

*Apostila*

ENAP

# **Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional**

Brasília - 2013

**Fundação Escola Nacional de Administração Pública***Presidente*

Paulo Sergio de Carvalho

*Diretor de Desenvolvimento Gerencial*

Paulo Marques

*Diretora de Formação Profissional*

Maria Stela Reis

*Diretora de Comunicação e Pesquisa*

Enid Rocha Andrade da Silva

*Diretora de Gestão Interna*

Aíla Vanessa de Oliveira Cançado

*Coordenadora-Geral de Programas de Capacitação:* Marcia Seroa da Motta Brandão*Editora:* Enid Rocha; *Coordenador-Geral de Comunicação e Editoração:* Luis Fernando de Lara Resende; *Revisão:* Renata Fernandes Mourão e Roberto Carlos R. Araújo; *Capa:* Ana Carla Gualberto Cardoso; *Editoração eletrônica:* Alice Prina.

---

*Ficha catalográfica:* Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/ENAP

---

U17e Uchoa, Carlos Eduardo

Elaboração de indicadores de desempenho institucional / Carlos Eduardo Uchoa; desenho e elaboração Coordenação Geral de Programas de Capacitação /DDG. - Brasília: ENAP/DDG, 2013.  
36p.

Programa de Gestão Estratégica

1. Indicador de Desempenho. 2. Avaliação de Desempenho. 3. Desempenho Organizacional. I. Título.

CDU 65.012.2

---

© ENAP, 2013

**ENAP Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

<i>Apresentação</i> .....	5
<i>1- Introdução</i> .....	6
<i>2- Conceitos gerais</i> .....	7
<i>2.1 O que são indicadores?</i> .....	7
<i>2.2 Para que servem indicadores de desempenho institucional?</i> .....	8
<i>2.3 Outros contextos de uso de indicadores</i> .....	9
<i>3- Principais atributos de um sistema de medição de desempenho institucional</i> .....	11
<i>4- Classificação de indicadores de desempenho institucional</i> .....	14
<i>4.1 Por nível hierárquico</i> .....	14
<i>4.2 Por tema</i> .....	14
<i>4.3 Por dimensões ou perspectivas</i> .....	14
<i>4.4 Pelo posicionamento na cadeia de valor</i> .....	16
<i>5- Construção de um Sistema de Medição de Desempenho</i> .....	19
<i>5.1 Limites à quantidade de indicadores</i> .....	19
<i>5.2 Estabelecendo indicadores de desempenho institucional</i> .....	19
<i>5.3 Estabelecendo indicadores – exercício prático</i> .....	22
<i>5.4 Sugestões para o estabelecimento de indicadores</i> .....	24
<i>5.5 Fatores não técnicos que influenciam a escolha de indicadores</i> .....	27
<i>5.6 O indicador deve mostrar a taxa de acertos ou a taxa de falhas?</i> .....	28
<i>5.7 Frequência de mudanças dos indicadores</i> .....	28
<i>6- Elementos complementares</i> .....	30
<i>6.1 Descrevendo Indicadores</i> .....	30

6.2 Como estabelecer metas .....	30
6.3 Como interpretar os resultados dos indicadores .....	31
6.4 Comunicação .....	33
6.5 Informatização .....	33
6.6 Desdobramento do sistema de medição .....	34
7- Bibliografia .....	36

*Elaboração do Texto Original:  
Carlos Eduardo Penante D'Avila Uchôa*

O Material do Aluno é o instrumento didático complementar às aulas presenciais do curso que, juntamente às orientações do professor e às práticas realizadas na sala de aula, possibilita o aprendizado dos temas apresentados.

Este documento apresenta seguinte estrutura:

Capítulo 1 – Introdução: apresenta o contexto do curso de Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional

Capítulo 2 – Conceitos Gerais: apresenta os conceitos que envolvem a melhor forma de definição e seleção de indicadores

Capítulo 3 – São apresentados os principais atributos dos indicadores

Capítulo 4 – Classificação de indicadores de desempenho Institucional

Capítulo 5 – Estabelecimento de indicadores que irão compor um sistema de medição do desempenho institucional

Capítulo 6 – Apresentação dos elementos complementares: descrição de indicadores, interpretação de seus resultados, estabelecimento de metas, a informatização, a comunicação de seus resultados e o desdobramento do sistema de medição do foco estratégico para o gerencial e o operacional

Capítulo 7 – Bibliografia

Este material também tem por finalidade servir de instrumento de consulta rápida para esclarecer eventuais dúvidas do aluno na aplicação dos conhecimentos adquiridos no exercício de seu trabalho.

## 1- Introdução

Muito se discute sobre indicadores, em empresas privadas e também na administração pública; sem dúvida, trata-se de um tema recorrente e considerado fundamental. Mas quantas organizações aplicam de forma consistente uma gestão suportada por indicadores? Poucas, não é mesmo?

Eis o desafio. Muitos são os materiais escritos sobre indicadores, mas, convenhamos, quase a totalidade trata tão somente de teoria: o que são indicadores, como eles se classificam, quais as suas propriedades, como eles precisam ser. Mas e daí? Como é que se estabelece um indicador? Há técnicas para isso? Como avaliar se ele é adequado para os propósitos institucionais, considerando os contextos técnico, tecnológico, político e de maturidade da gestão? Como pensar em um sistema de medição organizacional? E como interpretar os resultados dos indicadores?

Também importante é compreender o escopo deste curso. Não se trata de um curso sobre indicadores, mas sobre indicadores para medição do desempenho de instituições, dos pontos de vista estratégico e gerencial. Sendo assim, o foco não se concentrará em indicadores de processos, projetos, atividades, programas do Plano Plurianual (PPA) ou de políticas públicas. Muito embora os fundamentos da avaliação de todos esses elementos sejam os mesmos, há significativas diferenças de metodologia e de abordagem para a definição de indicadores à medida que se alteram o objeto e o propósito da avaliação. Somente literaturas e cursos específicos são capazes de contemplar a elaboração de indicadores para cada finalidade.

O objetivo geral do curso é a apresentação e o exercício de uma metodologia para o estabelecimento de indicadores que irão compor um sistema de medição do desempenho institucional (capítulo 5). A metodologia é alicerçada em classificações de indicadores (capítulo 4) e, para que os melhores indicadores sejam definidos e selecionados, são apresentados conceitos gerais (capítulo 2) e os principais atributos dos indicadores (capítulo 3). Elementos complementares são apresentados no capítulo 6, como a descrição de indicadores, a interpretação de seus resultados, o estabelecimento de metas, a informatização, a comunicação de seus resultados e o desdobramento do sistema de medição do foco estratégico para o gerencial e o operacional.

Diante disso, o curso possui como objetivos específicos:

- analisar o que são indicadores, para que servem e seus diversos contextos de uso;
- discutir os principais atributos de um sistema de medição de desempenho institucional;
- capacitar os participantes a construir sistemas de medição de desempenho institucional, considerando fatores técnicos e não técnicos;
- capacitar os participantes a descreverem indicadores, a fim de minimizar dúvidas na sua coleta e na interpretação dos resultados;
- capacitar os participantes a estabelecerem metas e a interpretar os resultados dos indicadores.

## 2- Conceitos gerais

### 2.1 O que são indicadores?

Se as despesas administrativas de uma unidade organizacional foram de R\$ 80 mil, temos um dado, uma informação ou um indicador?

A resposta é... depende.

Se a unidade estiver tentando, com todas as suas forças, reduzir ao máximo as despesas administrativas, então o monitoramento mensal é absolutamente necessário. Portanto, para essa unidade administrativa, trata-se de um indicador.

Mas para você, que trabalha em outro órgão, isso é simplesmente uma informação. E o número em si é um dado.

Conclusão:

Dado é uma informação disponível, mas ainda não organizada ou manipulada; não possui foco na gestão. Pode ser um número, um texto, uma imagem, um som, um vídeo ou alguma outra mídia.

Exemplo: dados constantes no SIAFI sobre pagamentos realizados.

Informação é um dado que já passou por um primeiro nível de organização, de acordo com um interesse específico, como em um relatório.

Exemplo: despesas realizadas por cada setor.

Indicador é uma variável crítica, que precisa ser controlada, mantida em determinados patamares.

Exemplo: despesa média, por servidor e por mês, em diárias e passagens.

Mas precisamos tomar cuidado:

Se uma variável não for crítica, então, para você não é um indicador. Chega-se à conclusão de que um mesmo dado pode ser considerado um indicador ou uma simples informação, a depender de quem o vê.

Vamos então a definições mais formais.

Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009):

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

Já a Fundação Nacional da Qualidade (FNQ)<sup>1</sup> possui uma visão mais restrita sobre indicadores:

“Sua característica principal é a existência de fórmulas mais complexas para seu cálculo que preconizam, no mínimo, uma razão (conta de dividir) entre duas informações. Se não houver divisão de duas informações, então não existe indicador genuíno, apenas uma informação (ou um número “puro”).”

<sup>1</sup> A Fundação Nacional da Qualidade é a entidade responsável pela organização do Prêmio Nacional da Qualidade e, no Brasil, é considerada referência em estudos teóricos e práticos relacionados à gestão organizacional e, em particular, indicadores organizacionais.

