henrique Granja e Barros

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO DE
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila de Ávila Dourado
Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra
Marcelo da Silva Sousa
Rafael Silveira e Silva
Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Tiago Alves de Gouveia Lins Dutra

COORDENADOR EXECUTIVO

Georges Marcel de Azeredo Silva

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação - NCOM/ISC

PÓS-GRADUAÇÃO EM AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO

Uma síntese da importância dos indicadores para a avaliação da gestão pública

Augusto Gonçalves Ferradaes

Sumário

1. Introdução	6
2. Método	7
3. O papel e a importância dos indicadores na gestão pública eficiente	7
3.1 Gestão pública	7
3.2 O significado do princípio constitucional da eficiência para a gestão pública.	8
3.3 A eficiência decomposta.....	9
3.4 Controle.....	11
3.5 Governança.....	12
4. Indicadores e as técnicas administrativas.....	13
4.1 Qualidades dos indicadores	13
4.2 Exemplo de uso de indicadores para demonstração de desempenho e alcance de metas.....	15
4.3 Benefícios do uso de indicadores.....	16
5. A aplicação atual de técnicas de planejamento e de utilização de indicadores na administração pública	18
6. Conclusões	23
Referências	25

1. Introdução

Muito já vem sendo dito e estudado sobre indicadores e sua importância para a gestão pública. A necessidade de eficiência na Administração Pública federal, em especial quando consideradas a evolução do papel do Estado, a demandas sociais crescentes e as restrições orçamentárias e financeiras atuais, impõe aos gestores e aos organismos de controle a utilização e instrumentos mais transparentes e eficazes contra a má gestão. E, dentro desse quadro, os estudos sobre os indicadores ganham força e utilidade.

Entretanto, conquanto o tema já seja tratado há algum tempo, ainda se percebe a existência de certa fragmentação de entendimentos e proposições. Desse modo, a construção de modelos para implementação de eficiência na atuação dos gestores públicos ainda exige uma etapa metodológica prévia que organize, entre os princípios e conceitos existentes na doutrina, aqueles que mais se adequam às situações reais específicas a serem tratadas e aos objetivos traçados.

Esta monografia tem como objetivo apresentar uma síntese de elementos fundamentais entre os encontrados na doutrina jurídica e administrativa relacionados com a importância de indicadores para a avaliação da gestão pública e, assim, contribuir para a simplificação e para a aplicabilidade da base metodológica sobre o tema, com foco final em indicadores de desempenho ou de eficiência em sentido amplo.

Inicialmente, é realizada uma contextualização que define a eficiência da Administração Pública partindo de uma base jurídica e social sobre o conceito do princípio constitucional. São tratados, então, nessa primeira parte do trabalho, a gestão pública, a eficiência, o controle e a governança, seus aspectos e instrumentos. Por fim, é situada a utilização de indicadores como instrumentos de controle e de implementação da eficiência na gestão pública.

Na segunda parte, são apresentados trechos representativos encontrados na doutrina acerca dos indicadores.

Por fim, na terceira parte, são apresentadas algumas observações acerca das dificuldades que vêm sendo enfrentadas por setores públicos para a elaboração de um sistema de indicadores. Também é anotada e exemplificada a oportunidade de melhoria da Administração Pública em se tratando de planejamento estratégico e de suprimento da carência de indicadores, os quais seriam úteis para apontar áreas administrativas em que é necessária maior atenção das autoridades.

Com isso, procura-se demonstrar a oportunidade e utilidade de um estudo de seleção e síntese conceitual e metodológica para a melhoria da gestão pública.

2. Método

A metodologia adotada neste trabalho constitui-se de pesquisa da bibliografia existente, de informações sobre a atuação de órgãos da Administração e seus indicadores, incluindo a coleta de dados orçamentários disponíveis no Siafi e outros sistemas de informação, bem como do debate de ideias. São explorados aspectos e conceitos tratados pela doutrina e por outros interessados acerca do princípio da eficiência no Direito Administrativo, assim como no Direito Constitucional, do qual aquele extrai seus princípios. Também são exploradas técnicas da ciência da administração, consideradas aplicáveis e até exigíveis nos métodos e procedimentos da Administração Pública.

3. O papel e a importância dos indicadores na gestão pública eficiente

No presente capítulo discutem-se os seguintes conceitos: gestão pública, o significado do princípio constitucional da eficiência para a gestão pública, a eficiência decomposta, controle, e governança.

3.1 Gestão pública

O termo gestão pode ser visto como sinônimo de administrar, envolvendo, em alto grau, o processo de tomada de decisões, o que, no setor público, corresponde a cuidar de bens alheios. A distribuição em forma razoável dos recursos de que se dispõe visa a obter os melhores resultados da gestão.

O Estado, do ponto de vista positivo, é o poder delegado pela sociedade e organizado segundo as normas a ele pertinentes para dirigir, politicamente, a nação, visando o bem comum. Esse é o fim, de que o Estado é um dos meios. O Estado possui como um de seus elementos o governo, e esse, por sua vez, adota políticas para sua atuação e tem como instrumento de ação a Administração Pública.

Segundo Maria Sylvia Di Pietro (Di Pietro, 2006, p. 50), a Administração Pública, em seu sentido objetivo, abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas. Conforme Idalberto Chiavenato (Chiavenato, 1993, p.12), administração é o processo de interpretar os objetivos propostos pela organização e transforma-los em ação organizacional por meio de planejamento, organização, direção e controle de todos os níveis da organização.

