

Guia digital: construção de indicadores de desempenho para órgãos públicos

Newton Krüger Tallens Junior

2024-10-02

Índice

Bem-vindo

Este guia digital visa dar suporte aos gestores públicos no processo de construção de indicadores de desempenho para suas instituições. Ao gerar informações adequadas e de qualidade, indicadores proporcionam análises e tomada de decisões similares, sendo este um de seus objetivos; todavia, indicadores subdesenvolvidos ou escolhidos erroneamente proporcionaram decisões inadequadas.

Indicadores de desempenho são os mais importantes elementos de um sistema de medição de desempenho organizacional, cuja implementação no setor público é desafiadora pela sua diversidade de objetivos, ampla abrangência e partes interessadas. Por esse motivo, esse guia apresenta suas seções numa sequência própria: inicia-se com os elementos mais amplos e determinantes, gerando a necessária fundamentação teórica até convergir para os indicadores e suas características, para, com segurança, apresentar um processo para a sua construção, finalizando com uma aplicação prática.

Portanto, esse material busca ser objetivo e preciso, sem prejuízo da contextualização do tema e do embasamento teórico, valendo-se da interatividade para uma melhor consulta e navegação entre suas seções a fim de se ofertar um guia que faça frente à relevância do tema e às características e necessidades da administração pública.

O guia para a construção de indicadores de desempenho

Este material é o produto de uma dissertação apresentada junto ao [Programa de Pós-Graduação Profissional em Inovação Tecnológica da Universidade Federal de São Paulo](#). Como um guia, ele oferece uma visão geral do tema apresentado, com comentários e, especialmente, instruções para que o leitor possa alcançar o objetivo proposto.

Àqueles que tenham interesse em conhecer o referencial teórico utilizado, as pesquisas realizadas, seus resultados, discussões e forma de validação do guia, podem [acessar integralmente a monografia acadêmica em seu repositório](#) na Universidade Federal de São Paulo. Conforme as referências registradas na monografia, as pesquisas realizadas tiveram como base centenas de estudos, entre eles: artigos científicos, dissertações, teses, livros, guias e manuais provenientes da administração pública brasileira. A todos os seus autores, registra-se aqui o nosso agradecimento, pois seus trabalhos foram essenciais para a construção deste; espera-se que ele também possa ajudar gestores e pesquisadores neste tema tão caro à administração pública.

Por fim, conforme os materiais analisados e a proposta do programa de pós-graduação, que proporcionou a elaboração deste guia, buscou-se ofertar um material inovador em formato digital e com recursos de interação e interatividade, apresentados na próxima subseção.

Introdução

Este guia está organizado em quatro partes com seus respectivos capítulos:

Apresentação: contextualiza o tema tratado, apresenta os recursos de leitura, navegação e avaliação disponíveis. Nos capítulos seguintes, apresenta-se duas importantes justificativas para a elaboração deste material: os benefícios do uso dos indicadores de desempenho para as organizações públicas (e conseqüentemente para a sociedade) e um alerta sobre as limitações e efeitos nocivos desses instrumentos de medição.

Fundamentos teóricos: apresenta o embasamento teórico necessário para o processo de construção de indicadores de desempenho, desde os sistemas de medição e gestão de desempenho das organizações, sua forma de orientação, dimensões de medição até os menores elementos daquele sistema: os indicadores de desempenho, que são avaliados conforme sua tipologia, elementos de formação (atributos) e critérios utilizados para sua validação.

Construção de indicadores: apresenta o processo para a construção de indicadores de desempenho para órgãos públicos, é composto por 14 etapas agrupadas em quatro fases, que se iniciam pela compreensão do ambiente organizacional de medição de desempenho, seguem para a elaboração dos indicadores, validações, definição de seus parâmetros de cálculo e aprovação; e, na sequência, disponibiliza um modo de formalização do indicador: o Registro do Indicador.

As três primeiras partes possuem uma Síntese, com os principais tópicos apresentados.

Aplicação: esta seção busca fixar o conhecimento apresentado e a condução do processo de construção dos indicadores, aplicando-os de forma prática na construção e registro de um indicador para um órgão público real por meio de dados públicos. Ao final deste capítulo, tem-se a materialização do conteúdo do guia, não apenas pelo exemplo desenvolvido, mas pela disponibilização de um modelo de Registro do Indicador para uso dos gestores interessados.

Considerações finais: trata-se de uma breve seção de encerramento com as últimas considerações e conclusões acerca do tema apresentado. Ao final tem-se: o registro das **referências** das citações do guia; um **glossário** com os termos relativos ao tema; um resumo denominado **indicadores em uma página**, que não substitui o guia; uma seção extra com **exemplos práticos** e estudos de caso, e um **fórum de dúvidas e sugestões** para a coleta da avaliação dos usuários, discussões e interações visando o contínuo aprimoramento do guia.

Parte I

Apresentação

Esta seção inicial contextualiza o tema, dispõe sobre os recursos do guia, sua organização, apresenta os benefícios do uso de indicadores de desempenho no setor público, bem como as suas limitações

Um modelo de gestão pública

O setor público exerce elevada influência e impacto na sociedade, especialmente pelos serviços de sua responsabilidade, sendo de interesse comum que sejam prestados da melhor forma. Diante das expectativas pela melhor prestação e gestão dessas atividades, pelo movimento conhecido como Nova Gestão Pública (NGP), muitos países reorientaram suas administrações, adotando práticas de gestão consagradas no setor privado, em que Matias-Pereira (2018) destaca:

- administração por objetivos;
- qualidade na prestação dos serviços;
- incentivos à criatividade e à inovação;
- o uso de **indicadores de desempenho**;
- descentralização de poderes e decisões;
- serviços públicos voltados ao cidadão-cliente.

Na administração pública brasileira, superados os paradigmas patrimonialista e burocrático, esse novo modelo de gestão foi denominado Administração Pública Gerencial, sendo uma de suas implicações a inclusão do princípio da eficiência (entre aqueles que norteiam a administração pública) na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional Nº 19/1998 (Costin 2010).