A definição da FNQ pode parecer excessivamente rigorosa, mas informações isoladas provocam significativa quantidade de enganos, dificultam interpretações. Um exemplo de fácil compreensão é a quantidade crescente de reclamações de atendimento (o que, à primeira vista, demonstra deterioração da qualidade). Mas, se for considerada a quantidade de atendimentos, que pode ter se elevado em proporção maior que a de reclamações, então o quadro passa a ser positivo. Ou seja, a taxa de reclamações fornece sem dúvidas mais elementos para análise e tomada de decisão que a quantidade de reclamações. E se a quantidade de reclamações tem pouca possibilidade de indicar a real situação, então não pode ser considerada um bom indicador, ao contrário da taxa de reclamações, que indica fielmente o que está ocorrendo.

Para os propósitos deste curso, informações quantitativas também poderão ser consideradas indicadores, definição esta amplamente difundida na administração pública, mas que fique registrada a concordância com a FNQ no que tange à inegável vantagem de se desenvolver um sistema de medição baseado em indicadores que contenham divisões; o uso de informações (números puros) como indicadores deve se restringir a situações isoladas.

## **2.2 Para que servem indicadores de desempenho institucional?**

Agora, vamos pensar um pouco. Para que uma organização precisa de indicadores?

A maioria das pessoas responde que uma organização precisa de indicadores para verificar se as metas estabelecidas estão sendo alcançadas. Sim, isto é verdade, mas podemos aprofundar a discussão.

Qualquer ação no campo da gestão somente tem utilidade se servir para ajudar a organização a alcançar os resultados pretendidos. Pensando assim, vamos continuar as perguntas.

Por que verificar se as metas estabelecidas estão sendo alcançadas?

Para responder, vamos modificar nossa linguagem. Por alguns instantes, em vez de falar em indicadores institucionais, vamos falar de sistema de medição de desempenho. Esta pequena mudança traduz melhor o que realmente se deseja: não iremos simplesmente escolher indicadores de forma aleatória; não é cada um por si e a soma faz o todo. Este curso será dedicado ao estabelecimento de uma estrutura, ou melhor, um sistema capaz de medir o desempenho de uma instituição.

Então vamos voltar à pergunta inicial. Para que serve um sistema de medição de desempenho institucional?

Há várias respostas possíveis. Se a organização estiver alcançando seus objetivos, indicadores podem confirmar que as estratégias estão adequadas, e se a organização não estiver alcançando seus objetivos, podem demonstrar que algo precisa ser feito para que os objetivos sejam alcançados.

Mas para que precisamos dessas informações?

Uma organização que mede sistematicamente seu desempenho pode realizar rapidamente intervenções, à medida que ocorrem flutuações de processo. Com base nas informações geradas, os usuários podem avaliar o desempenho de equipes, atividades, processos e gestão, para tomar decisões e executar ações que irão melhorar o desempenho da organização. Portanto, podemos concluir que é com base nas informações transmitidas por indicadores



que dirigentes tomam decisões (ou deveriam tomar). Ainda, com base em indicadores, organizações adquirem fundamentos para reorientar suas iniciativas e ações. Organizações aprendem o que gera resultados desejáveis e onde os recursos são melhor ou pior investidos. Também com base em indicadores, é possível identificar e, quem sabe, até reconhecer o bom desempenho de unidades, departamentos, setores ou iniciativas. Por fim, a alta direção pode, com base em indicadores, comunicar suas expectativas.

Resumindo, um sistema de medição de desempenho tem como intuito servir de base para (FNQ, 2012):

- analisar problemas estratégicos de forma proativa, antes que desvios ocorram;
- apoiar a busca de novos caminhos estratégicos para a organização;
- apoiar a tomada de decisão;
- apoiar o aprendizado da organização;
- reconhecer a dedicação coletiva;
- comunicar as estratégias e as prioridades da alta direção e dos gestores.

### 2.3 Outros contextos de uso de indicadores

Conforme comentado na introdução, neste curso o foco será concentrado nos indicadores institucionais. Contudo, na administração pública, indicadores podem também ser utilizados para avaliar:

- projetos;
- atividades;
- processos;
- programas do PPA;
- políticas públicas.

**Projetos e atividades** precisam ser avaliados durante e após sua execução. Durante a execução é muito comum o uso de indicadores de progresso, como o percentual do projeto executado<sup>2</sup>. Já durante e após sua execução, pode-se avaliar a eficácia de atividades e projetos, mediante indicadores tais como: porcentagem de funcionalidades plenamente atendidas, porcentagem de ações implementadas conforme previsto, ou porcentagem de recursos empenhados.

Projetos também podem ser avaliados por meio de informações quantitativas, cuja escolha é específica para o projeto. Como exemplo, em um projeto de desenvolvimento de um sistema com vários módulos, a quantidade de módulos concluídos é frequentemente escolhida como indicador.

Conclui-se que a medição de projetos e atividades reveste-se de particularidades que fogem ao escopo do presente curso, e demandaria capítulos específicos dedicados ao seu estudo.

---

<sup>2</sup> Uma técnica bastante utilizada para a avaliação do progresso de projetos denomina-se '*poker planning*', muito utilizada nas chamadas metodologias ágeis de projetos. Tem como princípio o dimensionamento comparativo do esforço necessário para a conclusão das diversas etapas do projeto.

A avaliação de **processos** segue também uma sequência de passos diferente da necessária à avaliação de instituições, uma vez que processos habitualmente possuem requisitos para execução e uma entre as formas mais importantes de avaliação de processos é justamente quanto ao atendimento desses requisitos (avaliação de eficácia). Processos também são normalmente mensurados quanto à sua eficiência e, modernamente, ainda em relação à sua adaptabilidade, isto é, sua capacidade de adaptação a requisitos dinâmicos.

Por fim, a avaliação de **programas do Plano Plurianual (PPA) e de políticas públicas** também contém aspectos específicos que escapam aos propósitos do presente curso. Indicadores para políticas públicas precisam ter um atributo adicional em relação aos indicadores institucionais, a desagregabilidade, ou seja, a capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas.

Além disso, políticas públicas podem precisar ser avaliadas em relação aos seus resultados (benefícios ao público-alvo decorrentes das ações empreendidas) ou em relação ao seu impacto (efeitos das estratégias governamentais a médio e longo prazos), dimensões específicas relacionadas a políticas públicas, sem um paralelo perfeito relacionado a instituições.

O presente curso prepara tão somente para a definição de indicadores institucionais. Embora a base seja a mesma, são necessários estudos complementares e específicos para se definir adequadamente indicadores para projetos, atividades, processos e políticas públicas. As abordagens são diferentes, os sistemas de medição possuem outras características, os passos necessários para definição são diferentes e a forma de avaliação de indicadores voltados a cada um desses propósitos também é diferente.

### 3- Principais atributos de um sistema de medição de desempenho institucional

Vamos supor que o sistema de indicadores tenha sido brilhantemente concebido, mas os indicadores somente possam ser coletados nos censos do IBGE, a cada dez anos. Ou que os indicadores sejam coletados a partir de fontes não confiáveis, ou que ninguém sequer saiba como os indicadores possam ser coletados. Imagine ainda a hipótese de uma organização manter um sistema com indicadores de apenas metade de suas unidades, ou de não haver indicadores relacionados a boa parte das políticas públicas sob sua responsabilidade. Essas todas são situações comuns. Então vamos pensar em atributos que um sistema de medição de desempenho precisa possuir.

Um sistema de medição de desempenho institucional precisa ser:

**Abrangente:** todas as unidades precisam ser direta ou indiretamente representadas por um ou mais indicadores (o que não significa dizer que estamos avaliando o trabalho das unidades, ou que cada unidade deva ter seu próprio indicador).

**Balancedo:** a organização deve ser integralmente representada pelo sistema de medição, de forma equilibrada.

E os indicadores institucionais, como eles precisam ser?

Por um lado, os indicadores funcionam como ferramentas que conduzem ao comportamento desejado. Por outro, devem dar aos indivíduos o direcionamento que precisam para atingir os objetivos da organização.

Para isso, um indicador institucional deve possuir os atributos contidos no Quadro 3.1 (vide próxima página).

Vale ressaltar que estes são atributos de indicadores institucionais. Indicadores de políticas públicas e para outras finalidades possuem vários atributos idênticos, mas também alguns outros complementares.