Alguns elementos vêm ganhando valor quando associados à ideia de gestão, especialmente a gestão pública. Entre eles destaca-se o uso de métodos e técnicas para gestão de recursos humanos e tecnológicos, bem como de uso e aplicação dos recursos financeiros, especialmente quando se atua em cenários de restrições de valores disponíveis. Exemplo desse fenômeno é a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Portanto, tomando o sentido mais amplo do termo gestão, adota-se nesta monografia o fato de que ela abrange as ideias de administração e de governança na tarefa de implementar, no setor público, programas e ações direcionadas pelas políticas do governo mediante o uso dos recursos disponíveis. E, nessa tarefa, ela observa os princípios aos quais está subordinada, especialmente o da eficiência, e adota procedimentos técnicos e pratica atos administrativos, segundo o que se estuda no Direito Administrativo. O governo e a política, ou seja, os atos dos governantes e os atos políticos, por seu lado, submetem-se às normas que são objeto do Direito Constitucional.

3.2 O significado do princípio constitucional da eficiência para a gestão pública

A Emenda Constitucional 19/98 acrescentou expressamente aos princípios constitucionais da Administração Pública o princípio da eficiência. Se, por um lado, a emenda representou um avanço em relação à existência e obrigatoriedade do princípio, por outro lado, em razão da vagueza da norma, ficou uma lacuna sobre o seu significado e sua aplicação.

Segundo José Afonso da Silva:

Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico; não qualifica normas; qualifica atividades. Numa ideia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência, introduzido agora no art. 37 da Constituição pela EC-19/98, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação entre meios e resultados. (SILVA, 2005, p. 671)

Avançando com o entendimento da doutrina sobre o princípio da eficiência, Uadi Lammêgo Bulos (2005, p. 645) atribui à eficiência um conceito amplo, que traduz

a ideia de presteza, rendimento funcional, responsabilidade no cumprimento dos deveres, para a obtenção de resultados positivos no exercício dos serviços públicos; a eficiência equivale a um reclamo contra a burocracia estatal e uma tentativa de combater a malversação dos recursos públicos, a falta de planejamento, os erros repetidos através das práticas gravosas; tem como características nucleares o interesse público, a integridade, a objetividade, a responsabilidade (*accountability*, que envolve a submissão da Administração à fiscalização), a transparência, a honestidade e a liderança, que importa no exemplo daqueles que se destacam pela seriedade, competência e rendimento funcional. Acrescenta, ainda, o autor, que eficiência e eficácia da Administração Pública são faces da mesma moeda, sendo essa última compreendida como a criação de alternativas para a o alcance dos resultados.

A eficiência tornou-se uma das ideias-força da reforma administrativa buscada na década de 90 do século passado. Liga-se à ideia de ação que leve aos resultados de modo rápido e preciso; significa obter o máximo de resultado de um programa como expressão de produtividade. Opõe-se à lentidão, ao descaso, à negligência, à omissão, de modo que a Administração deve agir de modo ágil e preciso para produzir resultados que atendam às demandas da população (MEDAUAR, 2003, p. 242).

O próprio Estado vem dando uma amplitude ao conceito de eficiência em elementos normativos como a Constituições de 1937, em seu art. 67, o Decreto-lei 200/67 e, mais recentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos objetivos envolvem a eficiência na gestão administrativa e dos recursos do Estado. Um bom exemplo de como o Estado brasileiro compreende a eficiência está no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995. Lá, a eficiência é tratada em um contexto de estruturação da Administração com base na qualidade e produtividade do serviço público, no controle dos resultados e no atendimento efetivo à sociedade¹.

O conceito exposto até aqui chega a abranger outros princípios administrativos constitucionais, como o da publicidade, pela transparência, o da impessoalidade, pela *neutralidade*, e o da *igualdade*, pela *imparcialidade*.

Ainda que o conceito de eficiência tenha sido originalmente desenvolvido por outros ramos da ciência, a sua apropriação pelo legislador fez com que o conceito de eficiência não mais fosse percebido com a conotação exclusivamente política ou econômica, passando a constituir um princípio, cuja positividade, operatividade e validade jurídica não se pode recusar, e um comportamento exigível do administrador para a validade e legitimidade de seus atos (MODESTO, 2000, p. 48).

1 O Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, pode ser consultado na internet, no endereço: http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues.htm

3.3 A eficiência decomposta

O conceito jurídico de eficiência, atribuído pela doutrina e por algumas normas, é bastante amplo, especialmente porque o princípio da eficiência é interpretado de forma sistemática e harmônica com outros princípios da Administração Pública. Dessa forma, mesmo que o princípio da eficiência seja um princípio autônomo (no sentido de ter independência relativa, pode ser aplicado por si só), ele possui características comuns com outros princípios, como, por exemplo, a qualidade e a celeridade, que compõem o interesse público e a finalidade.

De acordo com outras ciências, como a da Administração, a eficiência, em termos estritos ou limitados, não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera da eficiência, mas é um assunto ligado à eficácia. Contudo, nem sempre a eficácia e a eficiência andam de mãos dadas, pois uma empresa pode ser eficiente em suas operações e pode não ser eficaz, ou vice-versa (CHIAVENATO, 1993, p. 238).