A medição de desempenho no setor público

Por meio de sistemas de medição e gestão de desempenho, indicadores podem medir a performance de atividades, processos, projetos, organizações, programas e políticas públicas (Brasil 2018a; Uchoa 2013) (Brasil, 2018a; Uchoa, 2013), revelando informações importantes para a gestão das organizações públicas. Bahia (2021) vai além, ao citar que os indicadores de desempenho podem contribuir na medição da ação e de eventuais omissões do setor público. De fato, “instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” é um dos [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável](#) (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU, 2023) e no setor público a medição de desempenho tomou importância a ponto de indicadores e metas influenciarem e definirem políticas públicas com efeitos sociopolíticos conforme Henman (2016) e Steccolini, Saliterer, e Guthrie (2020).

A literatura acadêmica aponta diversos benefícios resultantes do uso de indicadores de desempenho; todavia, estudos também registram fatores limitantes à implementação de indicadores e de sistemas de medição de desempenho, especialmente, no setor público.

Características específicas do setor público como amplo escopo, diversidade de objetivos e partes interessadas, restrições legais e orçamentárias, o tornam um ambiente complexo para a implantação de sistemas de medição de desempenho e seus indicadores (Moura et al. 2019; Garengo e Sardi 2020).

Tais condições reforçam a constatação de Kolk (2022) de que a medição de desempenho no setor público apresenta vantagens e desvantagens, logo, precisa ser empregada com cautela e considerar características dos sistemas a serem utilizados, o contexto de aplicação, sua forma e os interesses envolvidos. Motivado por tais condições, o objetivo deste guia é oferecer suporte teórico e metodológico aos gestores públicos no processo de elaboração e registro de indicadores de desempenho para suas instituições.

1 Recursos de interatividade, navegação e avaliação

Subseção destinada à apresentação dos recursos de interatividade disponíveis, às formas de navegação pelas páginas do guia e os meios para a sua avaliação.

1.1 Interatividade

Para tornar a consulta e o aprendizado mais dinâmicos e eficientes, este guia utiliza diversas ferramentas, muitas delas comuns, como, **destaques**, **realces** e *hyperlinks*. Como outros exemplos tem-se:

1.2 Guias

Estruturam o conteúdo de tópicos de um texto

1.3 Guias

Estruturam o conteúdo do texto.

1.4 Avisos

Destacam, reforçam, avisam e alertam.

1.5 Expansores

Apresentam um texto explicativo, desenvolvendo o conteúdo do título principal.

1.6 Avisos

Dica

Destaca uma informação.

Nota

Reforça uma ação.

Cuidado

Alerta sobre uma informação importante.

Aviso

Avisa sobre uma informação crítica.

Alerta

Adverte sobre uma informação crítica.

1.7 Navegação

Todas as seções e subseções iniciam-se com uma pequena introdução no topo de suas páginas, apresentando suas propostas e objetivos. Nas laterais do guia, há menus de navegação: à esquerda navega-se pelas suas seções e subseções; já o menu à direita fornece a navegação pelos tópicos da seção em leitura. Ao final de cada página, existem botões de navegação para as seções (ou subseções) anteriores e seguintes.

2 Objetivos e benefícios da medição de desempenho

Nesta subseção apresenta-se o objetivo da medição de desempenho e suas implicações na forma de objetivos específicos e benefícios.

O objetivo maior da medição de desempenho numa organização é a sua melhoria por meio do suporte de informações sobre o desempenho na tomada de decisões. Essa medição e as ações dela decorrentes possuem implicações, sejam elas objetivos menores ou benefícios gerados (que muitas vezes se confundem) apresentados a seguir.

Conforme Smith (1990, 1993) a medição de desempenho permite aumentar o controle e a prestação de contas das instituições, seja internamente ou externamente. Freeman (2002) acrescenta a melhoria contínua das instituições que se valem desses instrumentos. Para Micheli e Neely (2010) a medição de desempenho possibilita, ainda, a comparação do desempenho entre instituições, além de influenciar comportamentos e ações a fim de aprimorar os seus serviços. Por fim, Goh (2012) adiciona a geração de informações e o aprendizado institucional.

Portanto, considerando o incremento dos estudos em relação às implicações positivas da medição de desempenho organizacional, elas podem ser listadas conforme abaixo:

- Análise de resultados de processos, projetos, programas e políticas implantados;
- Apoio no planejamento organizacional e tomada de decisões;
- Aprendizado organizacional devido às medições de diversas áreas e resultados alcançados;
- Avaliação do alcance de objetivos e cumprimento de metas;
- Comparação entre instituições e unidades por meio dos mesmos indicadores;
- Melhoria contínua da organização;
- Monitoramento das atividades, processos, projetos, programas e planos medidos;
- Motivação e reconhecimento do desempenho individual e departamental;
- Prestação de contas e responsabilização pelos resultados atingidos;
- Suporte na definição de objetivos e alinhamento de prioridades;
- Transparência e comunicação dos resultados organizacionais.

Conforme algumas implicações da medição de desempenho como prestação de contas, melhoria contínua, suporte na tomada de decisões, aprendizado e transparência organizacional, conclui-se que **os benefícios de um sistema de medição de desempenho implantado com indicadores adequados se estendem para além da instituição; no caso dos serviços públicos, há implicações em outras partes interessadas, especialmente na população cliente,** consumidora desses serviços.

Internamente às organizações, **servidores dos mais diversos níveis - da linha de frente à alta gestão, podem valer-se das informações transmitidas por indicadores de desempenho adequados ao seu nível hierárquico** (Grøn; Kristiansen, 2022). O quadro abaixo (proveniente do mesmo estudo citado) exemplifica essa necessidade de adequação da informação produzida conforme o interessado:

Diferentes necessidades, tipo e uso de informações sobre medição de desempenho

NÍVEL	NECESSIDADE	TIPO	USO
Alta gerência	Aspectos estratégicos da instituição	Todos, em especial resultados e satisfação dos clientes	Direção e controle da organização, e prestação de contas
Gestores de linha de frente	Operações do dia a dia e conforme a área da instituição	Informações sobre pessoas e saídas dos processos	Controle das operações diárias e aprendizagem

Conforme destacado anteriormente, frisa-se: **indicadores de desempenho não atuam de maneira isolada, mas fazem parte de sistemas de medição e gestão**, que, em correto funcionamento, proporcionarão os benefícios citados, sendo necessário considerar, desde os usuários dessas medições (Grøn e Kristiansen, 2022) até o contexto de medição de desempenho (Van der Kolk, 2022).