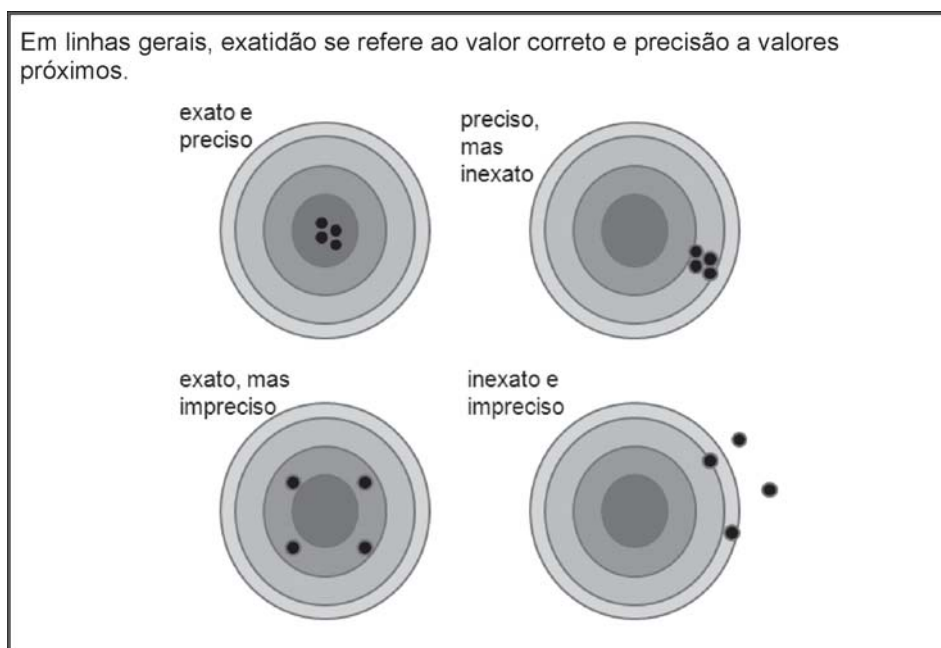


Figura 3.1 Diferença entre precisão e exatidão

Quadro 3.1 Atributos de indicadores institucionais

Utilidade	O indicador comunica a intenção do objetivo, demonstra o que a organização espera de sua força de trabalho e, ainda, é útil aos tomadores de decisão?
Representatividade	O indicador representa fielmente o que se deseja medir? Exemplificando, se um sistema de planejamento de uma instituição possui objetivos estratégicos, cada objetivo pode ter um ou mais indicadores. A representatividade é o atributo de proximidade de significado e de abrangência do indicador em relação ao objetivo.
Confiabilidade metodológica	Os métodos de coleta e processamento do indicador são confiáveis?
Confiabilidade da fonte	A fonte de dados fornece o indicador com <b>precisão e exatidão</b> ? (ver Figura1)
Disponibilidade	É possível e fácil coletar os dados necessários para calcular o indicador?
Economicidade	Quanto custa obter o indicador? A relação entre os custos de obtenção e os benefícios decorrentes do uso do indicador deve ser favorável.
Simplicidade de comunicação	O público que irá ver e utilizar o indicador o entenderá facilmente?
Estabilidade	Uma série de medições do indicador permite monitoramentos e comparações coerentes, com mínima interferência de variáveis externas?
Tempestividade	O indicador obtido é decorrente de informações atuais? E mais: o indicador pode ser obtido em tempo para seu uso?
Sensibilidade	Variações no processo (decorrentes ou não de intervenções intencionais) refletem-se no resultado do indicador?

Fonte: Adaptado de Indicadores: orientações básicas aplicadas à gestão pública – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012.

Agora que já definimos os objetivos de um sistema de medição de desempenho organizacional, seus atributos e os atributos dos indicadores que formam o sistema, podemos definir de forma clara o que é um sistema de medição de desempenho.

Segundo a FNQ, “um sistema de medição de desempenho organizacional é o conjunto de indicadores estruturados, apoiados por práticas, métodos e ferramentas visando à coleta, descrição e representação de dados voltados para a geração de informações de desempenho”.

Essa definição reforça o conceito de que indicadores não podem ser escolhidos de forma isolada, cada área definindo os seus. E, igualmente importante, que os indicadores devem fazer diferença na execução de projetos e atividades, e na capacidade de gerar resultados e alcançar objetivos decorrentes das práticas de gestão. Se não fizerem diferença, deve-se analisar o sistema de medição para aprimorá-lo. E, em caso extremo, se os tomadores de decisão não se importarem com indicadores, o melhor a fazer é perguntar-lhes como tomam suas decisões.

Mais uma vez: indicadores não existem apenas para mostrar se as metas estão sendo atingidas. Servem para deixar claras as prioridades, gerar alinhamento, indicar se são necessários ajustes, apoiar a tomada de decisão e para motivar e reconhecer o desempenho.

## 4- Classificação de indicadores de desempenho institucional

Há várias formas de se classificarem os indicadores. Aliás, mais formas que uso prático dessas classificações. Vamos, então, mostrar algumas classificações, mas somente aquelas úteis para o propósito deste curso.

### 4.1 Por nível hierárquico

Os indicadores podem ser:

- operacionais;
- gerenciais;
- estratégicos.

No decorrer do curso, iremos abordar principalmente os indicadores estratégicos. Ao final, será apresentada uma forma de desdobramento dos indicadores para os níveis gerenciais, devendo ser seguido raciocínio similar para os níveis operacionais.

### 4.2 Por tema

Nas organizações que utilizam o Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD), metodologia de abordagem estratégica, é comum a classificação dos indicadores por temas:

- qualidade;
- custo;
- entrega;
- moral;
- segurança.

É uma classificação que já foi muito adotada em organizações privadas e públicas, mas vem caindo em desuso nos últimos tempos, principalmente com a expansão do Balanced Scorecard (BSC). A divisão por temas é utilizada para assegurar o equilíbrio do desempenho institucional entre os temas definidos.

### 4.3 Por dimensões ou perspectivas

Segundo a Fundação Nacional da Qualidade (2012), a divisão do sistema de medição em dimensões ou perspectivas é necessária para explicitar as áreas de prioridade e para assegurar o equilíbrio entre essas áreas.

#### 4.3.1 Perspectivas do Balanced Scorecard (BSC)

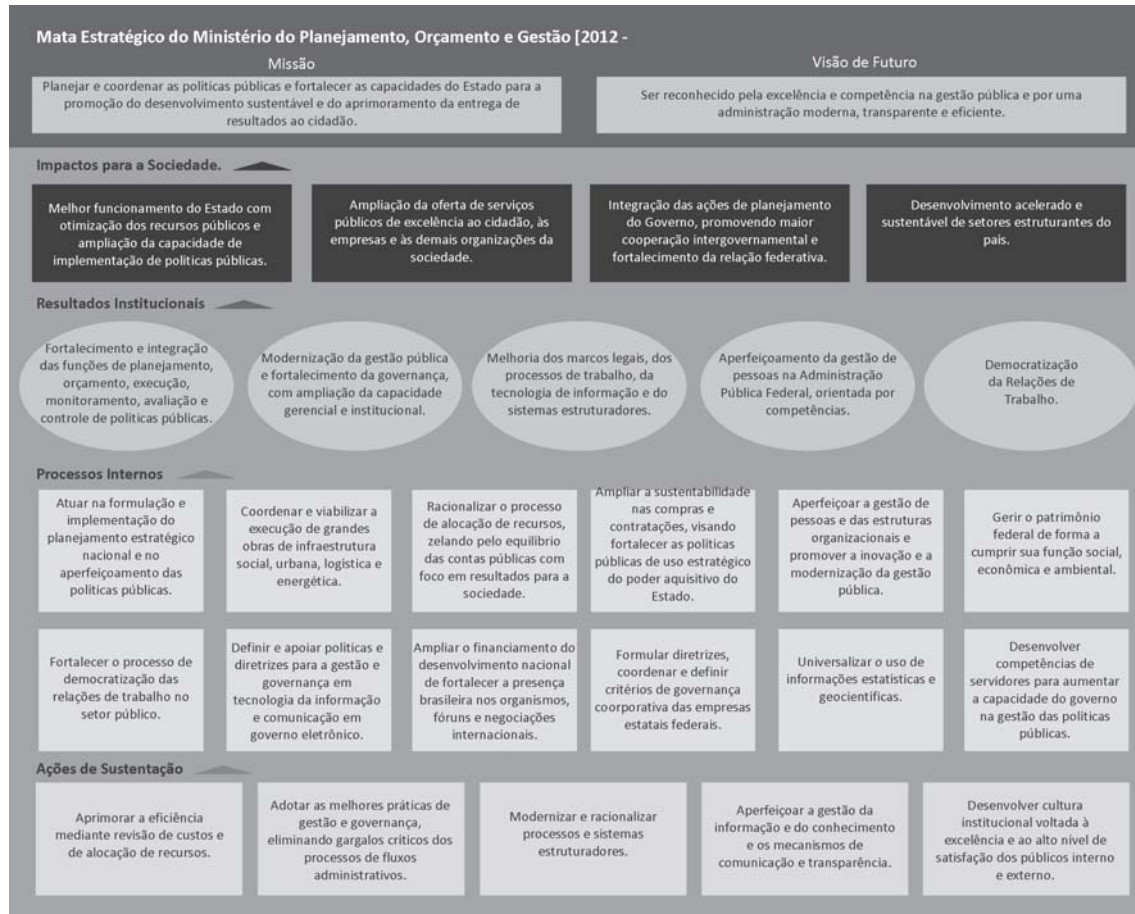
A forma mais comum de divisão dos indicadores por perspectivas relaciona-se com a implantação do Balanced Scorecard (BSC). O BSC é uma metodologia de gestão do desempenho desenvolvida pelos professores da Harvard Business School, Robert Kaplan e David Norton, em 1992.

Para compreender o BSC, é importante o conceito de estratégia. Segundo o glossário dos Critérios de Excelência do Prêmio Nacional da Qualidade, “estratégia é o caminho escolhido para concentrar esforços no sentido de alcançar os objetivos da organização e realizar sua visão de futuro”. (FNQ, 2012)

Toda organização tem uma ou mais estratégias, que podem ou não estar formalizadas e podem ou não ter sido desenvolvidas de forma estruturada.