Os elementos que compõem o desempenho de uma organização são definidos em diversas teorias da Ciência da Administração. A Intosai (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), organização que congrega entidades superiores de controle de diversos países, inclusive o Brasil, representado pelo Tribunal de Contas da União, define o “desempenho” de um órgão da Administração de uma forma que atende ou corresponde ao conceito juridicamente atribuído para a eficiência (INTOSAI, 2003). E essa definição é utilizada nas auditorias realizadas pelas entidades de controle filiadas, inclusive o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2000).

O desempenho é composto, então, pelas dimensões: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da ação.

A economicidade é definida como a minimização dos custos dos insumos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

A eficiência, especificamente, está relacionada a adequação da relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos utilizados para tanto. Essa relação de custo por produto gere um preço unitário que pode ser comparado com preços de produtos similares para a verificação do grau da eficiência. Observe-se, ainda, que a eficiência reflete, como ingrediente seu, a economicidade.

A eficácia, como já visto, refere-se ao grau ou percentual de alcance das metas programadas (de produtos e serviços).

A efetividade diz respeito aos efeitos das metas alcançadas, ou seja, os resultados, ou objetivos maiores, cuja busca motivou a ação ou o procedimento da Administração.

A definição dessas dimensões da eficiência em sentido amplo não é tratada de forma significativa pela doutrina jurídica, mas pode ser adotada porque atende ao conceito jurídico geral e amplo do princípio da eficiência, bem como ao seu fim. Quando se fala juridicamente em atender à sociedade fala-se da efetividade e da eficácia administrativa. Quando se fala em presteza e celeridade, fala-se em eficiência administrativa. A qualidade dos serviços públicos é determinante para o alcance da eficiência da eficácia e da efetividade administrativas. A eficiência, tecnicamente falando, corresponde a uma Administração enxuta em seus custos.

A decomposição em fatores administrativos técnicos, que se realizam segundo métodos e critérios científicos, permite avaliar de forma mais apropriada o grau de sua aplicação da eficiência, pois esses fatores técnicos podem ser mais facilmente medidos, controlados e implementados.

3.4 Controle

Controle significa ter domínio, fiscalizar, verificar e impor uma ordem ou regra aos processos controlados.

O controle da eficiência, essa em sentido mais amplo, deve ser realizado, em primeiro plano, pela própria Administração, uma vez que é etapa do processo administrativo, como pregam vários modelos da Ciência da Administração (planejar, executar, controlar, avaliar).

O controle da eficiência deve ser realizado pelo sistema de controle interno de cada Poder, conforme previsto no art. 74, inciso II, da Constituição. E, ainda, o controle ministerial sobre as unidades e entidades sob supervisão de cada ministério também está previsto no art. 87, parágrafo único da Constituição, e nos arts. 13, 25 e 26 do Decreto-lei 200/67. É bastante claro o disposto no art. 26 do Decreto-lei 200/67, do qual se transcreve o trecho abaixo:

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

O controle externo da gestão pública é realizado pelo Poder Legislativo, segundo o princípio de freios e contrapesos. Esse controle é exercido pelo Congresso Nacional,

com auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme dita o art. 70 da Constituição, e compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração federal, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. Daí se extrai que o controle externo abrange a fiscalização da eficiência, uma vez que ela constitui um princípio jurídico que deve nortear os atos administrativos. Também as fiscalizações de caráter operacional são instrumentos que visam a avaliação do desempenho da Administração em vários aspectos (Brasil, 2000).

Em qualquer forma de atuação, o ente controlador precisa se servir de instrumentos de controle. Normalmente, são dados e informações sobre os procedimentos fiscalizados e seus resultados, os quais devem ser comparados com valores de referência para permitir a conclusão sobre a adequação da gestão.

3.5 Governança

Outra ideia que vem se sobressaindo nos últimos anos é a de governança. De acordo com o Referencial Básico de Governança do TCU (Brasil, 2014), em sua página 14, a governança permite garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos. Ou seja, a governança é um conjunto de ações e elementos que buscam o atendimento dos interesses dos proprietários e clientes verdadeiros da organização, prevenindo o desvio de interesse por parte dos agentes colocados para administrar, ou o chamado conflito de agência.

O conceito de *Governança* está bem sintetizado no inciso I do art. 2º do Decreto 9.203/2017 (chamado de Decreto de Governança) como *o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade*. Representa o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração de diversos interesses sociais.

Um problema importante com que depara a questão da governança, da boa administração, se se preferir, é o estabelecimento de um marco institucional para o governo e a administração pública. Isso significa um conjunto de normas que ofereçam os estímulos adequados, promoção ou punição, à consecução de seus objetivos próprios, o que inclui a prevenção do *rent seeking*, vale dizer, a captura por grupos de interesse e elites políticas, mediante tráfico de influência ou ocupação de lugares na máquina estatal para obter fontes de renda extra-mercado. Implica, outrossim, normas que favoreçam a redução dos custos de transação e a produtividade, a flexibilidade, a

descentralização, a participação, o *mix* ótimo entre o público e o privado, e a responsabilização dos governos e administradores por suas ações (*accountability*).