Alerta!

Projetar indicadores de desempenho isoladamente sem considerar características dos sistemas, o contexto de aplicação, formas e partes interessadas, é uma falha na medição do desempenho organizacional.

De forma oportuna, a subseção seguinte apresenta os erros mais comuns e as limitações no desenvolvimento de sistemas de medição de desempenho, especialmente para o setor público.

3 Consequências indesejadas e limitações da medição de desempenho

Esta importante subseção apresenta os efeitos indesejados e fatores limitantes da medição de desempenho no setor público em função da sua complexidade.

Síntese

Este capítulo contextualizou **a medição de desempenho organizacional no setor público**, adotada junto com outras práticas de gestão a partir do movimento denominado Nova Gestão Pública. **Por meio de sistemas de medição de desempenho, pode-se avaliar a performance de atividades, processos, projetos, organizações, programas e políticas públicas** beneficiando as organizações e a sociedade. A complexidade do setor público, proveniente de suas características ímpares, justificam este e os demais estudos e artefatos similares. Como um guia digital, dispõe-se de recursos de interatividade, tornando a consulta e o aprendizado mais dinâmicos e eficientes.

As implicações positivas da medição de desempenho organizacional no setor público foram descritas em Objetivos e benefícios da medição de desempenho, em que também constatou-se que **projetar indicadores de desempenho isoladamente, sem considerar características dos sistemas, o contexto de aplicação, formas e partes interessadas, é um erro básico na medição do desempenho organizacional**. Consequentemente, na subseção seguinte, Limitações dos indicadores e sistemas de medição de desempenho, foram apresentadas as consequências não intencionais e os fatores limitantes e barreiras à medição de desempenho no setor público provenientes de pesquisas científicas. Apesar da ênfase daquela subseção nas limitações dos indicadores, **os benefícios gerados pelos indicadores de desempenho e SMD superam suas limitações em intensidade e ganho, tanto para a sociedade quanto para as instituições**.

Após a contextualização do tema (especialmente no setor público) e suas implicações - as quais motivam a elaboração deste guia, a seção seguinte fornece os fundamentos necessários para a construção dos indicadores de desempenho.

Parte II

Fundamentos teóricos

Esta seção fornece a base teórica necessária ao processo de construção de indicadores de desempenho, desde a contextualização destes em sistemas de medição e gestão até o seu menor detalhamento.

A primeira seção apresentou a medição da performance das instituições do setor público como um dos frutos de um novo modelo de administração pública, com diversos benefícios, porém com restrições e limitações, resultando em efeitos disfuncionais e prejudiciais. Para tanto, é necessário compreender os diversos fatores que envolvem os indicadores de desempenho - desde seu posicionamento na organização até os elementos que os compõem individualmente.

(jackson1993?) aponta que **o setor público possui diversas complexidades** (abrangência, objetivos, clientes e partes interessadas) **que precisam ser consideradas e ter reflexo em seus indicadores desempenho**; logo, indicadores triviais e comumente utilizados, provavelmente, não proporcionarão os resultados esperados, especialmente diante das peculiaridades do setor público. Assim, reforça-se a necessidade da construção de uma base teórica prévia ao processo de construção desses indicadores.

Portanto, esta seção inicia-se com o foco mais aberto possível, por meio dos sistemas de medição e gestão de desempenho; segue para a apresentação dos indicadores de desempenho, detalhando-os desde e sua tipologia até os menores elementos que os compõem: os atributos dos indicadores. Por fim, dispõe-se dos critérios de qualidade e validação dos indicadores, os quais contribuem de sobremaneira para a consecução dos benefícios e desvio das limitações dos indicadores citados no início desta introdução.

4 Sistemas de Medição e de Gestão de Desempenho

Esta subseção define e propõe uma forma de orientação dos Sistemas de Medição e de Gestão de Desempenho, contextualizando-os entre os indicadores de desempenho e as organizações.

A gestão de desempenho compreende um sistema integrado, em que as informações coletadas sobre o desempenho das organizações estão intimamente ligadas à sua direção estratégica (Ensslin; Welter; Pedersini, 2022). Para tanto, essa gestão deve ser sistematizada, resultando em um Sistema de Gestão de Desempenho (SGD), composto por três etapas (Melo; Mota, 2020):

5 Dimensões de medição de desempenho no setor público

Nesta subseção, tem-se um dos mais importantes elementos de um Sistema de Medição de Desempenho, especialmente no setor público: as dimensões de medição de desempenho.

Dimensões de desempenho são as diferentes perspectivas consideradas na medição de um objeto; **devido à complexidade do setor público, são necessárias múltiplas dimensões de desempenho para capturar as atividades e resultados dessas organizações** (Christensen; James, 2020). A pesquisa citada anteriormente, identificou as dimensões priorizadas pelo setor público em seus SMD, apresentadas a seguir em grupos de características comuns.

6 Indicadores de desempenho

Esta subseção contextualiza os indicadores de desempenho, apresenta definições, compara-os com os Key Performance Indicators (KPI) e propõe uma definição conjunta para esses elementos.

6.1 Contextualização e posicionamento dos indicadores

Indicadores de desempenho integram os SMD, cujas medições subsidiam a tomada de decisões nas organizações. Na reprodução da figura que sintetiza os processos internos dos SGD constata-se a posição e as atividades consequentes à seleção de indicadores de desempenho nesses sistemas.