O BSC utiliza uma ferramenta denominada mapa estratégico para traduzir a estratégia de uma organização em termos simples, de modo que todas as pessoas possam entender. O mapa estratégico é formado por perspectivas encadeadas, de baixo para cima, com uma perspectiva de sustentação na base e uma perspectiva de resultados no topo. Entre ambas há outras perspectivas, sendo a mais comum a relacionada a processos internos.

Figura 4.1 Mapa estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão



Fonte: Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Planejamento Estratégico 2012-2015 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, MP, 2013.

Cada perspectiva é formada por objetivos, de tal forma que o conjunto de seus objetivos sempre impulse os objetivos da perspectiva imediatamente acima.

A FNQ orienta que os mapas estratégicos não contenham excesso de perspectivas, mas, ao mesmo tempo, que contemplem todas as perspectivas existentes em seus critérios de excelência, que são similares aos critérios do Gespública, apresentados a seguir.

#### 4.3.2 Perspectivas de Critérios de Excelência

Outra forma vista em algumas organizações é a divisão dos indicadores conforme as perspectivas dos critérios de excelência do Gespública:

No ciclo 2010, estes foram os critérios:

- liderança;
- estratégias e planos;
- cidadãos;
- sociedade;



- informações e conhecimento;
- pessoas;
- processos.

Esta não é a perspectiva mais comum, mas pode ser encontrada em várias organizações públicas, devendo-se lembrar que o importante é o estabelecimento de áreas de prioridade e a busca do equilíbrio entre elas.

#### 4.4 Pelo posicionamento na cadeia de valor

O Ministério do Planejamento conduziu, em 2009, extensa pesquisa sobre indicadores de gestão<sup>3</sup>. Foram estudados modelos propostos por consultorias de renome, modelos utilizados por órgãos públicos das três esferas de governo (municipal, estadual e federal) e também por órgãos de diversos países.

As conclusões foram similares às obtidas nas reuniões do Comitê de Medição do Desempenho da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ): uma classificação muito útil dos indicadores da gestão se refere à sua posição na etapa da cadeia de valor.



Figura 4.2 Classificação dos indicadores segundo o posicionamento na cadeia de valor

#### Quadro 4.1 Classificação de indicadores pelo posicionamento da cadeia de valor

Tipo de Indicador	Significado	Exemplo
Efetividade	Mede o impacto de ações no contexto, agregando-lhe valor.	Porcentagem de alunos aprovados no vestibular
Eficácia	Mede o quanto foi entregue do que era necessário entregar.	Porcentagem de alunos com média acima de 9 na nota final
Eficiência	Mede a relação entre os serviços entregues e os recursos despendidos (recursos de forma geral, e não apenas relacionados a custos).	Custo por aluno
Execução	Mede o quantitativo executado.	Quantidade de alunos formados
Insumos	Mede a quantidade de insumos ou recursos humanos, materiais ou financeiros gastos ou necessários.	Quantidade de professores contratados

<sup>3</sup> Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Produto 1: mapeamento bibliográfico e do estado da arte sobre indicadores de gestão.** Brasília: MP, 2009.



Como decorrência direta dessa classificação, os indicadores podem ainda ser classificados em:

- indicadores de esforço
- indicadores de resultado

#### Quadro 4.2 Indicadores de esforço e de resultado

Indicadores de Esforço	Indicadores de Resultado
Insumos Execução Eficiência	Eficácia Efetividade

Diversas literaturas adotam essa classificação, inclusive o Comitê Temático de Medição do Desempenho da FNQ, havendo inúmeras terminologias para designar o que neste curso iremos chamar de indicadores de esforço e de resultados, forma mais presente no Brasil, cabendo ressaltar que também é muito utilizada uma denominação em língua inglesa: *drivers* (indicadores de esforço) e *outcomes* (indicadores de resultados).

É importante observar, ainda, que o Mapeamento do Estado da Arte sobre Indicadores de Gestão, desenvolvido pelo Ministério do Planejamento em 2009, classifica a eficiência como indicador de resultado, não como de esforço. Contudo, para fins de medição do desempenho institucional, a eficiência (relação entre os produtos/serviços entregues e os recursos empregados) recebe forte influência dos recursos despendidos, mais que a influência da qualidade dos produtos ou serviços entregues, de forma que se encaixa melhor como indicador de esforço. Com efeito, pois, se dizemos que o custo por aluno é de R\$ 300, o foco de interesse é no gasto, e não na qualidade do ensino.

Mas por que essa classificação, em indicadores de esforço e de resultado, é interessante?

Porque, se um objetivo foi mensurado com indicadores de resultado e de esforço, caso os resultados pretendidos tenham sido obtidos, é possível concluir se o foram como decorrência das práticas de gestão utilizadas. Trata-se de uma forma proativa de monitorar o desempenho, pois não podem ser considerados resultados de fato aqueles que não foram alcançados como decorrência de práticas de gestão.

Agora vamos refletir o que ocorre se um sistema de medição não possuir indicadores de ambos os tipos:

- Um sistema de medição que possui apenas indicadores de esforço reflete falta de objetividade, maior preocupação com os meios que com os resultados.
- Um sistema de medição que possui apenas indicadores de resultados reflete falta de conexão entre a estratégia, os meios e os resultados. Para deixar mais claro, a alta direção ficará apenas na torcida para que os resultados aconteçam.

Assim, podemos chegar a algumas conclusões iniciais sobre como construir um sistema de medição:

- um sistema de medição deve ser formado por indicadores de resultado e de esforço;
- a cada indicador de resultado, devem ser escolhidos um ou mais indicadores de esforço;
- a mescla de indicadores de esforço com indicadores de resultado é a chave para a estruturação de um sistema balanceado.

Por fim, vamos aos conceitos que serão utilizados durante o curso.

Quadro 4.3 Indicadores de esforço e de resultados - conceitos

Indicadores de resultados	Indicadores de esforço
Mede o efeito após um certo tempo.	Mede a causa antes de o efeito acontecer.
Serve para verificar se os objetivos estão sendo atingidos.	Serve para verificar se os planos ligados aos fatores críticos de sucesso estão sendo cumpridos.
Apropriado para a medição do alcance de objetivos.	Apropriado para a medição de planos de ação, projetos e iniciativas.

Fonte: FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Indicadores de Desempenho – Estruturação do Sistema de Indicadores Organizacionais**. 3. ed. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2012.

## 5- Construção de um Sistema de Medição de Desempenho

### 5.1 Limites à quantidade de indicadores

Antes de começar a estabelecer indicadores, devemos responder a uma pergunta: se cada objetivo estratégico tiver pelo menos um indicador de esforço e um de resultado, não vai haver excesso de indicadores no nível estratégico?

Na prática, devem-se filtrar quais objetivos seguirão essa lógica, porque ela não se constitui em uma regra a ser seguida cegamente. Alguns objetivos poderão ter apenas indicadores de resultados, outros, apenas indicadores de esforço. Em um modelo de planejamento baseado no BSC, as perspectivas localizadas na parte inferior do mapa estratégico (sustentação / aprendizado / crescimento) devem concentrar maior quantidade de indicadores de esforço. Já as perspectivas localizadas na parte superior do mapa estratégico (sociedade / resultados) devem concentrar mais indicadores de resultados. Mas devem existir indicadores de esforço em todas as perspectivas.

Além disso, para buscar limitar a quantidade de indicadores a serem monitorados, podemos separá-los em níveis: estratégico, tático e operacional. Com isso, cada nível hierárquico deverá monitorar um conjunto diferente, e limitado, de indicadores, que devem integrar-se. Trata-se, de certa forma, de um exercício de paciência, pois há uma tendência natural de se considerarem todos os objetivos e planos da organização como sendo críticos para a estratégia e para análise pela alta direção. Na verdade todos são importantes, mas o grau de importância estratégica certamente é variável. Neste curso o foco se concentra no nível estratégico.

Em um modelo de planejamento baseado no BSC, recomenda-se que a estratégia seja traduzida em até 30 indicadores, sendo um número ideal uma média de 1,5 indicador por objetivo. O mesmo raciocínio deve ser utilizado para os demais níveis hierárquicos: cada ator deverá monitorar uma quantidade limitada de indicadores.

### 5.2 Estabelecendo indicadores de desempenho institucional

Agora que já temos as bases para a construção de um sistema de medição de desempenho, vamos ao ‘coração’ do curso: como construir o sistema e como estabelecer indicadores institucionais. Para isso, vamos utilizar o que se denomina de painel de bordo. O painel de bordo é uma ferramenta que auxilia a seleção de indicadores e a construção prática de um sistema de medição de desempenho.

Quadro 5.1 – Formato de um Painel de Bordo

Perspectiva	Objetivo	Indicador de Resultado	Fator Crítico de Sucesso	Indicador de Esforço

Segue abaixo uma sequência de passos necessários para a construção de um sistema de medição, tendo como ferramenta o painel de bordo.

Quadro 5.2 Passos para a construção de um sistema de medição

Nº	Passo	Detalhamento
1	Selecionar um objetivo	O objetivo pode estar contido no mapa estratégico ou pertencer a alguma outra forma de planejamento estratégico institucional. Recomenda-se começar pelos objetivos mais relacionados aos resultados finalísticos da instituição (parte superior do mapa estratégico).
2	Identificar fatores críticos de sucesso (FCS)	Um fator crítico de sucesso é um desafio, obstáculo ou restrição que, se não for superado, impedirá o alcance do objetivo. Os FCS são normalmente definidos logo após a elaboração do mapa estratégico.
3	Escolher indicadores que representem o atingimento do objetivo (indicadores de resultados)	Um indicador de resultado refere-se à eficácia ou ao impacto do atingimento do objetivo.
4	Avaliar a qualidade dos indicadores	Avaliar a aderência do indicador selecionado em relação aos atributos de indicadores institucionais, presentes no quadro 3.1.
5	Estabelecer um plano de ação para alcance do objetivo, considerando a superação dos fatores críticos de sucesso	Um plano de ação deve ser composto por atividades e/ou projetos que auxiliem a superar os fatores críticos de sucesso e a alcançar os objetivos
6	Escolher indicadores que representam o sucesso do plano de ação (indicadores de esforço)	Devem ser escolhidos indicadores de esforço para se alcançar o objetivo, e isto pode envolver indicadores de eficiência, execução ou insumos.
7	Avaliar a qualidade dos indicadores	Avaliar a aderência do indicador selecionado em relação aos atributos de indicadores institucionais, presentes no quadro 3.1.
8	Repetir os passos anteriores para os demais objetivos	---
9	Analisar o conjunto de indicadores definidos e proceder ajustes	Analisar verticalmente a consistência do sistema desenvolvido: caso as metas dos indicadores da base do mapa estratégico sejam alcançadas, é razoável supor que os objetivos do topo do mapa estratégico serão atingidos?
10	Selecionar os indicadores que realmente interessam à estratégia	Reduzir a quantidade de indicadores de nível estratégico a serem acompanhados pela alta direção. Os indicadores não selecionados serão acompanhados pelos níveis gerenciais da organização.

**MAPA ESTRATÉGICO SECRETARIA DE SAÚDE - exemplo**



Figura 5.1 – Exemplo de Mapa Estratégico

Quadro 5.3 Exemplo de Painel de Bordo

Perspectiva	Objetivo	Indicador de Resultado	Fator Crítico de Sucesso	Indicador de Esforço
Resultados para a Sociedade	Reduzir a mortalidade infantil		Melhorar a qualidade das UTI neonatais	
	Elevar a expectativa de vida			
	Melhorar a percepção sobre a qualidade do atendimento em saúde			
Processos Internos	Apoiar com excelência as redes de atenção			
	Aprimorar o monitoramento dos fatores de riscos			
	Melhorar a qualidade dos hospitais			
	Universalizar o acesso à atenção primária à saúde			
	Desenvolver a comunicação interna			
	Aprimorar os processos de trabalho			
Aprendizado e Crescimento	Desenvolver as competências da força de trabalho			
	Aperfeiçoar a gestão da informação			
	Desenvolver cultura orientada a resultados			
	Melhorar a qualidade do gasto			
	Elevar o volume de recursos aplicados à saúde			



### 5.3 Estabelecendo indicadores – exercício prático

Vamos, então, exemplificar o uso da metodologia, utilizando o mapa estratégico do quadro 5.3.

Quadro 5.4 – Exercício de construção de indicadores

Seq	Passo	Detalhamento
1	Selecionar um objetivo	Vamos selecionar o objetivo 'reduzir a mortalidade infantil'.
2	Identificar fatores críticos de sucesso (FCS)	Já se encontra estabelecido: melhorar a qualidade das UTI neonatais.
3	Escolher indicadores que representem o atingimento do objetivo (indicadores de resultados)	<p>Identificar as necessidades da alta direção e dos demais tomadores de decisão. O que eles precisam e querem saber? E sempre lembrando a definição: indicador é uma variável crítica, que precisa ser controlada, mantida em determinados patamares. Em outras palavras, o indicador deve sempre mostrar a situação de um gargalo central, que seja foco de atenção e se deseje ardentemente melhorar.</p> <p>Poderá sempre ser definido um ou mais indicadores. A etapa 9, na qual se analisa o conjunto de indicadores definidos e procedem-se ajustes, é o momento adequado para filtrar apenas indicadores que irão fazer diferença para a gestão institucional.</p> <p>Neste caso, um bom indicador parece ser a taxa de mortalidade infantil.</p>
4	Avaliar a qualidade do indicador	Ver quadro 5.5
5	Estabelecer um plano de ação para alcance do objetivo, considerando a superação dos fatores críticos de sucesso	<p>Em nosso caso, foi estabelecido que um FCS é a melhoria da qualidade das UTI neonatais. Esse FCS pode ser visto por vários ângulos e apenas o conhecimento da realidade pode trazer uma informação sobre o que realmente é crítico. Pode ser a falta de médicos, a carência de equipamentos, o reduzido número de leitos, entre outras questões. E, lógico, pode haver um ou mais elementos críticos.</p> <p>Vamos considerar que há apenas um problema crítico que suporta o FCS: a falta de médicos.</p> <p>Assim, um plano de ação específico precisará ser desenvolvido. Com a finalidade de completar o presente exercício, não será mostrado o plano de ação.</p>
6	Escolher indicadores que representam o sucesso do plano de ação (indicadores de esforço)	Quantidade de médicos que atuam em tempo integral nas UTI neonatais
7	Avaliar a qualidade do indicador	Ver quadro 5.6
8	Repetir os passos anteriores para os demais objetivos	Esta atividade ficará como exercício do curso.
9	Analisar o conjunto de indicadores definidos e proceder ajustes	Esta atividade somente é possível após a seleção de todos os indicadores.
10	Selecionar os indicadores que realmente interessam à estratégia	Esta atividade somente é possível após a seleção de todos os indicadores.

Quadro 5.5 – Exercício – Avaliação da qualidade do indicador de resultado selecionado.

Utilidade	O indicador comunica a intenção do objetivo, demonstra o que a organização espera de sua força de trabalho e, ainda, é útil aos tomadores de decisão?	Sim, fortemente.
Representatividade	O indicador representa fielmente o que se deseja medir?	Sim, fortemente.
Confiabilidade metodológica	Os métodos de coleta e processamento do indicador são confiáveis?	Sim
Confiabilidade da fonte	A fonte de dados fornece o indicador com <b>precisão e exatidão</b> ?	Sim
Disponibilidade	É possível e fácil coletar os dados necessários para calcular o indicador?	Sim
Economicidade	Quanto custa obter o indicador? A relação entre os custos de obtenção e os benefícios decorrentes do uso do indicador deve ser favorável.	Coleta possui baixo custo
Simplicidade de comunicação	O público que irá ver e utilizar o indicador o entenderá facilmente?	Sim
Estabilidade	Uma série de medições do indicador permite monitoramentos e comparações coerentes, com mínima interferência de variáveis externas?	Sim
Tempestividade	O indicador obtido é decorrente de informações atuais? E mais: o indicador pode ser obtido em tempo para seu uso?	Sim.
Sensibilidade	Variações no processo (decorrentes ou não de intervenções intencionais) refletem -se no resultado do indicador?	Sim

Conclusão: o indicador é adequado.

Observação: no presente exemplo, todos os atributos sinalizaram pela adequação do indicador. Isso, porém, não é obrigatório, pois alguns atributos podem não ser eliminatórios. Uma análise global deve ser feita para que somente sejam definidos indicadores minimamente razoáveis.

Provavelmente a discussão mais comum e relevante diz respeito ao atributo de representatividade. Se um indicador não for representativo do objetivo que está sendo avaliado, deve-se, via de regra, rejeitá-lo, embora haja exceções, quando não houver opções melhores. Como exemplo de indicador pouco representativo pode-se citar a taxa de mortalidade, quando há disponíveis apenas dados sobre mortalidade por doenças ou a mortalidade apenas em uma determinada região.

Então como faço?

Se o indicador que você consegue mensurar é pouco representativo, tente pensar em outro indicador. Uma alternativa é utilizar mais de um indicador, a fim de que o objetivo seja mais bem representado.

Quadro 5.6 Exercício – avaliação da qualidade do indicador de esforço selecionado.

Utilidade	O indicador comunica a intenção do objetivo, demonstra o que a organização espera de sua força de trabalho e, ainda, é útil aos tomadores de decisão?	Sim, o indicador comunica a intenção relacionada ao fator crítico de sucesso.
Representatividade	O indicador representa fielmente o que se deseja medir?	Sim, fortemente.
Confiabilidade metodológica	Os métodos de coleta e processamento do indicador são confiáveis?	Sim
Confiabilidade da fonte	A fonte de dados fornece o indicador com <b>precisão e exatidão</b> ?	Sim
Disponibilidade	É possível e fácil coletar os dados necessários para calcular o indicador?	Sim
Economicidade	Quanto custa obter o indicador? A relação entre os custos de obtenção e os benefícios decorrentes do uso do indicador deve ser favorável.	Sim
Simplicidade de comunicação	O público que irá ver e utilizar o indicador o entenderá facilmente?	Sim
Estabilidade	Uma série de medições do indicador permite monitoramentos e comparações coerentes, com mínima interferência de variáveis externas?	Sim
Tempestividade	O indicador obtido é decorrente de informações atuais? E mais: o indicador pode ser obtido em tempo para seu uso?	Sim
Sensibilidade	Variações no processo (decorrentes ou não de intervenções intencionais) refletem -se no resultado do indicador?	Sim

Conclusão: o indicador é adequado.

#### **5.4 Sugestões para o estabelecimento de indicadores**

O estabelecimento de bons indicadores exige percepção, objetividade e conhecimento da realidade da organização; um pouco de experiência com indicadores ajuda bastante também. Mas você deve ter observado que no exercício do item anterior os indicadores “saíram da cartola”. Há, porém, meios de se chegar a bons indicadores, sem a necessidade do uso de uma “cartola”. Vamos, então, ver dicas para a definição de indicadores de resultado e de esforço.



Quadro 5.7 Sugestões para o estabelecimento de indicadores de resultado

Dicas para indicadores de resultados		Exemplos	
Se o objetivo...	... o indicador...	Objetivo	Exemplo de indicador
contiver termos como reduzir ou ampliar	pode ser uma taxa	Reduzir a mortalidade infantil	Taxa de mortalidade infantil
contiver menção à qualidade ou se puder ser relacionado ao atendimento	pode se basear em uma pesquisa de satisfação.	Aprimorar a qualidade do atendimento	Satisfação dos usuários (conforme resultados obtidos em pesquisa)
	pode se basear em um percentual de falhas ou retrabalhos.	Promover a melhoria da governança de TI	Quantidade de rechamadas (chamadas para resolver problemas que já foram abordados)
	pode se referir ao prazo de atendimento.	Promover a melhoria da governança de TI	Prazo médio para atendimento a solicitações de suporte.
se referir a algo que deve ser fomentado	pode se referir a um aumento percentual.	Fomentar pesquisas	Aumento percentual da quantidade de pesquisas realizadas.
somente puder ser alcançado se um conjunto de objetivos, projetos ou ações for bem sucedido	pode ser uma medida percentual das metas alcançadas.	Fortalecer o Departamento de Gestão de Hospitais	Porcentual de metas do Departamento alcançadas
		Promover a melhoria da governança de TI	Porcentual de metas de TI alcançadas
		Promover a gestão do conhecimento	Porcentual de metas alcançadas no projeto de desenvolvimento da gestão do conhecimento
		Promover a gestão por competências	Porcentual de metas alcançadas no projeto de desenvolvimento da gestão por competências
se referir à melhoria de processos	pode ser formado por dois ou três indicadores que representem variáveis críticas de processos críticos	Melhorar os processos de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>prazo médio para emissão de passagens</li> <li>prazo médio de realização de contratação por inexigibilidade</li> </ul>
	pode ser formado por um indicador que agregue o resultado de vários processos considerados críticos		Porcentual de processos considerados críticos com metas de melhoria alcançadas
se referir à comunicação	pode ser representado pelo resultado de pesquisas <sup>4</sup> .	Aprimorar a comunicação interna	Taxa de diferença de percepção de problemas entre os níveis hierárquicos
		Aprimorar a comunicação externa	Taxa de ampliação do conhecimento do público - alvo sobre as políticas públicas coordenadas pelo órgão

<sup>4</sup> Pesquisas objetivas com perguntas encadeadas ou objetivas mescladas com perguntas subjetivas são relativamente simples de serem feitas, rápidas de serem respondidas, possuem custo baixo e são altamente reveladoras. O encadeamento adequado das perguntas exclui das pesquisas as respostas incoerentes ou simplesmente não as permitem.

## Definindo indicadores de esforço

A definição de indicadores de esforço é normalmente mais simples. Como eles podem ser classificados em indicadores de execução, eficiência ou insumos, uma orientação útil é analisar essas três possibilidades e decidir pela que melhor se ajuste ao objetivo. Relembrando: o importante é medir e monitorar as variáveis mais críticas. Portanto, entre as sugestões do quadro a seguir, e outras que podem ser pensadas, a proposta mais adequada dependerá fortemente do contexto.

Quadro 5.8 Sugestões para o estabelecimento de indicadores de esforço:

Dicas para indicadores de esforço		Exemplos	
Tipo de Indicador de Esforço	O indicador	Objetivo	Exemplo de indicador
Execução	Pode conter um percentual de objetivos, projetos ou ações em andamento e no prazo.	Promover a melhoria da governança de TI	Porcentual das ações de melhoria da governança de TI que estão sendo realizadas no prazo
	Pode se referir à execução de um projeto ou de ações.		Porcentual executado do projeto de melhoria da governança de TI
	Pode conter a quantidade de projetos ou ações em andamento (é uma alternativa mais frágil, devendo ser evitada, embora seja possível).		Quantidade de projetos em andamento para melhoria da governança de TI
Insumos	Pode se referir a aspectos quantitativos ou percentuais de pessoal ou equipamentos	Promover a melhoria da governança de TI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quantidade de analistas de TI na instituição</li> <li>Porcentual de técnicos de suporte entre os servidores da instituição</li> </ul> Porcentual de desktops considerados atualizados na instituição
Eficiência	Pode se referir a custos de forma absoluta ou relativa	Promover a melhoria da governança de TI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Despesas com manutenção corretiva por real de patrimônio investido em equipamentos</li> <li>Total de despesas com manutenção corretiva em sistemas</li> <li>Total de despesas com subcontratações para o desenvolvimento de sistemas</li> <li>Gasto médio com manutenção dos sistemas</li> </ul>

## 5.5 Fatores não técnicos que influenciam a escolha de indicadores

O sonho de todo gestor organizacional em relação a indicadores é que:

- os atores envolvidos tenham total governabilidade sobre as ações que irão impactar diretamente os indicadores;
- o sucesso ou insucesso de suas ações impactem rapidamente os indicadores selecionados.

Esta é uma situação ideal, mas que pouco ocorre e por isso possui fortes repercussões práticas. Muitos rejeitam prontamente qualquer indicador que não atenda a esses dois critérios e acabam preferindo os que contenham apenas informações básicas quantitativas, como as relacionadas à execução de projetos e atividades. Como consequência, monitoram projetos (o esforço), mas deixam de lado o monitoramento dos resultados, sendo criados diversos argumentos contrários a esse monitoramento, sendo os mais comuns:

- é mais difícil estabelecer e coletar indicadores;
- os resultados somente serão sentidos em longo prazo;
- os indicadores sofrem influências significativas de vários outros órgãos (não iremos monitorar algo que apenas colaboramos, mas não determinamos);
- não podemos mostrar resultados que nos sejam desfavoráveis.

Os argumentos podem ser verdadeiros, mas existem exemplos que os rebatem. O Ministério da Educação (MEC) não administra as escolas do ensino fundamental, mas é responsável pelo indicador de analfabetismo<sup>5</sup>. As ações para erradicação do analfabetismo somente são sentidas no longo prazo e isso não retira nem reduz a responsabilidade do MEC em relação ao indicador.

Outro exemplo se refere ao Ministério da Justiça, que mantém o indicador 'taxa de homicídios'<sup>6</sup>. As ações para redução da taxa de homicídios também só se refletem no longo prazo, a segurança pública é assunto de competência direta dos estados e sua redução depende de diversos fatores, como programas de educação e de redução da pobreza. Mas tudo isso não elimina ou sequer reduz a responsabilidade do Ministério da Justiça de monitorar o indicador de homicídios.

Um exemplo de má escolha de indicadores é o de uma unidade que possui como um de seus objetivos a melhoria do atendimento e, em vez de realizar uma pesquisa, prefere utilizar como indicador a quantidade de módulos desenvolvidos de um sistema.

Então, vamos relembrar: indicador é uma variável crítica, que precisa ser controlada, mantida em determinados patamares. Sendo assim, o indicador deve mostrar a situação de um gargalo central, que seja foco de atenção.

No caso mencionado acima, o foco da atenção é a melhoria do atendimento e, por esse motivo, medir o andamento de um projeto é utilizar tão somente um indicador de esforço, quando é função do governo e das instituições avaliar seus resultados.

Então qual a postura correta? O que fazer diante dessa situação?

Poderíamos adotar uma postura irredutível, mas há casos em que é inviável técnica ou economicamente apurar determinados indicadores. O melhor a fazer, portanto, é analisar criteriosamente a situação e recorrer à missão da instituição e aos seus objetivos declarados. Uma vez estabelecido um objetivo, é altamente recomendável escolher ao menos um indicador de

resultado para mensurá-lo; esquivar-se utilizando qualquer argumento apresentado pode ser interpretado como desejo intencional de não mensuração do cumprimento da missão institucional.

Quadro 5.9 Análise trade-off de indicadores

Proposta	Vantagem	Desvantagem
Satisfação média dos usuários (medida em pesquisas)	É um indicador adequado, pois é uma variável crítica que precisa ser controlada.	Os atores envolvidos não possuem total governabilidade sobre as ações que irão impactar diretamente os indicadores. O sucesso ou insucesso das ações atuais não impactam rapidamente o indicador. A realização de pesquisas é uma atividade trabalhosa.
Quantidade de módulos desenvolvidos do sistema de apoio ao atendimento	Facilidade de obtenção. Atores possuem governabilidade. Ações atuais impactam rapidamente o indicador.	Não é um gargalo central, foco das atenções; é apenas um meio para se melhorar o atendimento.
Parecer		
A alta direção deve decidir se o trabalho necessário à elaboração, realização e apuração periódica de resultados de pesquisas compensa a diferença da qualidade da informação a ser obtida.		

### 5.6 O indicador deve mostrar a taxa de acertos ou a taxa de falhas?

Há uma falácia em muitas organizações, públicas e privadas, de que os indicadores devem ser mostrados sempre sob a forma positiva, ou seja, em vez de estabelecer como indicador a porcentagem de falhas, preferir a porcentagem de acertos. O Comitê de Medição de Desempenho da FNQ concluiu o contrário. Que se o propósito de um indicador é mostrar uma realidade e induzir alguém a uma ação, então, o indicador deve “indicar a dor”. Portanto, se uma organização desejar, de verdade, aprender com as informações provenientes de indicadores e atuar sobre o fato gerador de uma anomalia, então deve preferir indicadores que mostram o tamanho da anomalia. Agora, se a intenção for camuflar a realidade e o gargalo central, varrer a sujeira para baixo do tapete...

### 5.7 Frequência de mudanças dos indicadores

Indicadores institucionais não podem ser alterados a qualquer momento, ou sempre que surgir a possibilidade de adoção de um indicador melhor. Mudanças frequentes não apenas

interrompem séries de monitoramentos, mas podem expressar falta de esmero na concepção de um sistema. Por outro lado, por vezes ocorrem exageros. A fim de se manter uma base histórica, indicadores antiquados são perpetuados. É sempre necessário avaliar o que irá trazer a maior relação entre benefícios e prejuízos: alterar o indicador para um melhor e possivelmente demonstrar fragilidade para a instituição e para o público externo, ou mantê-lo, mesmo contribuindo pouco com a gestão.

Já sob o ponto de vista técnico, a melhoria contínua de indicadores mostra-se proveitosa e, a fim de se incentivarem revisões criteriosas, pode-se estabelecer uma análise periódica, por exemplo, anual, em toda a base de indicadores institucionais. Isso não significa que todos os indicadores possam ser alterados anualmente, o que certamente demonstraria imaturidade, mas uma alteração anual de 10% dos indicadores pode ser considerada salutar, mesmo porque o que era uma variável crítica durante um tempo, pode perfeitamente deixar de sê-lo após a tomada de ações consistentes (afinal, é para isso que servem os indicadores).



## 6- Elementos complementares

### 6.1 Descrevendo Indicadores

Uma vez definido o indicador, o que precisa ficar claro? De preferência por escrito, os seguintes elementos devem ser identificados:

Quadro 6.1 Elementos de um indicador necessários para sua apuração correta

Elemento	Exemplo
Indicador	Taxa de mortalidade infantil
Meta	12 por 1000 (12 óbitos de crianças de até um ano em cada 1000 nascidos vivos)
Periodicidade de apuração	Mensal
Prazo máximo para apuração	Dia 10 de cada mês
Responsabilidade pela apuração	João da Silva
Fonte de dados	- Sistema Integra Saúde - IML estadual
Forma de coleta dos dados	Informação de óbito de crianças de até um ano de idade fornecida mensalmente pelo IML estadual. Coleta manual de quantidade de crianças nascidas vivas, a partir do sistema Integra Saúde.
Como apurar o indicador	Apurar a quantidade de óbitos de crianças de até um ano de idade no mês (entre moradores do município) => numerador. Apurar a quantidade de crianças nascidas vivas no estado no mês => denominador. Dividir o numerador pelo denominador e multiplicar por 1000.
O que o indicador mostra	Qualidade das condições de nutrição e higiene da população e do sistema estadual de saúde.
O que pode causar um resultado aquém da meta	Deficiências no acompanhamento da gestante, nas condições de nutrição e higiene das moradias, no sistema de atendimento de saúde (hospitais e postos de saúde), no programa de saúde da família ou na condução dos programas de combate à fome e a miséria.
Qual o impacto de um resultado aquém da meta	Comoção negativa dos cidadãos e insatisfação com o governo do estado.

### 6.2 Como estabelecer metas

As metas dos indicadores institucionais devem ser desafiadoras e interdependentes. Desafiadoras a fim de impulsionar à ação e interdependentes para contribuir com a lógica das inter-relações entre os diversos objetivos.

Isso significa que um resultado esperado para um objetivo somente será considerado alcançado se a meta do indicador de resultado for também alcançada, e esta dependerá dos fatores críticos de sucesso, que somente serão considerados superados se as metas dos indicadores de esforço forem atingidas. Para complementar, o alcance de um objetivo das

bases de sustentação estratégica deve sempre impulsionar o alcance de outros objetivos estratégicos e alavancar os resultados da instituição.

Mas é muito comum a influência de questões políticas na escolha de indicadores e metas, para que fragilidades não sejam expostas. E, assim, acabam sendo escolhidos indicadores de mais fácil coleta e metas cujo alcance é totalmente esperado, mesmo sem qualquer aumento de esforço ou intervenção especial.

Outro fator importante para a definição das metas é a motivação da equipe. Há equipes que se sentem mais motivadas com metas mais desafiadoras, outras nem tanto. Como já exposto, um dos propósitos das metas é impulsionar à ação, o que ocorre mediante a motivação das equipes. Portanto, deve-se buscar balancear as metas para que as pessoas não se sintam amedrontadas pelo tamanho do desafio, nem excessivamente confortáveis de modo a não buscarem melhorias.

Importante, ainda, é precaução quanto à vinculação do alcance de metas com a avaliação de desempenho das equipes, com reflexo na remuneração. Essa vinculação, quando existente, quase sempre significa a redução dos patamares exigidos às metas, para que ninguém tenha impacto negativo em sua remuneração. Reflexo disso na gestão? Bem, metas menos desafiadoras... menos motivação à ação. E, nesse caso, ser rigoroso nem sempre é a melhor solução. A cultura organizacional de servidores públicos, no Brasil, dificilmente aceita a possibilidade de que uma gratificação baseada em uma avaliação de desempenho não seja concedida em seu valor máximo. Por isso, uma meta alcançada não motiva - as equipes simplesmente consideram que lhes foi feita justiça. Por outro lado, uma meta não alcançada provoca desmotivação e até revolta. Então, se for possível, não se recomenda vincular a remuneração ao alcance de metas de indicadores institucionais.

### **6.3 Como interpretar os resultados dos indicadores**

A interpretação dos indicadores merece atenção especial, dado que pode ser responsável pelo sucesso ou fracasso de toda a iniciativa relacionada ao planejamento e à definição, preparação, coleta e apresentação de indicadores. Importante é a necessidade de mudança de foco dos gestores: interpretar os resultados não deve servir para explicar o passado, mas para aprender sobre o futuro.

#### **6.3.1 Causalidade esforço x resultado**

Sempre que um objetivo possuir indicadores de ambos os tipos (de esforço e de resultado), deve-se criteriosamente analisar a relação de causa e efeito:

- resultados dos indicadores de esforço em patamares muito superiores aos alcançados pelos indicadores de resultado podem denotar esforço mal direcionado;
- resultados dos indicadores de esforço em patamares muito inferiores aos alcançados pelos indicadores de resultados podem advir de interferências de outras variáveis, de falhas no estabelecimento das metas, na definição dos indicadores ou em sua apuração.

Essa análise deve ser feita não apenas caso a caso, mas também de forma coletiva: em qual perspectiva se concentram os indicadores de esforço com os melhores níveis? E indicadores de resultados?

Por fim, é importante considerar que na maioria dos casos os indicadores sofrem múltiplas influências, de forma que nem sempre é obrigatória a existência de uma lógica.

### 6.3.2 Análise vertical

Na análise vertical, o foco é a consistência no alcance das metas estabelecidas. Essa análise é sobremaneira facilitada quando há disponível um mapa estratégico com perspectivas encadeadas, como no BSC. Nesse caso, basta analisar o alcance das metas, da parte inferior do mapa para sua parte superior:

- base com níveis significativamente melhores de alcance de metas que o topo pode significar início de maturidade ou baixo impacto das ações (as ações não estão proporcionando a melhoria dos resultados da instituição);
- topo com níveis significativamente melhores de alcance de metas que a base pode significar interferências de outras variáveis, falhas no estabelecimento das metas, na definição dos indicadores ou em sua apuração.

Uma análise específica é sempre necessária, para que as conclusões corretas sejam obtidas e as decisões adequadas sejam tomadas.

E quais são essas decisões?

- exclusão de um objetivo estratégico (caso um objetivo deixe de ser relevante, em razão de mudança do contexto externo, do alcance sustentável do próprio objetivo, que assim deixa de ser crítico para os resultados institucionais);
- inclusão ou alteração de um objetivo estratégico (em razão de mudança do contexto externo ou interno);
- alterações nos planos de ação (reforços de recursos, mudanças organizacionais, revisão de prazos etc.);
- alterações nos indicadores ou métodos de cálculo;
- alterações nas metas.

### 6.3.3 Análise cruzada

Trata-se de análise de causalidade entre objetivos que se relacionem, conforme um fluxo de causalidades. Tal fluxo deve ser feito de forma a identificar os relacionamentos de causa e efeito entre objetivos estratégicos. Exemplificando e tomando-se como base o mapa estratégico da figura 6.1:

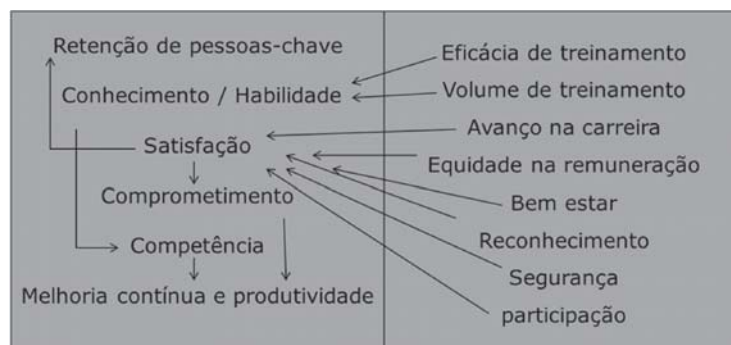


Figura 7.2 Exemplo de Fluxo de Causalidades

Fonte: FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. Indicadores de Desempenho – Estruturação do Sistema de Indicadores Organizacionais, 2012.



A análise cruzada consiste em analisar o grau em que os resultados dos indicadores dos objetivos estratégicos seguem uma lógica. E mais uma vez deve-se lembrar que múltiplas influências nos resultados dos indicadores são comuns, de forma que a existência de uma lógica deve ser estudada, mas nem sempre será encontrada de forma clara.

#### 6.4 Comunicação

A fim de que os objetivos de um sistema de medição de desempenho sejam alcançados, a comunicação é essencial. Uma primeira comunicação deve ser feita logo após a definição dos indicadores institucionais, a fim de se divulgarem as estratégias e as prioridades da alta direção e dos gestores. Para isso recomendam-se os seguintes meios:

- evento com a participação da alta direção;
- reunião da alta direção com os principais gestores do órgão / entidade;
- reuniões setoriais;
- página institucional na *internet*;
- quadros de divulgação;
- jornal institucional.

Na sequência, durante a rotina, novas comunicações devem ser realizadas periodicamente, de preferência logo após cada rodada de atualização dos indicadores institucionais. Recomenda-se que essa comunicação não tenha periodicidade superior a três meses, pois quanto maior o espaçamento, maior a impressão de descolamento do sistema de medição com a gestão da organização.

Os meios sugeridos são os mesmos já listados acima, com as seguintes particularidades:

- recomenda-se ao menos um evento anual com a participação da alta direção;
- recomendam-se pelo menos duas reuniões anuais da alta direção com os principais gestores do órgão / entidade;
- recomenda-se a realização de reuniões setoriais sempre que houver nova apuração dos indicadores institucionais que estejam sob a respectiva responsabilidade, para divulgação e debates sobre grau de alcance das metas;
- manutenção atualizada da página institucional na *internet*;
- quadros de divulgação geral em locais como o hall de entrada e quadros de divulgação setoriais;
- caso a instituição possua um jornal institucional, deve-se divulgar um texto-resumo dos resultados.

#### 6.5 Informatização

Na administração pública, tem sido amplamente incentivado o uso da tecnologia para a coleta e apresentação de resultados. Mas é bom lembrar que o desenvolvimento de soluções tecnológicas é uma escolha que envolve custo e benefício: soluções automáticas que consolidam dados de sistemas e mostram os indicadores no formato desejado, em tempo real, com os mais diversos tipos de gráficos são, via de regra, caras, demoram significativo tempo para ficarem prontas e raramente podem ser evoluídas na velocidade exigida pela governança institucional.

Muitas vezes utiliza-se o argumento de que é necessário escolher indicadores sólidos, a fim de se obter uma solução definitiva, para que não seja necessário promover alterações no sistema. Ocorre, porém, que processos e instituições evoluem e, em um mundo de constantes melhorias e inovações, não se pode falar de indicadores definitivos, eternos. Mas a tendência é que quanto mais estratégico o indicador, mais perene precisa ser.

Mesmo assim, a grande maioria das organizações (públicas e privadas) utiliza planilhas eletrônicas para o armazenamento de dados que servem de fonte para o cálculo de indicadores. Em muitos casos, as informações de base são espalhadas por diversos *softwares*, havendo uma área central com acesso aos sistemas ou que cobra periodicamente o envio dos indicadores calculados. Em realidade, mesmo as organizações mais avançadas (segundo a FNQ, mesmo as ganhadoras do Prêmio Nacional da Qualidade) possuem poucos indicadores totalmente coletados e gerenciados eletronicamente.

Mas a massa de dados gerada diariamente pela administração pública em muitos casos inviabiliza a contagem ou a medição manual ou com o uso de planilhas. Mas a situação que não pode ocorrer diz respeito a uma espera indefinida por grandes sistemas, quando a apuração de indicadores puder ser feita manualmente ou com o auxílio de planilhas eletrônicas, o que, na grande maioria das empresas privadas, é feito em larga escala, sem qualquer preconceito e com elevado sucesso e integração com a gestão. Enquanto isso, as organizações públicas ainda penam, muitas vezes por manter modelos mentais excessivamente modernistas, segundo os quais é obrigação da administração pública obter dados de sistemas.

Portanto, sim, a informatização traz benefícios operacionais, desde que adequadamente concebida e implementada:

- na organização e no registro perene de dados, informações e indicadores;
- na economia do tempo necessário à coleta de dados e ao cálculo de indicadores;
- na redução da margem de erro durante a coleta e o cálculo de indicadores;
- na forma de apresentação e na possibilidade de cruzamento de dados, o que amplia e, às vezes, viabiliza análises de causa e efeito e justificativas sobre o comportamento dos indicadores;
- nas possibilidades de disseminação e divulgação de dados, informações e indicadores.

Por fim, não se pode esquecer que a informatização não é responsável pela realização da atividade finalística de um sistema de medição: a interpretação dos resultados dos indicadores.

## 6.6 Desdobramento do sistema de medição

Até agora tivemos como principal perspectiva o foco estratégico. Mas cabe uma rápida visão do desdobramento do sistema de medição nos níveis gerencial e operacional.

Em organizações que adotam o BSC como metodologia de abordagem estratégica, é comum a elaboração de mapas estratégicos de unidades organizacionais, como secretarias ou departamentos. Nesses casos, recomenda-se que:

- o(s) objetivo(s) finalístico(s) da unidade, presente(s) no mapa estratégico institucional, forme(m) a perspectiva superior do mapa da unidade;

- os objetivos da perspectiva inferior do mapa estratégico institucional sejam considerados na elaboração do mapa da unidade, sendo incluídos ou adaptados conforme a aplicabilidade.

Em relação aos indicadores, deve-se considerar:

- os não priorizados para acompanhamento pelo nível estratégico;
- os de esforço no nível estratégico, que se relacionem com os objetivos da unidade, podem ser adaptados e transformados em indicadores de resultados para os níveis gerenciais.

Mas cabem alertas com base na experiência de centenas de organizações: não se recomenda obsessão no preenchimento completo de cada painel de bordo de cada unidade da organização, pois nem sempre é possível identificar objetivos, fatores críticos de sucesso e indicadores adequados, que contribuam com os resultados da própria unidade e da instituição. Há que se considerar, também, o grau de maturidade de cada unidade organizacional. De nada adianta definir ótimos painéis de bordo, se eles não serão aplicados na prática.



- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Planejamento Estratégico 2012-2015 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Brasília, MP, 2013.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico**. Brasília: MP, 2010.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Produto 1: mapeamento bibliográfico e do estado da arte sobre indicadores de gestão**. Brasília: MP, 2009.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Coordenação de Documentação e Informação – Brasília: MP, 2012. 64 p.: il. color.**
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão, e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Produto 4: guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília: MP, 2009.
- Brasil, Tribunal de Contas da União. **Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - 2011/2015**. Brasília: TCU, 2011.
- ECCLES, Robert. **The performance measurement manifesto**. Harvard Business Review, v.69, n.1, p.131-137, jan./feb. 1991.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Texto para discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Cadernos de Excelência: Informações e Conhecimento**. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2008. (Série Cadernos de Excelência, n. 5).
- FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Cadernos Compromisso com a Excelência: Resultados**. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2008. (Série Cadernos Compromisso com a Excelência).
- FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Indicadores de Desempenho – Estruturação do Sistema de Indicadores Organizacionais**. 3. ed. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2012.
- KIYAN, Fábio Makita. **Proposta de desenvolvimento de indicadores de desempenho como suporte estratégico**. Dissertação apresentada à Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Engenharia de Produção. São Carlos: USP, 2001.
- RUMMLER, Geary; BRACHE, Alan. **Melhores desempenhos das empresas**. Tradução Kátia Aparecida Roque; Revisão Técnica Alan Melo de Albuquerque. São Paulo: Makron Books, 1994.
- SCHMIDT, Paulo; SANTOS, José Luiz; MARTINS, Marco Antonio. **Avaliação de empresas: foco na análise de desempenho para o usuário interno - teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2006.
- TAKASHINA, Newton Tadashi; FLORES, Mario Cesar Xavier. **Indicadores da qualidade e do desempenho: como estabelecer metas e medir resultados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.
- TCU. **Técnica de Auditoria - Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos**. Brasília, 2000.