Em relação à diferença entre o cidadão e o consumidor de bens e serviços privados, aquele é o “consumidor” dos serviços públicos. A cidadania é um conceito mais amplo, que envolve não apenas uma atitude passiva, de escolha entre produtos de acordo com a sua qualidade, ou de controle dos mesmos, mas também compreende uma dimensão ativa de participação e de responsabilização (*accountability*). Ao contrário do consumidor, que se limita a escolher entre um leque mais ou menos limitado de opções e de reclamar quando não está bom, o cidadão reivindica o direito de participar diretamente no processo de formulação de políticas e na implementação e gestão dos serviços públicos (BENTO, 2003, p. 87).

A governança assume, então, o papel de instituir instrumentos que regulem e a boa gestão e definam diretrizes que representem a vontade e os interesses dos cidadãos, como proprietários dos recursos geridos na gestão pública. Ou seja, também a governança representa a aplicação de ideias e valores que se inserem no conceito amplo do princípio da eficiência, de tal forma que a boa governança é parte a ser avaliada no desempenho dos gestores públicos.

4. Indicadores e as técnicas administrativas

“Medir é importante: O que não se mede não é gerenciado.” (KAPLAN; NORTON, p. 21, 1997).

Do que foi visto até aqui, a eficiência é requisito fundamental para a gestão pública. Ela precisa ser controlada e ser transparente e, para isso, precisa ser medida. Torna-se necessário, então, que sejam utilizadas ferramentas de gestão que permitam medir, avaliar o seu desempenho.

São empregados, nesse fim, os indicadores, como medidores de atividades. Os indicadores definem os resultados das atividades que conformam um processo produtivo que serão contados, ou medidos, expressos em números.

4.1 Qualidades dos indicadores

A seleção de indicadores representa também a seleção de ações e atividades mais críticas e significativas e é parte da administração estratégica que deve ser empreendida pelo governo e pela Administração Pública. De acordo com modelos administrativos pregados atualmente, a administração estratégica abrange uma etapa ampla e

preliminar de definição de valores e diretrizes gerais da organização, refletida na sua missão e no seu negócio. Em seguida, é desenvolvido o planejamento estratégico, no qual são estabelecidos os objetivos estratégicos da organização e as metas associadas. Por fim, esse planejamento é implementado e as atividades e a produção são acompanhadas e confrontadas com as metas estabelecidas, inclusive para efeito de ajustes e correções no que foi planejado. Nessa etapa, são utilizados os indicadores escolhidos adequados para medir o progresso das ações para o alcance dos objetivos aos quais estão relacionados.

No planejamento estratégico, o alcance dos resultados gerais da organização depende do alcance dos resultados nos seus departamentos, os quais podem depender uns dos outros. Assim, são estabelecidos os objetivos táticos e operacionais, que devem ser alinhados com os objetivos estratégicos.

Os objetivos devem ser estabelecidos para atividades de maior impacto sobre os resultados esperados, bem como devem ser passíveis de mensuração em bases realistas e ser adequadamente comunicados para aumentar as chances de serem bem entendidos por seus responsáveis (Chiavenato, 2004). Assim, os indicadores associados aos objetivos devem possuir as seguintes características (Brasil, 2011):

- a.** Validade: grau segundo o qual o indicador reflete o fenômeno que está sendo medido. O ID deve ser a expressão dos produtos essenciais de um processo. O enfoque deve ser nos produtos e nos resultados. Assim, o ID deve medir aquilo que é produzido, seja produto intermediário ou final, além dos resultados (*outcomes*).
- b.** Comparabilidade: propriedade de possibilitar comparações ao longo do tempo e entre diferentes objetos de auditoria.
- c.** Estabilidade: as variáveis componentes do indicador devem ter estabilidade conceitual, sua forma de cálculo não deve variar no tempo, bem como devem ser estáveis os procedimentos de coleta de dados para sua apuração. Essas são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo.
- d.** Homogeneidade: na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas. Por exemplo, ao estabelecer o custo médio por auditoria, devem-se identificar os diversos tipos de auditoria, já que para cada tipo tem-se uma composição de custo diversa.
- e.** Praticidade: garantia de que o indicador realmente é útil para o monitoramento e a tomada de decisões. Para tanto, deve ser testado, modificado ou excluído quando não atender a essa condição.

- f.** Independência: o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos.
- g.** 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 (ISSAI 3000/4, 2004). 55.8 Seletividade: deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer medir.
- h.** Compreensão: o indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso. Indicadores que medem mais de uma variável e apresentam métricas não intuitivas podem ser usados, e às vezes devem sê-lo, quando têm aceitação e validade (ISSAI 3000/4, 2004).
- i.** Completude: os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade (ISSAI 3000/4, 2004).
- j.** Economicidade: as informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, quando comparado com a utilidade gerencial da informação que ele fornece.
- k.** Acessibilidade: deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores.
- l.** Tempestividade: a apuração do indicador deve estar disponível quando necessária, em tempo para a tomada de decisão.
- m.** Objetividade: o indicador deve ser inequívoco sobre o que está sendo medido e quais dados estão sendo usados em sua apuração. A objetividade inclui clareza sobre a definição do indicador, de forma a evitar disputa sobre seu significado, especialmente no caso de indicadores multidimensionais.