7 Classificação dos indicadores

Esta subseção dispõe da tipologia dos indicadores, classificando-os em grupos comuns e apresenta os benefícios dessa forma de organização.

8 Atributos dos indicadores

Esta subseção apresenta os elementos que caracterizam individualmente os indicadores de desempenho, desde o início de sua concepção até a apresentação de seus resultados.

Para a medição de desempenho, cada indicador deve possuir atributos próprios, que são **elementos característicos que o adequam para a sua função**. Como exemplos, Espírito Santo (2019a) e Maranhão (2023) sugerem definir os atributos dos indicadores com o balizamento da ferramenta 5W1H: o quê (nome do indicador); como (fórmula de cálculo); quem (responsabilidade pelo indicador); onde (fonte de informação); quantas vezes (frequência de medição) e por quê (objetivo do indicador). Jääskeläinen e Lönnqvist (2009) propõem os seguintes atributos:

- o título do indicador e sua medida;
- o propósito da medição;
- as fontes dos dados;
- a forma como o indicador será calculado;
- a definição da meta do indicador;
- o responsável pelo cálculo da medição;
- a frequência pela qual o indicador será calculado;
- a frequência de recebimento dos resultados;
- como os resultados serão comunicados.

9 Critérios de validação dos indicadores

Esta subseção finaliza a fundamentação teórica necessária, por meio da disposição dos critérios utilizados, para avaliar a qualidade dos indicadores, bem como validá-los.

Para atingir seus objetivos e proporcionar os benefícios citados na [Subseção 1.3](#) os indicadores de desempenho devem ser precisos, inteligíveis, coerentes e relevantes para os gestores (Mustea; Mihiț; Lobonț, 2021), sendo necessário avaliá-los em relação a quesitos que permitem aferir sua qualidade e também atuam como critérios de seleção perante uma certa quantidade de indicadores propostos (Ambrozewicz, 2015; ENAP, 2021b). **A ratificação dos indicadores por esses critérios, evitarão muitos dos efeitos negativos provenientes de implantações errôneas**, esses apresentados na [Subseção 1.4](#).

Síntese

Nesta seção verificou-se que a **gestão de desempenho organizacional compreende um sistema integrado**, em que as informações coletadas são analisadas, a fim de identificar os fatores que impactam na performance da organização, **subsidiando a tomada de decisões**. Para tanto, é necessário um SMD que **mede, analisa e comunica o desempenho** de atividades, processos, projetos, organizações, programas e políticas públicas **por meio de um conjunto multidimensional de indicadores de desempenho**. No setor público esses SMD devem ter **características específicas**: a **orientação da medição** pelo **balanço entre as missões e objetivos das suas instituições**, além da **multiplicidade dimensões de desempenho** para capturar as diversas atividades desse setor.

Dimensões de medição de desempenho são as diferentes perspectivas consideradas na medição de um objeto; apresentou-se diversas, conforme demanda o setor público, exemplificando algumas **relações entre as elas**, pois devem trabalhar em sinergia, para que o resultado de uma dimensão contribua com outra. **Indicadores de desempenho** são parâmetros numéricos de medição que expressam informações qualitativas ou quantitativas sobre o desempenho de um objeto, valorando objetivos, acontecimentos e situações críticas, ou não, para a organização. Os indicadores podem ser classificados: conforme sua posição no nível hierárquico do órgão; as dimensões de desempenho que medem; sua posição na cadeia produtiva e pela especificidade dos indicadores (dividindo-os entre indicadores de esforço e de resultado); essa última é a mais benéfica pela **relação de causa e efeito criada, potencializando o emprego dos indicadores e criando um SMD balanceado**.

Por fim, as últimas subseções apresentaram os **atributos** e os **critérios de validação dos indicadores de desempenho**. Os primeiros adequam os indicadores para a sua função, sendo utilizados na sua construção; são divididos cronologicamente em atributos de elaboração dos indicadores, de definição dos elementos de cálculo e de relato de resultados. Já os critérios de validação, além do uso referente à sua própria denominação, também aferem sua qualidade e são utilizados para a seleção perante uma certa quantidade de indicadores propostos.

Parte III

Construção de indicadores

10 O processo de construção

Esta subseção apresentada as fases e respectivas etapas do processo de construção de indicadores de desempenho para o setor público.

Devido à diversidade e complexidade do setor público, umas das restrições ao projeto e implantação de SMD nesse setor é a dificuldade em instituir um modelo único para suas instituições (Brasil, 2011; Moura *et al.*, 2019; Gębczyńska e Brajer-Marczak, 2020). Consequentemente, o modelo aqui proposto é um processo restrito à construção dos indicadores, refere-se às **duas etapas iniciais dos SMD**.

Neste guia, **o processo proposto para a elaboração dos indicadores é exclusivamente para o setor público**, derivado da análise crítica métodos propostos por 15 fontes (manuais, guias e artefatos similares) provenientes de órgãos da administração pública brasileira. Cada método consiste numa sequência de passos para a criação dos indicadores; esses passos foram agrupados conforme seus objetivos comuns, gerando etapas, as quais foram analisadas, discutidas e agrupadas em fases (esse estudo encontra-se disposto no [trabalho monográfico referenciado na Apresentação](#) deste guia).

Assim, o processo proposto é composto por 14 etapas, organizadas sequencialmente em quatro fases, conforme a figura abaixo:

1ª fase - Planejamento

Esta fase preparatória, dividida em quatro etapas, trata de informações estritamente organizacionais sobre medição de desempenho.

1. Compreender o cenário organizacional de medição de desempenho

A primeira etapa requer a conscientização das condições de medição de desempenho na organização para a qual serão construídos os indicadores, sendo **necessário considerar seu segmento, produtos e serviços, porte (diante da diversidade do setor público) e sua maturidade em relação à medição de desempenho**. Neste último ponto, faz-se necessário a compreensão dos fatores que influenciam esse propósito, como motivações, informações e sistemas disponíveis, contexto e limitações (Gao, 2015; Francischini; Francischini, 2017; Moura *et al.*, 2019). Para tanto, pode-se realizar um diagnóstico preliminar institucional (Bahia, 2021; Brasil, 2012); avaliar as restrições existentes para a medição de desempenho (Brasil, 2012; 2018c; 2020b), e certificar-se do grau de suporte e envolvimento da liderança (Brasil, 2020a) e das demais partes interessadas (Brasil, 2010; 2012).