4.2 Exemplo de uso de indicadores para demonstração de desempenho e alcance de metas

Um bom exemplo de uso de indicadores de resultado, atendendo aos requisitos acima, referentes ao alcance de metas e objetivos pode ser encontrado nos levantamentos realizados pelo Conselho da Justiça Federal (<https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2017/setembro/justica-em-numeros-2017>). De acordo com as informações divulgadas, em 2017 as Seções Judiciárias do Rio Grande do Norte, de Alagoas e de Sergipe obtiveram

IPC-Jus de 100% (IPC-Jus, Índice de Produtividade Comparada da Justiça, indicador sintético que compara a eficiência relativa dos tribunais, segundo a técnica de análise de fronteira denominada Data Envelopment Analysis – DEA).

O maior Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM) da Justiça Federal também está no 1º Grau da 5ª Região: são 2.789 processos por juiz. Em paralelo, também no 1º Grau, figura o maior Índice de Produtividade dos Servidores da Área Judiciária (IPS-Jud), com 199 processos.

O Relatório do CJF aponta, ainda, que o TRF5 (2º Grau) apresenta a maior carga de trabalho por magistrado e por servidor da área judiciária, fazendo com que tenha o maior Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM), 2.741 processos baixados no período, bem como o maior Índice de Produtividade dos Servidores (IPS-Jus), 182. Estes dados são calculados pela relação entre o volume de casos baixados e o número de magistrados e servidores na jurisdição, respectivamente. O TRF5 obteve a menor taxa de congestionamento líquida na Justiça Federal: 59,1%.

Mesmo recebendo o maior número de casos novos na 1ª Instância, 2.760 processos por magistrado e 197 por servidor, a taxa de congestionamento nas fases de execução e conhecimento é a menor entre os TRFs: 72% e 42%, respectivamente.

4.3 Benefícios do uso de indicadores

Os benefícios do planejamento estratégico e da definição de objetivos incluem a definição do rumo da organização, o estabelecimento dos papéis de cada setor, a consistência das ações internas e a maior facilidade na identificação dos recursos e meios necessários. Além de ser um elemento de referência para as ações internas da organização, os objetivos representam aquilo que deve ser medido durante a execução do planejamento. E a medição dos resultados é fundamental para avaliar o desempenho e indicar as correções necessárias.

As organizações utilizam medição, avaliação e controle de três áreas principais:

- a.** Resultados alcançados em um período de tempo;
- b.** Desempenho, representado pelo comportamento dos meios instrumentais utilizados;
- c.** Fatores críticos, ou os aspectos fundamentais para que a organização seja bem sucedida (CHIAVENATO, 2004, p.454).

O que uma organização define como indicador é a referência do que ela quer como resultado e o que precisa ser medido. No modelo de administração clássica e até em algumas organizações atuais o foco dos sistemas de medidas utilizados concentra-se em aspectos financeiros ou quantitativos. No entanto, esse controle não se revela mais adequado aos métodos administrativos mais atuais. Um dos métodos mais preconizados atualmente para medição de resultados e definição de indicadores é o chamado *balanced score card*, ou BSC. Trata-se de um conjunto de indicadores que focam áreas distintas nas atividades da organização, mas que possuem forte relação de influência umas sobre as outras. A intenção do método é exatamente a de medir resultados de produção e resultados de áreas que apoiam a obtenção dos resultados. Os indicadores do BSC devem se inserir, normalmente, em quatro perspectivas da organização (KAPLAN; NORTON, 1997):

- a. **Finanças:** envolve indicadores e medidas financeiras e contábeis relativas a lucratividade, retorno financeiro, valor agregado ao patrimônio, entre outros;
- b. **Clientes:** abrange indicadores e medidas para satisfação, participação no mercado, tendências, valor agregado ao produto/serviços, entre outros;
- c. **Processos internos:** inclui indicadores e medidas relativos a qualidade dos produtos e processos, a inovação, a criatividade, a capacidade de produção, a logística, o alinhamento com as demandas, a otimização dos fluxos, qualidade das informações, etc;
- d. **Aprendizagem e crescimento organizacional:** analisa fatores que permitem a sustentação da organização no futuro. Considera as pessoas em termos de capacidades, competências, motivação, *empowerment*, alinhamento e estrutura organizacional em termos de investimentos no seu futuro.

O BSC cria um contexto para que as decisões relacionadas com as operações cotidianas possam ser alinhadas com a estratégia e a visão organizacional.

Todos os elementos definidos e previstos durante o planejamento estratégico, como as perspectivas e os objetivos, são diagramados e expressos em um instrumento denominado plano estratégico.

O plano estratégico e os indicadores nele adotados são instrumentos fundamentais não só para dar direção à organização e ao seu negócio, como também para criar um ambiente propício para o alcance dos objetivos, em todos os níveis. Sua importância para o sucesso da organização é dada por suas funções principais:

- permitir a comunicação e a visualização geral, clara e comum para todos do que se quer alcançar e da direção a ser seguida, elementos esses necessários para

o alinhamento da estratégica com sua execução, a integração e a coerência dos esforços;

- definir as ações, objetivos e metas de cada parte da organização;
- prever os recursos necessários em cada setor;
- permitir o acompanhamento das ações e atividades e as correções que se fizerem necessárias;
- auxiliar os processos de gerenciamento de risco, que são métodos para a identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de eventos possíveis e que causam impactos negativos para o alcance das metas e objetivos.

As técnicas expostas aqui são, assim, ferramentas absolutamente necessárias para a administração. Sem elas, o gestor fica sem elementos para decidir e para gerir os recursos públicos da forma mais eficiente.

5. A aplicação atual de técnicas de planejamento e de utilização de indicadores na administração pública

O processo de seleção dos indicadores a serem utilizados no controle da eficiência da gestão pública pressupõe a existência do planejamento estratégico. Nele, a qualidade dos objetivos (clareza, objetividade, pertinência com a missão e com o negócio) é fundamental para a qualidade dos indicadores. Se os objetivos não são claros, também não o serão os indicadores. Além disso, a pertinência dos indicadores em relação àquilo que realmente importa medir, na gestão pública, depende desse mesmo aspecto em relação aos objetivos.

Assim, na construção de indicadores, é necessário selecionar aqueles adequados para demonstrar os resultados da melhor forma, divididos em indicadores de economicidade, de eficiência, de eficácia e de efetividade da gestão. E esses valores dependem da identificação dos tipos de cliente e os indicadores que os interessam, de acordo com suas demandas, necessidades e interesses.

O gestor precisa, ainda, definir indicadores de desempenho interno, ou seja, nos níveis tático e operacional. Esses indicadores são importantes para que o gestor ajuste os processos operacionais e departamentais e melhore desempenho e a qualidade

dos subprodutos, dos quais dependem os resultados finais. A atividade de controle administrativo precisa monitorar os fatores de produção mediante a relação entre os indicadores de desempenho interno e os indicadores de resultado final.

A medição da eficiência, eficácia e efetividade pode não ser simples, pois depende da complexidade das atividades a serem medidas. Em razão das características da gestão e dos objetivos, os resultados podem ser medidos sob diversos prismas e enfoques, tanto em termos absolutos como relativos.

Embora existam, de fato, complexidades para a definição adequada de indicadores, os métodos e conceitos técnicos administrativos já vêm sendo tratados e estudados há bastante tempo. No entanto, a inexistência de indicadores adequados impede a avaliação da eficiência da gestão pública e também fica prejudicada a governança da Administração, pois não é possível nem a verificação da coerência dos resultados com as necessidades importantes para sociedade e nem a avaliação do desempenho e da responsabilização dos gestores públicos.

A respeito especialmente da governança, a qual, se bem desenvolvida, traz consigo a suposição de deficiência na atividade de medir o desempenho da gestão, é pertinente mencionar o Acórdão TCU 588/2018-Plenário, que tratou de levantamento sobre governança e gestão em 581 órgãos da Administração Pública Federal. Nessa deliberação, o Tribunal fez diversas determinações e recomendação ao Poder Executivo no sentido de melhorar a estrutura de informações e sistemas de informações importantes para a gestão pública. No relatório que fundamenta o Acórdão, foi verificado que, segundo as respostas declaradas por gestores em questionário realizado, 58% das organizações estariam em estágio de capacidade inicial em governança e gestão e o cenário mais preocupante seria o da gestão de pessoas, em que 69% das organizações estariam em estágio inicial.

Ainda falando de governança, e considerando que ela é o elemento que dentro da gestão pública tem o potencial de garantir o atendimento das reais necessidades dos cidadãos e usuários de serviços públicos, observa-se que medir e avaliar a situação de mecanismos importantes já pode, por si só, fornecer uma expectativa dos resultados da gestão. Por exemplo, em estudo da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OECD, 2012) denominado *OECD Integrity Review of Brazil*, em sua página 254, revelou que, em relação a realização de cursos sobre gestão ética e processos éticos havia dados disponíveis apenas entre 2002 e 2007, os quais revelaram uma queda na média de eventos conhecidos. Uma avaliação desse indicador não é animadora em termos de ação para consolidação e ampliação do conhecimento e aplicação da ética na gestão pública.

Outro aspecto visível no meio da gestão pública é o da falta de experiência ou de suporte profissional adequado dentro da Administração Pública, voltada e suficiente para

o desenvolvimento das atividades de planejamento e controle. A esse respeito, outro fato que se observa é o de que os indicadores mais amplamente utilizados limitam-se a medir o grau de execução orçamentária e financeira dos recursos destinados aos programas de governo. Os poucos programas que possuem indicadores não financeiros não trazem uma associação adequada entre os resultados físicos e os valores gastos. Isso prejudica, de fato, a avaliação da eficiência e da economicidade.

Também carece a Administração de indicadores de efetividade. Embora programas como os de combate à pobreza e redução de analfabetismo possuam indicadores como a quantidade de recursos distribuídos, de famílias atendidas e de alunos matriculados, não existe uma associação desses valores ao alcance de resultados reais, como a melhoria de vida das famílias atendidas e a elevação da capacidade cultural e intelectual dos alunos que estudam em escolas públicas. Como exemplo, tem-se o Programa Bolsa Família, para o qual o governo divulga dados sobre famílias atendidas e alunos matriculados, entre outros, mas não realiza uma demonstração do impacto real na qualidade de vida dos beneficiados e do impacto no meio social como um todo (ver em <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/dados>).