A Subseção 1.4 descreveu a **complexidade do setor público em relação à medição de desempenho**, suas **consequências indesejadas** e os **fatores limitantes para tal**, em que se registra a cultura organizacional como uma barreira à implantação de SMD (Brasil, 2011; Welter; Ensslin, 2022), a participação da liderança (Welter; Ensslin, 2022) e o descompasso que pode existir entre órgãos públicos e a má implementação de sistemas de medição, comprometendo-os (Gonzaga *et al.*, 2017; Steccolini; Saliterer; Guthrie, 2020) **justificando essa etapa inicial**.

Ao final da primeira etapa espera-se **o entendimento das condições institucionais que podem catalisar ou dificultar o processo**, o que influenciará nas escolhas seguintes. Organizações com **maturidade na medição de seu desempenho podem estar preparadas para rever seu portfólio de indicadores**, considerando outras dimensões de medição. Por outro lado, aquelas que **ainda não meçam o seu desempenho, podem iniciar com indicadores de dimensões mais simples - especialmente internas à organização** (finanças, insumos, processos) e com pequena quantidade de indicadores, visando a evitar as dificuldades já apresentadas.

2. Identificar o objetivo ou missão envolvida na medição

Como os indicadores de desempenho não atuam de forma isolada, mas como elementos de SMD orientados pelo **balanço entre as missões e objetivos das instituições** (conforme as características e necessidades das instituições públicas), **na segunda etapa deve ser definido qual o objetivo ou missão institucional que o indicador em construção busca avaliar, medir e atingir**. Essa informação pode ser registrada por meio do atributo **objetivo ou missão envolvidos**. Com efeito, uma das **consequências indesejadas** dos SMD é o emprego de objetivos locais limitados, ao invés de objetivos organizacionais (Freeman, 2002) e um **fator limitante** a ser considerado nesta etapa é a diversidade de objetivos a serem medidos, devido a amplitude do setor público (Brasil, 2011; Moura *et al.*, 2019).

2ª fase - Elaboração

Esta fase dá início à definição dos elementos técnicos, comuns aos indicadores de desempenho, apresentados na seção de fundamentos, com exceção à última etapa, relativa às partes interessadas.

5. Selecionar as dimensões de medição de desempenho a serem utilizadas Esta fase se inicia com a seleção das perspectivas de medição de desempenho do objeto escolhido, apresentada em Dimensões de medição de desempenho no setor público; recomenda-se a revisão desse subitem diante da elevada influência dessas dimensões na definição dos indicadores em construção. Em função da quantidade de dimensões, uma das consequências desta etapa para as seguintes, é a proposta de mais de um indicador - o que é recomendável em função da possibilidade de avaliação de um mesmo objeto conforme diversas perspectivas. Como o setor público demanda múltiplas dimensões de desempenho para capturar as atividades e resultados de suas organizações (Christensen; James, 2020) a figura Relação entre as dimensões relativas à cadeia produtiva e seus respectivos ambientes exemplifica algumas relações entre as dimensões, propiciando uma das características requeridas pelos SMD: a multidimensionalidade.

3ª fase - Definição

Esta fase possui duas importantes etapas: a definição dos atributos referentes ao cálculo do indicador e sua validação, que determinarão as informações geradas para posterior tomada de decisão.

Apesar de curta em comparação às duas anteriores, **esta fase é de elevada criticidade**; conforme Francischini e Francischini (2017) as etapas de coleta de dados são o “calcanhar de Aquiles” de um SMD: além de ser o componente mais oneroso desse sistema, **dados, cálculos e procedimentos errados proporcionarão informações e consequentemente decisões errôneas** ao final dos SGD (Francischini; Francischini, 2017; Camillis *et al.*, 2018).

Como apresentado em [Limitações dos indicadores e sistemas de medição de desempenho](#), um dos efeitos indesejados desses sistemas é a manipulação deliberada de dados e informações e como exemplos de fatores limitantes à medição de desempenho no setor público tem-se o dimensionamento incorreto de metas (Ensslin; Welter; Pedersini, 2021; Smith; Halligan; Mir, 2021) e a baixa qualidade de dados e medições (Fryer; Antony; Ogden, 2009; Brasil, 2011; Giaquinto, 2017; Deschamps, 2021). Logo, as etapas desta fase são deveras representativas.

11. Definir os atributos dos elementos de cálculo do indicador

Esta etapa compreende a definição dos atributos utilizados para conduzir e registrar o processo de medição, a ser realizado pelos indicadores por meio de procedimentos, variáveis, prazos e responsabilidades. Sendo assim, **as ações desta etapa compreendem a definição dos atributos de cálculo do indicador, conforme os seguintes grupos:**

4ª fase - Aprovação

A última fase do processo compreende as etapas de homologação dos indicadores construídos e seleção daqueles que serão empregados nos SMD.

13. Homologar os indicadores construídos com a liderança e demais partes interessadas

A aprovação dos indicadores construídos com a liderança e demais partes interessadas (Bahia, 2021, Brasil, 2000; 2009; 2020a; Mato Grosso, 2022) encontra amparo em alguns pontos críticos para a implantação de indicadores e SMD apresentados na Subseção 1.4. **A participação da liderança é um fator de aumento do sucesso na implementação de um SMD** (Martins *et al.*, 2020; Gębczyńska; Brajer-Marczak, 2020; Welter; Ensslin, 2022) e há **dificuldade no ajuste das medições devido à diversidade de partes interessadas existentes no setor público** (Putu; Van Helden; Tillema, 2007; Micheli; Neely, 2010; Bracci; Maran; Inglis, 2017; Oppi; Campanale, Cinquini, 2022).