Além de indicadores absolutos, são relevantes para a medição da eficiência os indicadores que associem os resultados internos, relativos ao desempenho departamental, aos resultados gerais, relacionados diretamente aos objetivos estratégicos. Assim, alguns indicadores poderiam ser estabelecidos para avaliação da eficiência, inclusive mediante a análise do comportamento ao longo de vários períodos, tais como:

- licitações realizadas por licitações planejadas x percentual de execução de programas de governo: permite avaliar o impacto do desempenho da área de licitações, por meio de sua eficácia, no resultado em termos de execução de programas de governo, também consistente em eficácia;
- evolução de despesas correntes x evolução de investimentos realizados: permite avaliar a eficiência da gestão;
- evolução dos custos por quilômetro dos serviços de conservação de rodovias: permite avaliar a economicidade da gestão;
- aumento do volume de cargas transportadas x investimentos em ampliação da malha rodoviária: permite avaliar a efetividade da gestão pública de transportes;

Outros indicadores que não são encontrados nos instrumentos da Administração Pública são aqueles que permitem avaliar aspectos estratégicos, especialmente para avaliar a qualidade do planejamento e da previsão de recursos necessários para o alcance dos objetivos e para o monitoramento e controle dos fatores de risco. Entre eles, alguns podem ser mencionados:

- evolução da utilização de sistemas informatizados de trabalho e de informações x redução de despesas correntes;
- evolução da utilização de sistemas informatizados de trabalho e de informações x evolução da eficácia no alcance dos objetivos estratégicos;
- quantidade de pedidos de demissão ou de exoneração de funcionários x eficácia de políticas de recursos humanos;
- evolução do grau de satisfação dos funcionários x eficácia de políticas de recursos humanos;

A respeito desse tipo de medição interna da gestão, tem-se como exemplo os dados consolidados da execução orçamentária da União (valores em milhões de reais):

Valores pagos:

	2018		2017		2016	
Investimentos	19.494.430.393,35	0,0131	18.427.763.874,19	0,0128	16.826.190.222,55	0,0123
Outras despesas correntes	1.172.634.636.888,56	0,79	1.112.411.370.828,77	0,78	1.080.620.508.070,76	0,79
Pessoal e encargos sociais	300.414.615.045,92	15,41	303.487.608.711,44	16,47	275.998.762.718,66	16,40
Total	1.492.543.682.327,82		1.434.326.743.414,39		1.373.445.461.011,98	

Fonte: Siafi

Os dados acima podem ser tratados de forma a construir indicadores de eficiência que não são vistos nos instrumentos de planejamento do governo, como o Plano Plurianual, a Lei Orçamentária ou outros. Em primeiro lugar, observa-se que os valores pagos de despesas de investimentos, que têm o potencial de gerar diretamente aumento do produto interno, é muito reduzido quando comparado com as despesas correntes e de pessoal, chegando a pouco mais de 1%. Por outro lado, a relação entre o custo de pessoal e os investimentos vem decaindo levemente, o que favorece a conclusão de que produtividade do pessoal pode estar aumentando. No entanto, a comparação entre as despesas de pessoal e as demais despesas correntes aponta um aumento proporcional daquela sobre essa em 2017. Essa avaliação pode levar à conclusão de que o governo não conseguiu conter as despesas com pessoal naquele ano, o mesmo ocorrendo com as demais despesas correntes, enquanto os gastos com investimentos foram reduzidos. A comparação entre os resultados de 2018 e de 2017 aponta um desempenho bem pior nesse último exercício.

Outros indicadores muito utilizados na iniciativa privada, mas não adotado na Administração Pública, são os de qualidade e satisfação dos clientes. No tocante à governança, esses indicadores seriam necessários para avaliar o real atendimento às necessidades da sociedade.

Embora a carência e a insuficiência de indicadores já sejam visíveis nos instrumentos de planejamento e controle da Administração Pública, outro fator, também visível, representa obstáculo para a qualidade da atividade de planejamento e controle da gestão pública: a falta de ações para a coleta e organização de informações necessárias para a atribuição de valor para indicadores interessantes. Assim, tomando como exemplo um indicador que meça o aumento do volume de cargas transportadas em rodovias federais, sua efetiva utilização dependeria do levantamento e tratamento dos dados sobre essa situação, ou seja, mais uma ação para a Administração que não é percebida nos meios de divulgação. Desse modo, fica prejudicada a avaliação da efetividade dos programas relacionados com a manutenção e ampliação da malha rodoviária federal.

Na Administração Pública, a utilização de indicadores de desempenho para aferir os resultados está relacionada com o conceito de *accoutability* e faz parte das técnicas de análise em auditorias operacionais (Brasil, 2010). As auditorias podem utilizar indicadores previamente estabelecidos nos próprios programa de governo, procedimento esse preconizado pelo Ministério do Planejamento (Brasil, 2008). E, ainda, os indicadores de desempenho e outros têm potencial de contribuir também para a objetividade da análise de gestão que ocorre nos processos de prestação de contas das unidades da Administração Pública.

Nas auditorias operacionais (Brasil, 2010), a análise de indicadores pode ser feita na fase de execução, mas também pode ocorrer na fase de planejamento e avaliação de dados preliminares, de modo permitir conclusões sobre o tema e, anteriormente a isso, permitir a identificação de pontos de maior risco e relevância para serem tratados na fiscalização.

Verifica-se então a importância dos indicadores e de sua adequada mensuração tanto para o propósito de gestão estratégica como para a atividade de controle interno e externo da organização. No tocante à legitimidade e efetividade das ações de controle, especialmente o controle externo, os elementos técnico-jurídicos tratados nesta monografia constituem fundamento legal para a consideração dos indicadores na análise de desempenho. Já os elementos técnicos administrativos fornecem base técnica para as análises que serão inseridas no contexto legal da avaliação da conduta dos gestores.