Portando, liderança e demais partes interessadas são agentes necessários para a aprovação dos indicadores construídos. Embora esses entes já tenham participado do processo de construção dos indicadores na **Etapa 10**, a fase seguinte não contou com a sua participação em suas duas etapas, o que deve ser garantido nesta fase final, a fim de que os indicadores construídos sejam avaliados e validados por meio da homologação desses entes.

11 Registro dos resultados do processo

Esta subseção sintetiza os quadros apresentados ao final de cada fase do processo de construção dos indicadores, compondo a **Registro do Indicador**.

Os **resultados mais importantes das etapas do processo de construção do indicador devem ser registrados**, especialmente por meio de seus atributos, que são elementos facilitadores desse processo (Uchoa, 2013). Além de registrar aqueles resultados, os atributos também atendem à **necessidade de formalização, registro e catalogação dos indicadores construídos por meio de registros elaborados por esses atributos** (Bahia, 2021; Brasil, 2018c; 2020b; 2023).

Ao final de cada uma das quatro fases apresentadas na subseção anterior, apresentou-se um quadro com os respectivos atributos dos indicadores utilizados; especificamente nas fases de elaboração e definição dos indicadores, sugeriu-se a inclusão dos critérios utilizados para a validação dos indicadores em construção, conforme cada fase. Esses quadros apresentados ao final de cada fase podem ser agrupados, compondo o **Registro do Indicador**:

Síntese

O processo proposto para a construção dos indicadores é composto por 14 etapas, agrupadas em quatro fases. **A fase de planejamento busca captar os parâmetros organizacionais de medição de desempenho**, garantindo o alinhamento institucional e o foco dos indicadores pela antecipação do cenário, contexto e fatores críticos para a sua implantação, além do objetivo e objeto de medição (motivo pelo qual destaca-se a Subseção 2.1). Em síntese **é uma fase preliminar e voltada ao órgão público** para o qual serão construídos os indicadores.

A fase de elaboração dos indicadores possui um viés técnico sob o ponto de vista da medição de desempenho, em que são aplicados todos conceitos apresentados na Seção 2. A proposta dos indicadores de desempenho ocorre nesta fase, pois já se tem o conhecimento do contexto e objetivos institucionais, do objeto de medição, dos FCS para tal, das dimensões de avaliação desse objeto e dos tipos de indicadores a serem utilizados. Considerando as 14 etapas do processo em tela, **a propositura dos indicadores de desempenho só ocorre na sétima etapa, na metade do processo, tamanha a fundamentação técnica e organizacional necessária para tal**. Nesta fase ocorre a primeira validação dos indicadores em construção e a sua aprovação (ainda que preliminar) junto às partes interessadas - importantes entes para a medição do desempenho, especialmente no setor público.

A fase de definição é composta por duas importantes etapas: a primeira busca **garantir que os indicadores tenham objetividade e lastro técnico em relação aos procedimentos de cálculo**, mediante certas definições: a origem e coleta de dados; os cálculos; os níveis de desagregação dos resultados; os parâmetros comparativos e metas; a periodicidade e responsáveis pelas ações citadas. De fato, dados, cálculos e procedimentos errados proporcionarão decisões errôneas para os órgãos que os aplicam. A segunda etapa visa à **aplicação dos critérios de validação**, desta vez, daqueles referentes ao cálculo do indicador; uma vez validados, tem-se os indicadores construídos.

A fase final do processo compreende a **aprovação dos indicadores construídos** mediante a **homologação com a liderança e partes interessadas**, bem como a **seleção dos indicadores, diante de uma grande quantidade de indicadores construídos**. Os resultados das etapas do processo podem ser descritas no **Registro do Indicador** que, além de suportar o processo de construção dos indicadores consignando seus resultados principais por meio de seus atributos e critérios de validação, **atua como um elemento de formalização do indicador construído, concretizando-o e proporcionando sua fácil consulta e divulgação**.

Parte IV

Aplicação

Planejamento e Elaboração

1ª fase - Planejamento

1. Compreender o cenário organizacional de medição de desempenho

O CBPMESP é responsável pelo "planejamento, comando, execução, coordenação, fiscalização e controle de todas as atividades de prevenção, extinção de incêndios e de buscas e salvamentos e das atividades técnicas a elas relacionadas no território estadual", (São Paulo, 1974, art. 39).

Conforme o seu [planejamento estratégico](#) a instituição detém uma força de trabalho, viaturas e embarcações distribuídos em **Estações de Bombeiros**, que são as **instalações físicas de onde equipes de prontidão são acionadas para a prestação de seus serviços**. Essa planejamento estratégico prevê as definições de iniciativas, indicadores de execução, metas e balanceamento das responsabilidades (embora não os apresente). **Depreende-se que existe uma cultura de medição de desempenho nesse órgão**; trata-se de uma instituição militar organizada com base na hierarquia e disciplina (Brasil, 1988, art. 42) cujo papel da liderança parece ser determinante. Conforme a figura abaixo, proveniente do próprio site da instituição na internet, verifica-se o registro dos dados de seus atendimentos:

Definição e Aprovação

3ª fase - Definição

11. Definir os atributos dos elementos de cálculo do indicador

Após a validação e aprovação do indicador com as partes interessadas, pode-se investir tempo e recursos na sua definição, especificamente por meio de seus elementos de cálculo:

Realização dos cálculos

PROCEDIMENTO DE CÁLCULO

Identificar todos os municípios paulistas conforme sua população; distingui-los pela existência de instalações do CBPMESP; identificar o percentual de cobertura; distingui-la nos últimos três anos a fim de se verificar sua evolução. De forma adicional: categorizar os municípios conforme o tipo de instalação física necessária.

FÓRMULA DE CÁLCULO

(municípios com Instalações físicas de bombeiros/total de municípios) conforme o ano (para os últimos três anos).

VARIÁVEIS DO CÁLCULO

municípios (nome); população (quantidade); serviços de bombeiros (sim/não); serviços de bombeiros (data de implantação).

Definição e coleta de dados

FONTES DOS DADOS

Sites do

IBGE

, do

CBPMESP

e das prefeituras municipais na internet; nestas, será feita a busca conforme a inauguração das instalações de bombeiros nos últimos três anos.

FORMA DE COLETA DOS DADOS

Coleta manual ou download na internet, transcrição e organização em planilha eletrônica.

Forma e nível de desagregação dos resultados

DESAGREGAÇÃO GEOGRÁFICA

Em nível municipal.

OUTRAS DESAGREGAÇÕES

Temporal (semestral); situacional (conforme o grupo de municípios).

Parâmetros comparativos e metas

LINHA DE BASE

26,98%

BENCHMARKING

14%

META

50%

DATA DA LINHA DE BASE

INSTITUIÇÃO E DATA

PRAZO DA META

01/01/2021

Média nacional

07/04/2013

01/01/2027

Periodicidade dos procedimentos

PERIODICIDADE

Semestral.

PRAZO FINAL PARA A COLETA DE DADOS

Dias 10 de junho e 10 de dezembro de cada ano.

PRAZO FINAL PARA A APURAÇÃO

Dias 20 de junho e 20 de dezembro de cada ano.

Definição de responsabilidades

UNIDADE	Departamento de Operações do CBPMESP.
RESPONSÁVEL	
RESPONSABILIDADE	Chefe do Setor de Patrimônio Imobiliário e chefe
PELA COLETA DE	do Setor de Convênios.
DADOS	
RESPONSABILIDADE	Chefe do Setor de Estatística.
PELA APURAÇÃO	

12. Validação conforme os critérios referentes ao cálculo dos indicadores

Tal como a Etapa 9, nesta etapa serão aplicados todos os critérios de validação referentes aos elementos de cálculo dos indicadores.

COBERTURA

O indicador apresenta plena capacidade de abrangência territorial, temporal e situacional.

COMPARABILIDADE

Permite comparações com outras referências.

CONFIABILIDADE DA FONTE

Os dados para geração provêm de fontes confiáveis.

CONFIABILIDADE METODOLÓGICA

Os processos de geração estão definidos e formalizados, permitindo sua replicação.

DISPONIBILIDADE

Os dados para cálculo são facilmente obtidos.

ECONOMICIDADE

Os benefícios da geração do indicador superam facilmente os custos.

ESTABILIDADE

O objeto de medição possui constância para proporcionar medições estáveis.

INDEPENDÊNCIA

Fatores não controláveis possuem baixa influência nos resultados.

SUPORTE TÉCNICO

Não avaliado.

TEMPESTIVIDADE

O resultado é apurável em tempo hábil para a adoção de medidas corretivas.

New card

4ª fase - Aprovação

Como o indicador **Percentual de municípios com instalações próprias de bombeiros** foi validado na etapa anterior, ele é considerado construído, restando as etapas de homologação e seleção. Para a homologação, pode-se apresentar o indicador por meio de seu registro:

Registro do Indicador

Os resultados das etapas do processo de construção do indicador devem agrupados e formalizados no **Registro do Indicador**. Nesta seção de aplicação, após o indicador construído, seu registro será complementado por novos elementos: um **quadro para os resultados medidos** (conforme os atributos e critérios de validação utilizados) e uma **apresentação gráfica** dos resultados:

Considerações finais

Esta seção apresenta as últimas considerações e conclusões acerca do tema apresentado

Este guia destacou a importância e benefícios da medição de desempenho organizacional, que se insere no setor público em um movimento mundial junto de outras práticas de gestão, a fim de aprimorá-lo. Em função da diversidade e complexidade desse setor, a implantação de tais práticas requerem cuidados específicos. Quanto aos indicadores, é necessária a conscientização profissional de que eles não operam de forma isolada, mas como importantes componentes de um sistema de medição de desempenho, que liga-os com a gestão da organização.

Órgãos públicos podem adotar indicadores para os mais diversos motivos: desde o monitoramento organizacional em função de suas missões, passando pela solução de problemas específicos (que requerem sua medição) até a implantação da estratégia organizacional. Para tanto, pode-se medir a evolução de atividades, processos, projetos, organizações, programas e políticas públicas, em que os indicadores de desempenho têm papel fundamental quando apropriadamente desenvolvidos.

Neste guia, o processo para a construção desses indicadores foi apresentado somente após a devida fundamentação teórica, a fim de que eles realmente sejam uma prática de gestão positiva e benéfica para a organização que os implanta, e que sejam evitados enganos comuns (porém custosos) como:

- indicadores com objetivos de pouquíssima importância organizacional;
- indicadores elaborados sem qualquer critério ou suporte metodológico;
- indicadores previstos por meio de nome e fórmula, todavia, não existindo qualquer medição;
- a ausência de divulgação dos indicadores e de seus resultados;
- excesso prejudicial de indicadores (exatamente sessenta, apenas para uma organização).

Esses exemplos foram testemunhados por este autor na administração pública. A fim de evitá-los, juntamente como os demais erros apresentados no guia, buscou-se, primeiramente ofertar o fundamento necessário ao leitor gestor, para, posteriormente apresentar o processo de construção de indicadores de desempenho para o setor público com etapas estruturadas. Cada etapa do processo possui entregas específicas: informações colhidas, atributos preenchidos, critérios aplicados ou validações, homologações e finalmente seleções; e todas elas têm fundamento em fatores técnicos.

Como mensagem final, sugere-se que após a leitura deste material, os sistemas de medição de desempenho organizacionais com seus respectivos indicadores, sejam implementados ou revisados também de forma técnica, como por meio de projetos ou processos transparentes, bem definidos, mapeados e documentados - o setor público merece e precisa de tal cuidado.

Referências

- Brasil. 2018a. *Guia de Indicadores de Desempenho TJDFT*. ENAP. <https://www.tjdft.jus.br/institucional/gestao-estrategica/planejamento-estrategico/GUIADEINDICADORES.DOT.TJDFT.pdf>.
- Costin, Claudia. 2010. *Administração pública*. Grupo GEN. <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595152281/>.
- Garengo, Patrizia, e Alberto Sardi. 2020. «Performance Measurement and Management in the Public Sector: State of the Art and Research Opportunities». *International Journal of Productivity and Performance Management* 70 (7): 1629–54. <https://doi.org/10.1108/ijppm-03-2020-0102>.
- Henman, Paul. 2016. «Performing the State: The Socio-Political Dimensions of Performance Measurement in Policy and Public Services». *Policy Studies* 37 (6): 499–507. <https://doi.org/10.1080/01442872.2016.1144739>.
- Kolk, Berend van der. 2022. «Performance Measurement in the Public Sector: Mapping 20 Years of Survey Research». *Financial Accountability & Management* 38 (4): 703–29. <https://doi.org/10.1111/faam.12345>.
- Matias-Pereira, José. 2018. *Administração pública*. 5a ed. Grupo GEN. <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016093/>.
- Moura, Louisi Francis, Edson Pinheiro de Lima, Fernando Deschamps, Eileen Van Aken, Sergio E. Gouvea da Costa, Fernanda Tavares Treinta, e José Marcelo Almeida Prado Cestari. 2019. «Designing Performance Measurement Systems in Nonprofit and Public Administration Organizations». *International Journal of Productivity and Performance Management* 68 (8): 1373–1410. <https://doi.org/10.1108/ijppm-06-2018-0236>.
- Steccolini, Ileana, Iris Saliterer, e James Guthrie. 2020. «The Role(s) of Accounting and Performance Measurement Systems in Contemporary Public Administration». *Public Administration* 98 (1): 3–13. <https://doi.org/10.1111/padm.12642>.
- Uchoa, Carlos Eduardo. 2013. *Elaboração de indicadores de desempenho institucional*. ENAP. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2403/1/Elabora%C3%A7%C3%A3o%20de%20indicadores%20de%20desempenho_apostila%20exerc%C3%ADcios.pdf.

Glossário

Um breve glossário com os principais termos utilizados no guia.

Atributos dos indicadores de desempenho: elementos que caracterizam e auxiliam na construção de um indicador; são divididos conforme as etapas de elaboração, definição dos componentes de cálculo e apresentação dos resultados do indicador.

Cadeia produtiva: modelo que relaciona sequencialmente os elementos de um processo organizacional (entradas, processos e saídas), seus resultados à sociedade e impactos gerados.

Crítérios de validação: quesitos utilizados nas etapas de elaboração, definição dos componentes de cálculo e apresentação dos resultados, para aferir a qualidade do indicador em construção, e, após construído, selecionar indicadores entre uma grande quantidade deles.

Desempenho: embora seja de difícil definição, ele compreende a atual situação em que o objeto de medição se encontra. Pode-se incrementar tal definição, com a comparação entre a situação medida e situação (ou condição) que esse objeto pode alcançar, ou espera-se que ele alcance.

Dimensão de medição de desempenho: as diferentes perspectivas consideradas na avaliação e medição de um mesmo objeto.

Economia: relaciona dois elementos da cadeia produtiva, em que um deles está ligado à perspectiva financeira, a fim de medir a minimização dos custos.

Eficácia: relaciona dois elementos da cadeia produtiva com o objetivo de medir a correção ou adequabilidade daquilo que foi realizado.

Eficiência: relaciona dois elementos da cadeia produtiva a fim de medir a correção da forma de concepção de um deles, geralmente ligada a minimização de um ou a maximização de outro.

Efetividade: relaciona dois elementos da cadeia produtiva, em que um deles necessariamente está ligado aos impactos gerados.

Entradas: os diversos insumos necessários para a realização de um processo.

Equidade: igualdade na oferta de produtos e serviços, bem como no acesso a eles por seus clientes.

Fatores Críticos de Sucesso (FCS): pontos importantes que precisam ser considerados em um plano, tanto para proporcionar o seu sucesso, quanto para se evitar o seu fracasso.

Finanças: trata da conversão monetária em custos, dos diversos elementos que compõem as entradas, processos e saídas.

Impacto: fenômenos externos profundos, que ocorrem no longo prazo, provenientes dos resultados gerados pela organização à sociedade.

Indicadores de desempenho: elementos que medem, conforme determinada dimensão, a performance de um objeto considerado relevante para uma organização.

Inovação: um processo, produto ou serviço, novo ou melhorado, que se diferencie significativamente do existente e que tenha sido efetivamente implantado.

Missão organizacional: a razão de ser da organização, o papel que ela desempenha perante a sociedade.

Objeto de medição: aquilo que será medido pelo indicador de desempenho, normalmente relacionado a um processo, projeto, programa, organização, política pública ou plano - todos de interesse da organização conforme suas missões ou objetivos.

Objetivo organizacional: uma pretensão futura, uma situação ou condição que a organização visa a alcançar.

Objetivo estratégico: um objetivo decorrente do planejamento estratégico da organização.

Partes interessadas: todos os entes que influenciam ou são influenciados pelo objeto em análise.

Processos: atividade organizacional de transformação de insumos (entradas) em produtos ou serviços (saídas).

Produtividade: termo que deve ser definido no SMD aplicado, sendo que muitos autores o utilizam com o mesmo significado de eficiência.

Qualidade: termo que requer a explicitação daquilo que se refere (excelência, valor, atendimento a especificações e conformidades, regularidade, adequação ao uso etc.) e à que se refere (um produto, serviço, processo etc.).

Resultados à sociedade: fenômenos externos que ocorrem no curto e médio prazo, provenientes dos produtos e/ou serviços gerados pela organização.

Saídas: os produtos e/ou serviços gerados por um processo organizacional.

Sistema de Gestão de Desempenho (SGD): sistema que se utiliza das informações sobre o desempenho e age sobre elas, visando a melhoria organizacional.

Sistema de Medição de Desempenho (SMD): sistema responsável por medir e relatar as informações sobre desempenho de um objeto, subsidiando o SGD.

Sustentabilidade: trata do desempenho sinérgico entre os aspectos ambiental, econômico e social.