6. Conclusões

A presente monografia teve como objetivo apresentar uma síntese de elementos fundamentais entre os encontrados na doutrina jurídica e administrativa relacionados com a importância de indicadores para a avaliação da gestão pública e, assim, contribuir para a simplificação e para a aplicabilidade da base metodológica sobre o tema, com foco final em indicadores de desempenho ou de eficiência em sentido amplo.

Os indicadores são instrumentos fundamentais para a eficiência da gestão pública. Por meio deles, o gestor pode planejar e controlar o desempenho das áreas produtivas da Administração assim como os resultados de sua atividade, realizando os ajustes necessários.

A eficiência é um princípio que obrigatoriamente precisa ser perseguido pela Administração Pública. Nesse aspecto, os indicadores também assumem papel fundamental para a atuação do gestor e para a verificação, pelos órgãos de controle.

Contudo, a qualidade dos indicadores depende de alguns fatos: em primeiro lugar, é necessário que haja um planejamento que estabeleça objetivos adequados às demandas sociais e que os indicadores escolhidos sejam compatíveis com esses objetivos e sejam claros e simples, para facilitar sua utilização; em segundo lugar, os dados necessários para a valoração dos indicadores precisam ser coletados e tratados, o que representa mais uma tarefa para a Administração.

A ciência da administração vem desenvolvendo técnicas e métodos que permitem à gestão pública a realização do planejamento estratégico e a construção de indicadores para a medição da eficiência e da governança. No entanto, os instrumentos de planejamento e controle da gestão pública ainda se ressentem de elementos necessários e suficientes para a construção de indicadores adequados.

Ainda assim, a análise dos dados disponíveis obtidos da execução das despesas públicas permite avaliar alguns aspectos da eficiência e eficácia. Os resultados não são, muitas vezes, satisfatórios, e indicam de que a atividade de planejamento e controle da gestão pública está em nível abaixo do adequado e que o grau de eficiência e eficácia está aquém do seria necessário.

Alguns indicadores de efetividade podem ser facilmente apontados, mas não há garantia de existirem dados suficientes para que eles sejam adotados e utilizados. Isso prejudica a orientação da gestão pública para despesas mais relevantes para a sociedade.

Por fim, pode ser destacado que a metodologia e as técnicas para seleção e construção de indicadores, assim como os métodos de gestão pública, baseados em conhecimentos da ciência da administração, vêm sendo bastante desenvolvidos e

divulgados. E parte significativa da Administração Pública, mesmo que ainda abaixo do ideal, já se encontra ou utilizando esses conhecimentos, ou procurando adquiri-los.

A utilização de indicadores tem, nesse contexto, elevado potencial de contribuir para a efetividade do controle da Administração Pública. Não apenas indicadores de resultado, mas também indicadores de governança e de uso de recursos fornecem de modo objetivo e claro uma avaliação do desempenho interno dos gestores públicos. Além disso, modelos de auditoria e de avaliação de programas se utilizam de indicadores, associados a técnicas de amostragem e de avaliação de risco, para oferecerem conclusões metodologicamente fundamentadas e legitimadas. A avaliação clara e objetiva da gestão e dos seus gestores contribui, por sua vez, para a transparência e *accountability* da Administração Pública, potencializando o controle em termos de julgamento dos gestores e de indicação dos pontos que precisam ser melhorados.

Nesse contexto e considerando as anotações de caráter doutrinário acerca da interpretação jurídica do princípio da eficiência, fica demonstrada a fundamentação técnica e jurídica da exigibilidade não apenas de desempenho, mas também da implementação de instrumentos adequados de medição por parte dos próprios gestores públicos. Nesta monografia foram apresentados trechos da doutrina que respaldam de forma consistente o uso do princípio constitucional da eficiência como fundamento jurídico para a exigibilidade de desempenho dos gestores públicos. Verificou-se, inclusive, que a governança já tem conceito e diretrizes positivadas, conforme Decreto 9.203/2017.

A presente monografia, assim como outros artigos e estudos existentes sobre o tema, contribui para o melhor domínio dos modelos existentes, realizando sínteses e consolidações e facilitando a sua utilização bem sucedida.

Referências

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. São Paulo: Manole, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, **Orçamento e Gestão. Manual Técnico de Orçamento – MTO 2009**. Brasília, 2008. Disponível em: < HTTP://www.planejamento.gov.br >.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria de Natureza Operacional**. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Caderno Gespública, n.º 1**, Brasília, DF, 2006. Disponível em <http://www.gespublica.gov.br>.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto, **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 4ª ed. São Paulo: McGraw Hill, 1993.

CHIAVENATO, Idalberto, **Planejamento Estratégico**. São Paulo: Elsevier, 2004.

COSTODIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. In : **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210-217, abr/jul. 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

INTOSAI - INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Implementation Guidelines for Performance Auditing**. Intosai, Auditing Standards Committee, 2003.

KAPLAN, R.S.; NORTON, D.P. **A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Reforma Administrativa: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19, de 04.06.1998**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. In: **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, n.º 31, mar 2000.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração Pública e o princípio constitucional da eficiência In: **Revista de Direito Administrativo**, vol. 241, Rio de Janeiro, 2005.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Integrity Review of Brazil**, Paris, 2012.

SILVA, José Afonso da, **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável