Guia digital: construção de indicadores de desempenho para órgãos públicos

Newton Krüger Tallens Junior Ricardo Coser Mergulhão

Daiana Rafaela Pedersini Emerson Gomes dos Santos

2024-03-23

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 caraterísticas, para, com segurança, apresentar um processo para a sua construção, finalizando com uma aplicação prática.

Portanto, o guia 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. Para tanto, dispôs-se de um material inovador em formato digital e com recursos de interação e interatividade, que serão apresentados adiante.

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.

Autoria

A responsabilidade e contribuições pela concepção deste guia estão organizadas conforme a CRediT (Contributor Roles Taxonomy) na seguinte forma:

Newton Krüger Tallens Junior: conceitualização, metodologia e escrita (original e revisão).

Daiana Rafaela Pedersini: análise formal e validação.

Ricardo Coser Mergulhão: análise formal e validação.

Emerson Gomes dos Santos: administração do projeto e supervisão

Plataforma

Este guia foi desenvolvido na linguagem Quarto no ambiente RStudio e seus códigos estão abertos e disponíveis na plataforma Github.

Como citar

TALLENS JUNIOR, Newton Krüger; PEDERSINI, Daiana Rafaela; MERGULHÃO, Ricardo Coser; DOS SANTOS, Emerson Gomes. **Guia digital: construção de indicadores de desempenho para órgãos públicos**. [s.l], 2024. *E-book*. Disponível em: https://nktallensjr.github.io/Guia_digital_Q/. Acesso em: XX xxx. XXXX

Introdução

Este guia dividide-se em cinco partes, que organizam os seus 14 capítulos:

- 1ª Parte 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 consequentemente para a sociedade) e um alerta sobre as limitações e efeitos nocivos desses instrumentos de medição.
- 2ª Parte 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.
- 3ª Parte 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 em seus capítulos.

- 4ª Parte 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.
- 5ª Parte Considerações finais: trata-se do capítulo 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 N^{o} 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), 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.

Importante

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 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

Apresenta os recursos de interatividade disponíveis e as formas de navegação pelas páginas do guia.

1.1 Interatividade

Para tornar a consulta e o aprendizado mais dinâmicos e eficientes, o guia utiliza diversas ferramentas, muitas delas comuns, como, **destaques**, **realces** e hyperlinks (este o levará para a primeira página do guia). Outros exemplos incluem:

1.2 Expansores

Clique na seta

Apresentam um texto explicativo, expandindo o conteúdo do título principal

1.3 Guias

Estruturam o conteúdo de tópicos de um texto

1.4 Guias

Estruturam o conteúdo do texto.

1.5 Avisos

Destacam, reforçam, avisam e alertam.

1.6 Expansores

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

1.7 Avisos



Dica

Destaca uma informação.



Reforça uma informação ou ação.



Importante

Avisa sobe uma informação importante.

Alerta

Adverte sobe uma informação crítica.

1.8 Citação

Citações específicas com destaque no corpo textual do guia.

1.9 Navegação

Todas as seções iniciam-se com uma pequena introdução no topo de suas páginas em forma de citação, apresentando suas propostas e objetivos. Nas laterais do guia, há opções e menus de navegação: à esquerda tem-se o link para o códig-fonte do guia, um botão para alternar para o modeo escuro, outro para o modo de leitura, além de uma barra de busca de palavras. Ainda à esquerda, o menu proporciona a navegação pelas suas seções e capítulos do guia. Já o menu à direita fornece a navegação pelos tópicos existentes e um capítulo em leitura. Ao final de cada página, existem botões de navegação para as seções 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, concluise 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:

Tabela 2.1: 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 de medição, 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.

3.1 A complexidade da gestão organizacional e do setor público

As organizações são coleções de elementos tangíveis e intangíveis, cujo desempenho é determinado por múltiplos fatores e condições, internos e externos (Adcroft; Willis, 2005), onde os indicadores de desempenho avaliam áreas pré-determinadas nos sistemas de medição sem fornecer uma noção sobre o todo (Halásková; Halásková, 2020); portanto, indicadores são dão suporte à gestão, mas não a fazem a gestão organizacional por si. Nesse sentido, as pesquisas afirmam de forma uníssona:

Nota

As medições de desempenho apenas apontam condições existentes, o que necessariamente requer ações e decisões dos gestores para o alcance do desempenho desejado (Smith, 1995; Van De Walle; Van Dooren, 2006; Lundberg; Balfors; Folkeson, 2009; Bahia, 2021; Taylor, 2021).

Smith (1995) recomenda cautela na interpretação dos resultados provenientes da medição de desempenho, pois nem sempre eles vão incluir:

- o desempenho de outros setores ou órgãos complementares;
- variações e/ou ajustes no ambiente organizacional (alguns de longo prazo);
- variações nas medidas em função de flutuações sazonais que terão reflexo posterior nos indicadores.

Especificamente na medição do desempenho de subunidades similares pertencentes ao mesmo órgão, podem existir resultados distintos, em que Smith (1990) aponta como fatores:

• custos e orçamentos distintos;

- diferença de objetivos internos;
- uso diverso dos recursos disponíveis;
- erros de medição ou manipulação de dados.

Portanto, é imperativo considerar diversos indicadores para se medir unidades ou organizações para compará-las, uma vez que algumas podem ter bons resultados em certos indicadores, porém, resultados ruins em outros; logo, não é fácil tirar conclusões acertadas sobre a organização como um todo, mesmo com uma série de indicadores de desempenho (Smith; Street, 2005).

Devido ao amplo escopo, diversidade de objetivos e de *stakeholders* (partes interessadas), restrições legais e orçamentárias, **o setor público é um ambiente complexo**, onde sistemas de medição de desempenho mal projetados podem ser disfuncionais, gerar consequências não intencionais e adversas com resultados diferentes dos esperados; dessa forma, podem reduzir a credibilidade da administração pública (Pidd, 2005; Borst; Lako; De Vries, 2014) e até serem abandonados (Arnaboldi; Azzone, 2010). Nos SMD, **efeitos indesejados** podem ser resultados da má implementação, falta de uso do sistema, descompasso entre as práticas reais e declaradas, além da resistência da força de trabalho (Steccolini; Saliterer; Guthrie, 2020).

Além dos efeitos indesejados, estudos apontam **fatores limitantes** à medição de desempenho (alguns deles provenientes da própria complexidade do setor público) como: excesso de indicadores (Gao, 2015), uso meramente simbólico (Gębczyńska; Brajer-Marczak, 2020), seleção inapropriada de indicadores (Ensslin; Welter; Pedersini, 2022), substituição precoce de indicadores (Oppi; Campanale; Cinquini, 2022) e conflito entre stakeholders (Leca; Laguecir, 2023).

O conhecimento prévio desses efeitos e fatores é importante para o desenvolvimento de indicadores e sistemas de medição, especialmente para superá-los, motivo pelo qual eles são apresentados a seguir.

3.2 Consequências indesejadas dos SMD no setor público

O quadro abaixo apresenta algumas consequências não intencionais do uso de indicadores de desempenho no setor público apontados por Smith (1995) e descritos por Freeman (2002):

Tabela 3.1: Consequências não intencionais do uso de indicadores de desempenho no setor público

FENÔMENO	DESCRIÇÃO
Visão em túnel	Ênfase restrita ao fenômeno mensurado pelo indicador
Subutilização	Busca de objetivos limitados, ao invés de objetivos
	organizacionais

FENÔMENO	DESCRIÇÃO
Miopia	Perseguição exagerada a metas de curto prazo
Fixação em medidas	Foco nas medições ao invés dos objetivos a elas associados
Deturpação	Manipulação deliberada de dados e informações
Falsa interpretação	Realização de inferências falsas sobre o desempenho medido
Gaming	Manipulação deliberada de comportamento para se obter vantagem
Ossificação	Paralisia organizacional pela rigidez do sistema de medição

Os exemplos acima revelam fenômenos indesejados por meio do comportamento dos gestores diante da medição de desempenho organizacional. Trata-se de um alerta importante a ser internalizado antes da implantação de sistemas de medição de desempenho nas organizações.

3.3 Fatores limitantes à medição de desempenho no setor público

Na sequência são apresentados em ordem alfabética outros 27 fatores limitantes ou barreiras à medição de desempenho no setor público provenientes de pesquisas científicas publicadas, cujo conhecimento prévio se faz necessário a toda força de trabalho que atua diretamente ou indiretamente na medição de desempenho organizacional na administração pública.

Tabela 3.2: Fatores limitantes à implantação da medição de desempenho no setor público

#	FATOR	DESCRIÇÃO
1	Ambiguidade	Falta de clareza e consistência (causal ou intencional) nos processos de medição de desempenho.
2	Burocracia	Excesso de procedimentos burocráticos que restringem ou causam mora excessiva à implantação de um SMD.
3	Comunicação interna	Ausência de comunicação à força de trabalho sobre a importância, implantação e funcionamento do SMD.
4	Confiança excessiva	O excesso de confiança nos resultados da medição de desempenho sem uma avaliação mais abrangente e criteriosa.
5	Conflito entre partes interessadas	Dificuldade no ajuste das medições devido à diversidade de partes interessadas e seus respectivos focos.

#	FATOR	DESCRIÇÃO
6	Cultura	Falta de incentivos organizacionais e possibilidade
	organizacional	de sanções em caso de resultados negativos.
7	Dificuldade em um	Dificuldade de implantação de um modelo único
	modelo único	e comum de SMD para todas as instituições.
8	Dimensionamento	Metas atreladas aos indicadores dimensionadas
	de metas	de forma incorreta, desconsiderando a realidade dos resultados.
9	Diversidade de	Os objetivos organizacionais nem sempre são
	objetivos	todos abrangidos pelos indicadores de
		desempenho, devido à ampla diversidade no setor público.
10	Excesso de	Elevado número de indicadores tornando-os
	indicadores de	prejudiciais pela quantidade de informação
	desempenho	coletada e não gerida.
11	Força de trabalho	Decisões incorretas em função da falta de
		habilidade e/ou capacitação da gestão e força de trabalho.
12	Influência política	Escolha de indicadores de fácil medição e gestão
. ~	T 0	a fim de esconder fragilidades institucionais.
13	Informalidade e/ou corrupção	Adoção de práticas diversas (sem registro oficial ou normas de protocolo).
14	Interferência	Os indicadores, quando estabelecidos, podem
	endógena	influenciar e, consequentemente ,interferir na realidade a ser medida.
15	Interpretação e	Dificuldades internas na comunicação das
	divulgação de resultados	medições, na interpretação e divulgação dos resultados.
16	Liderança	O suporte da liderança é um fator que aumenta o sucesso na implementação de um SMD.
17	Indicadores	Indicadores desenvolvidos de uma forma limitada
	subdesenvolvidos	ou muito seletiva; ou ainda indicadores existentes, porém parcialmente utilizados.
18	Manipulação	Alteração das informações produzidas pelos
10	mamputagao	indicadores visando apresentar resultados
		favoráveis às partes interessadas.
19	Qualidade dos	Dados e/ou medições de baixa qualidade ou
	dados e medições	confiabilidade.
20	Representação	Desconsideração de que indicadores são
	limitada	representações imperfeitas e transitórias da realidade em avaliação.

#	FATOR	DESCRIÇÃO
21	Resistência da força de trabalho	Comportamento cético da força de trabalho e resistência às novidades tecnológicas e mudança de paradigmas.
22	Resultados intangíveis	Dificuldade em se prever indicadores para dimensões intangíveis, o impacto por meio do valor público e social gerado.
23	Seleção inapropriada de indicadores	A seleção e o consequente uso de indicadores inapropriados ou inadequados à organização.
24	Significância da medição	Adoção de indicadores não estratégicos ou sem importância institucional apenas pela facilidade de medição.
25	Substituição precoce	Troca sistemática de indicadores em um curto período, deixando de se alcançar um histórico que permitiria a comparação e o aprendizado institucional.
26	Uso distorcido	Indicadores empregados como um fim em si mesmo e não como parte de um amplo processo avaliativo.
27	Uso simbólico	Indicadores empregados apenas para legitimar externamente a organização

Apesar do elevado número de **efeitos indesejados** e **fatores limitantes** à implantação de indicadores e sistemas de medição, **os benefícios gerados** (conforme apresentado na subseção anterior) **os superam em intensidade e ganho, tanto para a sociedade quanto para as instituições**, dando, assim, propósito a este guia e aos diversos outros estudos e artefatos similares.

Após o conhecimento dos objetivos, benefícios e restrições a medição de desempenho no setor público, tem-se a síntese deste capítulo de apresentação; no capítulo seguinte, inicia-se a fundamentação necessária para a construção de indicadores de desempenho para as instituições do setor público.

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.

Jackson (1993) 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):

4.1 Medição

Define, mede e coleta qualitativamente e quantitativamente a entrada, saída e nível de atividade ou resultado de ações, pessoas e programas.

4.2 Relato

Interpreta e comunica os resultados das informações de desempenho aos tomadores de decisã.

4.3 Gestão

Analisa as informações relatadas e age sobre elas, objetivando melhorias organizacionais.

4.4 Sistemas de Medição e de Gestão de Desempenho

Das etapas apresentadas nas guias acima, a medição e o relato integram um subsistema específico, denominado Sistema de Medição de Desempenho (SMD). Para se compor um Sistema de Gestão de Desempenho (SGD), após a medição e o relato (etapas dos SMD), são acrescentadas a análise do desempenho, identificando os fatores críticos que impactam na performance da organização e subsidiam a tomada de decisões (Martins et al., 2022). A figura abaixo sintetiza os processos internos dos SGD, conforme as etapas propostas por Melo e Mota (2020) e atividades descritas por Grøn e Kristiansen (2022).

SISTEMA DE GES

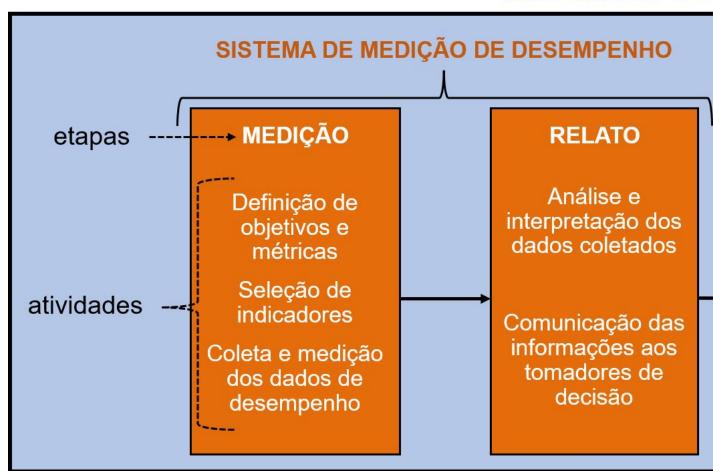


Figura 4.1: Etapas e atividades dos Sistema de Gestão de Desempenho

Como sistemas, a gestão engloba a medição de desempenho; em linhas gerais, Sistemas de Medição de Desempenho (SMD) organizacionais identificam, medem,

analisam e comunicam o desempenho de atividades, processos, projetos, organizações, programas e políticas públicas (Uchoa, 2013) por meio de um conjunto multidimensional de indicadores de desempenho (ENAP, 2021a; Mustea; Mihit; Lobont, 2021; De Waele et al., 2021).

Portanto, como uma das formas para a administração pública apresentar resultados de valor e gerar impactos positivos na sociedade, tem-se SGD para a análise e tomada de decisões fundamentadas em informações, que são coletadas e relatadas pelos SMD: daí a importância e a relação entre esses sistemas. Nesse sentido, para Fryer, Antony e Ogden (2009) um SMD é um "elemento crucial" do SGD; de forma similar, para Brasil (2009) é "parte essencial".

Nota

Sistemas de Medição e de Gestão de Desempenho proporcionam a ligação entre os indicadores de desempenho e as organizações, permitindo que essas se utilizem dos benefícios proporcionados por aqueles.

Considerando os objetivos deste guia e que as atividades da etapa de gestão de desempenho cabem especificamente são próprias de cada organização, as subseções seguintes tratarão dos SMD.

4.5 Características dos SMD

Indicadores de desempenho não atuam de forma isolada, sendo elementos importantes dos SMD. Para cumprir com seus objetivos e ofertar os resultados esperados e necessários às organizações, esses sistemas precisam ter as seguintes características:

4.6 Abrangência

A organização como um todo, suas subunidades e processos precisam ser considerados e representados de forma sistêmica.

4.7 Balanço

A representação sistêmica da organização precisa ser equilibrada com ponderação entre medição conforme suas estruturas, bem como entre seus processos e resultados.

4.8 Dinaminicidade

As ações das etapas e atividades desse sistema (definição, medição, monitoramento, avaliação e comunicação dos resultados) devem ser integradas e dinâmicas.

4.9 Multidimensionalidade

As diferentes dimensões envolvidas (ambientes interno e externo, partes interessadas, temporalidade das medições etc.) precisam ser consideradas no sistema.

4.10 Simplicidade

O sistema deve ter uma compreensão fácil, simples e aplicação na organização, devendo essa característica prevalecer sobre sistemas complexos, ainda que informatizados.

Além das características acima, cada SMD possui formas de orientação e dimensões de medição de desempenho próprios, que implicam na definição dos indicadores de desempenho. Como exemplo, o Balanced Scorecard (BSC) proposto por Kaplan e Norton (1992), que é o SMD mais empregado no setor público (Moura et al., 2019; 2020), é orientado conforme a estratégia da organização por meio das dimensões financeiras, clientes, processos internos, aprendizado e inovação.

A multidimensionalidade é uma característica importante para os SMD, especialmente quando aplicados no setor público (será tratada na seção seguinte) e a orientação do SMD é o parâmetro que baliza a definição dos objetivos a serem considerados e dos objetos a serem medidos por esse sistema, cuja forma será proposta a seguir.

4.11 Orientação de um SMD para órgãos públicos

No setor público, benefícios como melhoria contínua (Smith; Halligan; Mir, 2021), suporte na tomada de decisões, comparação entre organizações (Král, 2022) e comunicação de resultados relevantes à sociedade (Moura et al., 2020) aderem a um SMD orientado pelas missões institucionais, que considera os propósitos das instituições e suas missões, não se restringindo ao que seja crítico ou estratégico. Todavia, benefícios como a avaliação de metas (Trong; Quang, 2020), a definição e o alinhamento de prioridades (Borst; Lako; De Vries, 2014), provêm da orientação conforme os objetivos da instituição (sejam eles estratégicos ou não). Consequentemente, quanto aos benefícios proporcionados, as duas formas mostram-se complementares.

As missões institucionais, especialmente no setor público, absorvem as missões sociais e os produtos e serviços da instituição pela própria definição de missão, considerando assim o que se deseja ofertar à sociedade para satisfação de suas necessidades.

Os objetivos (institucionais ou estratégicos) refletem aspirações futuras das instituições e devem ser considerados, pois indicadores de desempenho também atuam como ferramentas na implantação desses objetivos.

Nem todos os órgãos públicos podem possuir um plano e objetivos estratégicos estabelecidos, ao contrário das suas missões e objetivos institucionais, advindos do próprio ato normativo que estabelece a sua criação. Portanto:

Importante

SMD orientados pelo balanço entre as missões e objetivos das instituições possuem abrangência e precisão, fazendo frente às características e necessidades das instituições públicas.

Em função da complexidade do setor público, os estudos são unânimes ao citar que não se pode considerar um SMD padrão que se encaixe e modelo para todos os tipos de organizações públicas (Johnsen; Vakkuri, 2006; Chua; Goh, 2009; Siti-Nabiha; Fuad, 2011; Goh, 2012; Oh; Bush, 2015; Gao, 2015; Moura et al., 2020; Gebczyńska; Brajer-Marczak, 2020; De Waele et al., 2021). Assim sendo, uma forma de orientação balanceada considera e absorve a diversidade de organizações desse setor.

A subseção seguinte apresenta as diversas dimensões de medição, também requeridas pelo setor público para seus SMD.

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.

5.1 Dimensões relacionadas à cadeia produtiva

Entradas, processos e saídas

Trata-se de uma das mais antigas dimensões de medição, **retratando a linha de produção de um bem ou serviço em forma de processo**. As **entradas** são os insumos necessários para a produção, transformados por meio de **processos** e gerando produtos: bens e serviços, denominados **saídas**.

Resultados gerados à sociedade

São importantes dimensões que dão sequência às dimensões apresentadas anteriormente (entrada-processo-saída) pois **medem o que foi efetivamente entregue à sociedade**, uma vez que nem sempre todo o trabalho realizado (saídas) corresponde àquilo que foi efetivamente provido ou consumido pela sociedade (resultados).

Impacto

Esta dimensão relaciona-se com a anterior (resultados a sociedade) porém vai além, mensurando as mudanças efetivamente ocorridas após os resultados, como o valor público

e o valor social gerados após a prestação de serviços. É uma dimensão de difícil medição por envolver resultados intangíveis e atemporais (ocorre ao longo prazo); todavia, é das mais importantes para as organizações públicas (especialmente para políticas públicas), ao medir as mudanças efetivamente geradas na sociedade.

Conforme a descrição desse grupo de dimensões, verifica-se que elas se relacionam linearmente, compondo uma linha de produção: entradas, processos e saídas; os resultados gerados pelas saídas e após estes, os impactos desses resultados na sociedade.

As dimensões **entradas** (insumos) e **processos** pertencem ao ambiente organizacional, sendo assim, **de fácil medição e controle**. As **saídas** desses processos ocorrem no curto prazo e estão na fronteira entre os ambientes interno e externo.

As dimensões **resultados gerados à sociedade** e seus **impactos** pertencem ao ambiente externo; a primeira provém dos resultados provocados pelas **saídas** produzidas (ocorrem no curto e médio prazo), cuja **medição ocorre com certa dificuldade**. A última é proveniente das mudanças efetivamente ocorridas após os **resultados gerados**, logo, ocorrem no longo prazo, **sendo de mais difícil medição**. A figura abaixo relaciona as dimensões citadas e seus ambientes.



Figura 5.1: Relação entre as dimensões relativas à cadeia produtiva e seus respectivos ambientes

A partir do modelo apresentado na figura acima e as explicações anteriores, Brasil (2018b) resume que os indicadores a serem gerados serão proporcionalmente mais complexos conforme sua distância da origem das dimensões do modelo da linha de produção, que se inicia com as entradas (insumos) e finaliza com os impactos gerados na sociedade.

Como exemplos, pode-se avaliar o emprego da dimensão entradas (ou insumos) para se mesurar a quantidade de recursos humanos em um hospital público, ou então, medir a quantidade de profissionais da saúde disponíveis por dia (saídas) nesse mesmo hospital. Por fim, pode-se medir a quantidade de profissionais disponíveis ao dia em função da quantidade total de profissionais existentes nesse hospital; nesse caso tem-se uma medição enriquecida que elevará o nível de informação gerada, subsidiando com mais qualidade a posterior tomada de decisão.

Dessa forma, o último exemplo acima aponta para a importância de dimensões que envolvam duas ou mais grandezas ou até dimensões. Portanto, na sequência, temse outras dimensões de medição de desempenho, que podem ou não se relacionar com as dimensões já apresentadas.

5.2 Dimensões que relacionam duas ou mais grandezas

Finanças

São as dimensões mais comuns utilizadas pelo setor público em função da sua própria necessidade de controle e prestação de contas. Engloba a **medição de orçamentos**, **empenhos e custos**, de maneira a permitir comparações entre unidades, indicar a necessidade de novos investimentos, revelar o custo de determinado serviço etc.

Eficiência

Está intimamente **ligada a um processo** e a **uma relação entre duas grandezas**; como exemplo mais comum tem-se os serviços produzidos (saídas) em relação aos insumos necessários para sua produção (entradas), ou ainda, determinada medição de um processo em relação aos seus insumos ou às suas saídas.

Eficácia

Se a eficiência está ligada a um processo, a eficácia relaciona-se diretamente com os seus produtos e resultados etambém trata de uma relação entre duas grandezas, como os resultados gerados em relação aos insumos necessários, ou os resultados gerados em relação às saídas produzidas. Esta dimensão é importante por capturar outras dimensões e medições do ambiente externo à organização, onde se posiciona a sociedade.

Produtividade

Trata-se de uma dimensão de medição de desempenho que **também relaciona duas** grandezas (ou dimensões), cuja definição possui diversas variações; muitos consideram a eficiência e a produtividade como sinônimos. A maior parte dos autores sugere que essa dimensão seja explicitamente definida no SMD.

Economia

Como dimensão de medição de desempenho, a economia relaciona duas grandezas, sendo uma delas relativa à dimensão finanças. Assim, pode-se avaliar insumos,

processos saídas, resultados e impactos em relação aos seus custos visando a relação mais econômica possível.

Quanto às dimensões de desempenho deste grupo, estudos como os de Stroobants e Bouckaert (2013) sugerem combinações entre elas e as dimensões anteriores na composição de indicadores de desempenho. Como citado, essas dimensões estão ligadas às diversas etapas dos processos produtivos, seus resultados e impactos e especialmente as combinações entre eles.

Alguns autores utilizam a dimensão efetividade, que mede a relação entre outras dimensões, sendo uma delas necessariamente os impactos gerados; outros (como este guia) representam essa relação por meio da dimensão eficácia (que abrange diversas outras relações). nomenclatura da relação medida pode variar, mas a sua definição deve estar explicitamente apresentada no SMD projetado.



Dica

Dimensões de desempenho que envolvem a relação entre duas outras (como eficiência, eficácia, produtividade, economia etc.), devem ser claramente explicadas no SMD.

As dimensões abaixo relacionam-se diretamente com o ambiente externo, onde ocorre a prestação dos serviços à sociedade.

5.3 Dimensões exclusivamente de ambiente externo

Satisfação dos clientes

A satisfação do cliente-cidadão é um fator importante para o sucesso das instituições públicas, visto que ele é o consumidor de seus produtos e serviços. Apesar de não ser de simples medição, essa dimensão permite o envolvimento e a interação com a sociedade, especialmente na confirmação de seus sentimentos e percepções sobre a prestação dos serviços públicos.

Equidade

Trata da medição da igualdade na distribuição e acesso aos serviços públicos à, que pode ser avaliada por diferentes formas como a avaliação da disponibilização dos serviços ou pela diferença entre o serviço entregue e o que deveria ter sido entregue conforme um padrão (leis, regulamentos etc.).

A equidade, ela pode ser avaliada pela comparação entre a qualidade dos serviços prestados a diferentes grupos ou regiões (Shin, 1981) ou por meio de comparações entre a eficiência medida: áreas ou unidades do setor público ineficientes indicam uma distribuição desigual de seus serviços (Smith; Street, 2005). Jones e Rowlinson (2009) propõem considerar as diversas medições dos **resultados gerados à sociedade** na avaliação da igualdade da distribuição desses serviços aos clientes-cidadãos.

Quanto à **satisfação dos cientes**, Conroy (2001) alerta que, na maioria dos casos, ela reflete as expectativas da sociedade em relação a um serviço ou organização e não desempenho destes. Toledo *et al.*, (2012) registram que indicadores dessa dimensão precisam refletir a organização e os seus esforços para agregar valor ao cliente; como exemplo não exclusivo do setor público citam indicadores de insatisfação dos clientes.

Verifica-se que a medição da satisfação dos clientes e da equidade na prestação dos serviços deslocam o foco da avaliação do desempenho organizacional para o cenário externo, onde está a necessidade de atendimento das demandas da sociedade, demandas que são a razão de ser da administração pública (Matias-Pereira, 2018; Di Pietro, 2020).

Por fim, tem-se as dimensões amplas, que consideram a medição do desempenho tanto no ambiente interno quanto no externo, apresentadas a seguir.

5.4 Dimensões que abrangem os ambientes interno e externo

Qualidade

A preocupação com a qualidade no serviço público advém do paradigma da NGP; tratase de uma dimensão que pode ser medida internamente durante as atividades organizacionais e processos produtivos ou, externamente, na prestação dos serviços por meio dos seguintes aspectos: confiabilidade, responsividade, segurança, empatia e tangibilidade.

Inovação

Essa dimensão deve ser considerada pelos benefícios da inovação diante do desafio do setor público em empregar eficazmente recursos cada vez mais escassos e tornar-se ágil e flexível perante cenários diversos e novos (Tidd; Bessant, 2015), sendo que a capacidade em inovar pode elevar o desempenho organizacional de instituições públicas (Marchiori et al., 2023), seja por meio de processos no ambiente interno ou na forma de produtos e serviços disponibilizados e prestados à sociedade.

Sustentabilidade

Trata-se de uma dimensão ampla, que abrange os ambientes interno e externo à organização por meio dos aspectos ambiental, econômico e social (Feil; Schreiber, 2017)

viabilizando as demais dimensões em busca do aumento do desempenho dos serviços e resultados do setor público, porém, salvaguardando as instituições, o meio ambiente e a sociedade (Dal Mas *et al.*, 2019).

Partes interessadas

Com o paradigma da NGP, o setor público passou a considerar as **partes interessadas** (*stakeholders*) **internas e externas, que também se valem das medições dos indicadores**, como cidadãos, gestores, servidores públicos, políticos, representantes de empresas e organizações envolvidos no objeto em medição.

Como exemplos de emprego da dimensão qualidade, internamente, pode-se medir falhas e desperdícios, denominados como custos de qualidade, a fim de se avaliar a eficiência e subsidiar análises financeiras, que permitirão identificar programas custosos, esses podem ser descontinuados ou reformulados (Navaratnam, 1993). No cenário externo, ferramentas como o SERVQUAL, avaliam a expectativa dos clientes em relação a um serviço com aquele que foi efetivamente prestado (McKoy, 2009). Para Smith e Street (2005) variações na eficiência podem revelar uma alteração na qualidade da prestação dos serviços públicos. Em relação à dimensão inovação, estudos a exemplificam na medição de desempenho organizacional por meio da taxa de abertura de serviços públicos digitais (Stroobants; Bouckaert, 2013). Quanto à dimensão sustentabilidade, Cloete (2018) a emprega por meio de indicadores de desempenho alinhados com os ODS da ONU.

Por fim, registra-se que os **requisitos das partes interessadas**, as quais participam da prestação dos serviços que, eventualmente, não foram classificados nas dimensões anteriores precisam ser considerados nos SMD do setor. Conforme Burgman e Roos (2004), uma **parte interessada é qualquer ente com capacidade para afetar um resultado importante para uma instituição**. Martins *et al.*, (2019) verificaram três grupos de fatores que influenciam no projeto de sistemas de medição de desempenho em instituições públicas e sem fins lucrativos: o propósito da instituição, as **partes interessadas** e a forma de gestão das instituições. Pesquisas como as de Patrick e French (2011), Cowell *et al.*, (2012) e Melo e Mota (2020) apontam a falha de alguns governos em não considerar os requisitos das partes interessadas no SMD de suas organizações públicas.

5.5 Relações entre as dimensões de medição de desempenho

A figura abaixo apresenta alguns exemplos de relações de causalidade entre as 16 dimensões citadas, demonstrando a possível relação de sinergia entre elas. Assim, um mesmo objeto pode ser medido por meio de diversas dimensões em **uma relação de causa e efeito**.

Na figura acima, a dimensão **eficiência** é exemplificada de duas formas: pela relação entre as dimensões **saídas** e **entradas**, e, de outra forma, pela relação entre os **processos** e as

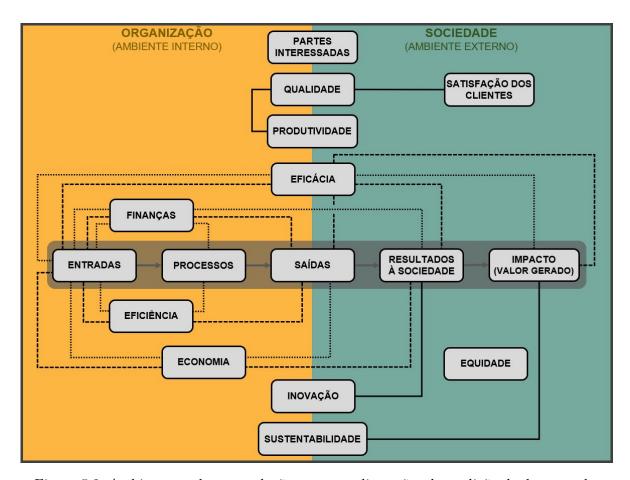


Figura 5.2: Ambientes e algumas relações entre as dimensões de medição de desempenho

entradas. Em outro exemplo, a dimensão eficácia tem como uma de suas possíveis relações a razão entre os resultados gerados à sociedade e as entradas necessárias para tal; como último exemplo, tem-se uma possível relação entre a dimensão qualidade e a satisfação dos clientes.

Nota

Entre as vantagens de um Sistema de Medição de Desempenho tem-se não apenas diversas dimensões de medição de desempenho, mas a relação de causalidade entre elas.

Portanto, verifica-se que:

- as dimensões de desempenho representam as diversas perspectivas sobre o objeto a ser medido;
- essas perspectivas devem trabalhar em sinergia, de forma que o resultado de uma dimensão possa contribuir com outra;
- as dimensões pertencentes ao ambiente interno (organização) são de mais fácil medição e controle, situação que se altera até o seu oposto, conforme o avanço para o ambiente externo (sociedade) até a medição dos impactos gerados;
- nem todas as dimensões de medição de desempenho precisam ser consideradas, porém, quanto mais abrangente e detalhado for o sistema de medição, maior será o nível de informações, permitindo uma melhor tomada de decisão na organização.

Finalmente, após os fundamentos desta seção, é possível conhecer e detalhar as ferramentas responsáveis pelas medições desejadas - os indicadores de desempenho.

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 constatam-se a posição e as atividades consequentes à seleção de indicadores de desempenho nesses sistemas.

SISTEMA DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO (SMD) **MEDIÇÃO GESTÃO** etapas **RELATO** Definição de Análise das objetivos e Análise e interpretação dos informações métricas dados coletados relatadas Seleção de indicadores de atividades Comunicação das Emprego das desempenho informações aos informações para tomadores de tomada de Coleta e medição decisão decisão dos dados de desempenho

SISTEMA DE GESTÃO DE DESEMPENHO (SGD)

Figura 6.1: Etapas e atividades dos SMD e SGD com destaque para os indicadores

Toledo et al., (2012) apontam os indicadores de desempenho como o menor elemento de um SMD; de fato, conforme a figura acima, constata-se que as atividades desse sistema, juntamente com a gestão de desempenho, ocorrem a partir da seleção dos indicadores. A relevância da posição e função desses indicadores justificou a fundamentação teórica nas subseções anteriores;

uma vez conhecidos esses sistemas mais amplos, esta seção foca nos indicadores de desempenho propriamente ditos.

6.2 Definição

Para Barbato et al., (2022), um indicador de desempenho é um parâmetro que representa dados e informações qualitativas e quantitativas, indicando qualidades funcionais daquilo que é mensurado. Alguns pesquisadores utilizam o termo Key Performance Indicator (KPI) para se referir aos indicadores que mensuram o desempenho de um sistema.

KPI também são parâmetros numéricos quantificáveis, porém fornecem informações sobre um fenômeno com significado e relevância para os objetivos de desempenho organizacional como um fator crítico para o atual e sucesso futuro da organização (Martins et al., 2022). Nesse sentido, os KPI representam um conjunto de medidas focadas nos aspectos considerados fundamentais para o sucesso presente e futuro da organização; já os indicadores de desempenho, embora importantes, não são considerados uma "medida-chave" para a organização (Parmenter, 2010).

Embora os KPI e os indicadores de desempenho sejam ferramentas de avaliação de performance organizacional, a diferença entre eles está na criticidade daquilo que é medido. Todavia, Ekerson (2009) reconhece não existir diferença prática entre KPI, indicadores de desempenho e outras métricas de diagnóstico, pois **um processo será crítico conforme a importância dada a ele pela organização**. ENAP (2021b) tem uma interpretação similar ao apontar que um processo considerado crítico para uma organização, pode não ser para outra ou, ainda, sequer necessitar de medição.

Nota

A atribuição de **KPI** ou **indicador de desempenho** acaba sendo relativa, pois varia conforme a valoração dada por cada organização àquilo que será medido.

O entendimento acima alinha-se com a definição de Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009, p. 24, grifo nosso) de que "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". Ao citar que a medida realizada pelo indicador tem significado particular, verifica-se que sua importância é aquela atribuída pela própria organização.

Importante

Este guia empregará o termo **indicador** para se referir aos indicadores de desempenho, KPI e ferramentas similares de medição de performance.

Conforme uma coletânea de conceituações, pode-se concluir que:

Indicadores são parâmetros numéricos de medição (Martins et al., 2022), que expressam informações qualitativas ou quantitativas (Ferreira; Cassiolato; Gonzalez, 2009; FNQ, 2016; Barbato et al., 2022) a respeito do desempenho ou evolução de um objeto (FNQ, 2016; Brasil, 2020a) valorando objetivos, acontecimentos e situações (Bahia, 2021) que podem ou não ser críticos para a organização (Ekerson, 2009; Parmenter, 2010).

Em função da definição acima, verifica-se como elementos da conceituação dos indicadores:

- medem a evolução, o rendimento, a performance de um objeto (atividade, processo, projeto, organização, plano ou política pública);
- o objeto medido é relevante para a organização que o mede, embora o mesmo objeto possa não ser para outra organização, ou ainda, ser considerado crítico para uma terceira;
- a medição ocorre por meio de parâmetros numéricos, sendo objetivos e inconfundíveis;
- a disposição das informações medidas pode se dar de forma quantitativa (por meio de números) ou qualitativa (valendo-se da conversão de números em categorias).

Uma vez que os indicadores de desempenho foram definidos, nas subseções seguintes tem-se a sua classificação por tipologia; a apresentação dos atributos que os caracterizam individualmente, e a disposição dos critérios utilizados para aferir a qualidade e validar os indicadores produzidos.

7 Classificação dos indicadores

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

Os indicadores podem ser classificados pelo nível de informação gerada, pelas dimensões de medição de desempenho com as quais se alinham, pela sua especificidade etc. Esta subseção apresenta as tipologias de indicadores mais comuns e a utilidade de sua consideração.

7.1 Níveis organizacionais

Dentre os níveis hierárquicos organizacional, pode-se prever **indicadores operacionais**, **gerenciais** e **estratégicos** (Uchoa, 2013; Paladini, 2019; ENAP, 2021c). A utilidade e importância de se dispor de indicadores e resultados conforme as necessidades dos usuários dessas medições (Grøn; Kristiansen, 2022) foram demonstradas na Seção 2.

No caso das instituições que possuem subunidades organizacionais independentes, seus objetivos secundários também devem ser avaliados e medidos (Neely; Kennerley; Adams, 2007; Lundberg; Balfors; Folkeson, 2009). Apesar dessa importante demonstração, esta classificação pode gerar melhores resultados se complementada e integrada com as apresentadas a seguir.

7.2 Dimensões de medição

As dimensões de medição de desempenho (Seção 4) também podem ser utilizadas como critérios para classificação e organização dos indicadores. Assim, **indicadores de qualidade** envolvem as dimensões qualidade e satisfação dos clientes (Toledo *et al.*, 2012; Paladini, 2019); para Berczi (1978) **indicadores de produtividade** envolvem as dimensões eficiência e eficácia; já os **indicadores financeiros** abrangem a respectiva dimensão, e os **indicadores não-financeiros** abrangem as demais (Camillis *et al.*, 2018). Considerar os indicadores por tipo de dimensão permite sua melhor organização com a formação de grupos de dimensões.

7.3 Posicionamento na cadeia produtiva

Primeiramente esta também é uma forma de classificação conforme a dimensão de medição: neste caso trata-se das dimensões envolvidas na cadeia de valor ou cadeia produtiva. As dimensões desse processo estão apresentadas na figura abaixo:

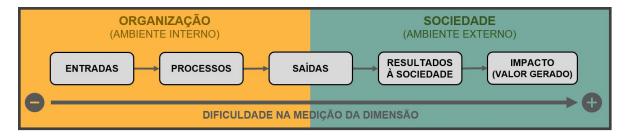


Figura 7.1: Relação entre as dimensões relativas à cadeia produtiva e seus respectivos ambientes

Para Maranhão (2023), nesta forma de classificação têm-se os seguintes tipos de indicadores:

- indicadores de processo: medem as atividades e ações executadas internamente pelos órgãos públicos para geração de produtos e resultados;
- indicadores de produto: tratam de fenômenos que ocorrem a curto prazo, visto que medem a entrega imediata de produtos e serviços advindos de processos;
- indicadores de resultado: mensuram fenômenos que são alterados a curto e médio prazo, pois são resultantes da intervenção rápida e direta em uma realidade social;
- indicadores de impacto: medem um conjunto de fenômenos que são alterados apenas a longo prazo, pois tratam de alterações profundas na realidade social, que necessitam de certo tempo para se sedimentar.

A utilidade em classificar os indicadores por esta forma está na organização entre aqueles de **ambiente interno** consequentemente, de mais fácil controle e menor prazo de medição, e os indicadores de **ambiente externo**, cuja complexidade da gestão e controle aumentam conforme se avança até a dimensão impacto, assim como, o período de tempo para a geração dos resultados.

Em condições ideais, é senso comum prever que na cadeia produtiva um aumento na quantidade de insumos elevará a quantidade de saídas (produtos ou serviços); que processos mais eficientes aumentarão a quantidade de saídas, mantendo-se a quantidade de insumos; ou ainda, que processos mais eficazes elevarão os resultados gerados à sociedade com a mesma quantidade de saídas produzidas etc. Essa relação de causa e efeito entre as dimensões é uma das maiores vantagem dos SMD e será apresentada pela última e mais importante tipologia de classificação.

7.4 Especificidade

As dimensões de medição de desempenho devem ser empregadas em sinergia, de forma que o resultado de uma dimensão possa contribuir com o de outra. Na classificação pela especificidade da função, os indicadores também operam em conjunto numa relação de causa e efeito, sendo classificados em indicadores de esforço (ou drivers) associados a insumos e processos de trabalho e indicadores de resultado (ou outcomes) relativos às saídas produzidas e seus resultados (Chua; Goh, 2008; Fryer; Antony; Ogden, 2009; Parmenter, 2010; Uchoa, 2013; Bahia, 2021; ENAP, 2021c). Importa frisar que para cada indicador de resultado deve existir ao menos um indicador de esforco atrelado, devendo, ainda, existir uma relação de causa e efeito entre eles (Brasil, 2011; Siti-Nabiha; Fuad, 2011; Uchoa, 2013; Bahia, 2021; ENAP, 2021c).

A vantagem da relação de causalidade entre as dimensões foi exemplificada anteriormente, entre as dimensões da cadeia de valor; ao ser aplicada no todo e na construção dos indicadores, é de fato a mais importante forma de classificação dos indicadores por gerar os maiores benefícios para um SMD.

Importante

Indicadores de resultado refletem a objetividade de um SMD e indicadores de esforço demonstram o acompanhamento dos meios, empenhos e processos necessários para o alcance dos resultados.

Estabelecida a relação de causa (por meio dos indicadores de esforço) e efeito (conforme os indicadores de resultado), com a apresentação dos resultados de um SMD pode-se:

- 1. identificar os indicadores de esforço que contribuíram para o alcance do resultado (tiveram evolução similar, acompanhando o indicador de resultado);
- 2. detectar aqueles indicadores de esforço que não tiveram participação no resultado, uma vez que não tiveram a mesma variação e evolução desse.

A divisão entre indicadores de esforço e de resultado é uma condição para um Sistema de Medição de Desempenho balanceado (De Bruijn, 2002; ENAP, 2021c).

A figura seguinte apresenta possíveis relações de causa e efeito por meio das dimensões de medição de desempenho, que podem ser pontos de partida para possíveis indicadores.

Na figura acima, as dimensões relacionadas no quadro com fundo laranja (canto inferior esquerdo) tratam de perspectivas internas às organizações, sendo de mais fácil medição; aquelas em fundo verde (canto superior direito) referem-se a temas externos e de medição mais difícil.

Por fim, alerta-se: confiança excessiva, representação limitada da realidade e substituição precoce são exemplos de significativas limitações dos indicadores apresentadas na Subseção 1.5 e aplicáveis nessa forma de classificação; dessa forma, reforça-se:

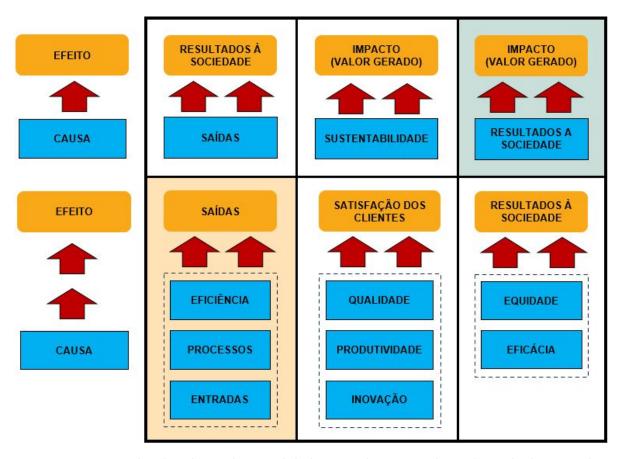


Figura 7.2: Exemplos de relação de causalidade entre dimensões de medição de desempenho

Alerta

Nem sempre a relação de causa e efeito projetada para os indicadores de um SMD é de simples constatação e, ainda que não detectada, não deve ser facilmente descartada.

Como exemplo de aplicação, em organizações com departamentos, setores, gerências e demais descentralizações, ENAP (2021d) sugere priorizar os **indicadores de resultados** em todos os níveis organizacionais, especialmente nos **níveis hierárquicos** mais elevados, o que não implica empregar somente **indicadores de esforço** nos **níveis operacionais**, mas, que os indicadores de resultado, embora não sejam exclusivos, são prioritários (Liu *et al.*, 2010; ENAP, 2021d).

Em outra proposta Teh e Pang (1999) sugerem a formulação dos indicadores estratégicos conforme as missões ou os objetivos estratégicos da instituição, sob a ótica da dimensão partes interessadas (clientes, servidores e pelo governo), para que os indicadores representem o equilíbrio dos interesses dessas partes. Já os indicadores táticos e operacionais devem ser desdobrados do cruzamento das atividades de cadeia de valor (entradas, processos, saídas e resultados) com outras dimensões como: satisfação dos clientes, qualidade, produtividade, eficiência, eficácia e inovação (Teh; Pang, 1999).

Nesta seção constatou-se que a classificação dos indicadores em tipos é mais do que uma forma didática de agrupá-los: há vantagens próprias de cada forma de classificação. Assim:

- indicadores classificados em função do nível hierárquico organizacional permitem direcionar seus resultados conforme as necessidades dos usuários dessas medições;
- a classificação dos indicadores conforme as dimensões de medição proporciona o agrupamento dessas em áreas afins, permitindo melhor organização e gestão;
- indicadores categorizados segundo sua posição na cadeia produtiva (uma forma particular de classificação segundo as dimensões de medição) proporcionam melhor controle, em função da posição do indicador (interna ou externa) ao longo da cadeia;
- já a divisão dos indicadores entre aqueles de esforço e os de resultado proporciona o melhor benefício aos SMD em função da relação de causa e efeito entre eles, potencializando o seu emprego e proporcionando um SMD balanceado;
- as tipologias de classificação citadas também permitem uma mescla entre si, visando o melhor aproveitamento e gestão desses indicadores.

Na subseção seguinte serão apresentadas as características individuais que os indicadores precisam possuir para compor os SMD e retornar os resultados esperados.

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.

Na comparação entre os autores citados, Jääskeläinen e Lönnqvist (2009) propõem atributos mais aprimorados, que melhor caracterizam os indicadores; como exemplo, esses pesquisadores citam **as metas** como um atributo necessário ao indicador. De fato, as metas, juntamente com **as referências** são essenciais para a avaliação da performance (Wall; Martin, 2003), do contrário, não há parâmetro de comparação e as informações resultantes das medições serão apenas números sem valor relativo.

Nesses exemplos, constata-se a variação dos possíveis (e necessários) atributos dos indicadores por meio de diversos estudos; junto deles uma pesquisa bibliográfica realizada na monografia acadêmica que deu origem a este guia, identificou-se 43 atributos dos indicadores por meio de

guias, manuais e instrumentos correlatos para a medição de desempenho provenientes de fontes oficiais da administração pública brasileira. Esses atributos foram divididos em três grupos segundo os seus objetivos comuns e a ordem cronológica das ações que os representam:

- 1. elaboração dos indicadores;
- 2. definição de elementos de cálculo;
- 3. relato de seus resultados.

Os cartões a seguir sintetizam esses atributos, conforme os citados grupos. A ordenação da apresentação dentro dos grupos obedece a uma ordem adotada por apenas por convenção ela não é rígida; todavia, busca-se obedecer a uma sequência lógica da própria construção do indicador, iniciando por seus elementos mais abrangentes e determinantes (como a disposição das seções do guia) até convergir para os elementos mais específicos, pois os atributos contribuem para a apuração dos indicadores (Uchoa, 2013) e a análise de sua adequabilidade (Bahia, 2021).

8.1 Atributos de elaboração do indicador

São elementos que contribuem para a formulação e descrição do indicador a ser proposto, motivo pelo qual deve-se iniciar a caracterização dos indicadores por estes atributos.

Tabela 8.1: Atributos de elaboração do indicador

DESCRIÇÃO
Objetivo ou missão organizacional a qual o
indicador está atrelado.
Definição do objeto que será medido.
Motivação da escolha do indicador.
Definição dos propósitos do indicador.
Dimensões ou perspectivas de medição em
que o indicador está inserido.
Classificação do indicador conforme a sua
tipologia.
Denominação sucinta e autoexplicativa do
indicador.
Abreviação do nome dado ao indicador.
Unidade dimensional da medição do
indicador.
Significado e contextualização técnica do
indicador.

ATRIBUTO	DESCRIÇÃO
OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU	Referência ao ODS de alinhamento do indicador.
FATORES LIMITANTES	Restrições no processo de medição do indicador.
PRESSUPOSTOS	Condições assumidas como verdadeiras para a medição do indicador.
INDICADORES QUE INFLUENCIAM	Indicadores que influenciam no resultado medido por esse.
INDICADORES QUE SOFREM INFLUÊNCIA	Indicadores que são influenciados pelo resultado desse.

Alguns dos atributos de descrição dos indicadores carecem de explicações mais detalhadas em função da sua importância, complexidade ou criticidade.

Na elaboração do **nome do indicador**, sugere-se empregar termos que reflitam a composição das suas medições (Brasil, 2018c; Tocantins, 2020; Pará, 2022) como: quantidade, contagem, taxa, índice, percentual, coeficiente, entre outros, a depender do tipo de indicador. Merchan-Hamann, Tauil e Costa (2000) apontam que quantidades e contagens se referem a números absolutos (indicadores simples), forma que pode ser utilizada, porém, possui limitações; já os números relativizados (indicadores compostos) permitem a comparação de sua expressão com o todo ou com outra grandeza, embora o seu grau de robustez e precisão diminua (Mustea; Mihiţ; Lobonţ, 2021). Assim, conforme as definições de Merchan-Hamann, Tauil e Costa (2000), têm-se:

- índice: composto pela divisão de duas grandezas de distintas naturezas, em que uma não engloba a outra;
- taxa: trata-se de uma particularização do índice, em que o denominador (de natureza distinta do numerador) de alguma forma está atrelado à dimensão tempo;
- proporção: de forma diversa do índice, trata da relação de uma mesma grandeza, entre uma parte e o todo, sendo adimensional e variando entre 0 e 1. Ao se multiplicar uma proporção por 100, tem-se outra particularização (bem comum) denominada porcentagem.
- **coeficiente:** trata-se de uma particularização da proporção, empregada num contexto em que se busca expressar um risco ou probabilidade;
- razão: neste caso tem-se uma composição entre proporções e índices: trata-se da relação
 entre grandezas da mesma dimensão e natureza, porém em que o numerador corresponde
 a uma certa categoria que exclui o denominador. A razão também pode comparar
 números já relativizados, como a razão entre duas taxas, dois índices ou mesmo duas
 outras razões.

8.2 Atributos que definem os elementos de cálculo do indicador

Estes elementos permitem conduzir e registrar o processo de medição a ser realizada pelos indicadores por meio de procedimentos, variáveis, prazos e responsabilidades.

Tabela 8.2: Atributos de cálculo do indicador

ATRIBUTO	DESCRIÇÃO	
PERIODICIDADE	Intervalo temporal entre as medições.	
UNIDADE RESPONSÁVEL	Unidade organizacional responsável pelo cálculo do indicador.	
RESPONSABILIDADE PELA COLETA DE DADOS	Cargo ou função responsável pela coleta de dados.	
PRAZO FINAL PARA A COLETA DE DADOS	Refere-se à data final para a coleta de dados.	
RESPONSABILIDADE PELA APURAÇÃO	Cargo ou função responsável pelo cálculo do indicador.	
PRAZO FINAL PARA A APURAÇÃO	Refere-se à data final para o cálculo do indicador.	
PROCEDIMENTO DE CÁLCULO	Detalhamento dos procedimentos para o cálculo do indicador.	
FÓRMULA DE CÁLCULO	Apresentação da fórmula matemática para o cálculo do indicador.	
VARIÁVEIS DO CÁLCULO	Explicitação dos termos envolvidos na fórmula de cálculo.	
FONTE DOS DADOS	Descrição da origem dos dados relativos às variáveis que compõem a fórmula do indicador.	
FORMA DE COLETA DOS DADOS	Procedimentos de coleta dos dados.	
DESAGREGAÇÃO GEOGRÁFICA	Indicação do nível territorial utilizado para o cálculo do indicador.	
OUTRAS DESAGREGAÇÕES	Outras formas de desagregação dos resultados.	
LINHA DE BASE OU	Valor mais recente do indicador a ser usado como	
REFERÊNCIA	referência.	
DATA DA REFERÊNCIA	Data da adoção da linha de base ou referência.	
BENCHMARKING OU VALOR DE	Valor proveniente de objeto similar, porém externo,	
COMPARAÇÃO	proporcionando a comparação.	
INSTITUIÇÃO E DATA DO	Instituição da qual se adotou o valor de comparação	
BENCHMARKING	e a respectiva data.	
META	Resultado quantificável a ser alcançado.	
PRAZO DA META	Data esperada para alcance da meta.	
SITUAÇÃO	Informa sobre a fase em que se encontra o processo de medição	

Em relação aos atributos de construção, é importante destacar que alguns deles são determinantes para as formas de análise das informações e comunicação dos resultados.

O valor de referência ou linha de base para os indicadores é um importante elemento, calculado conforme os dados da própria organização, que servirá de base ou referência inicial para o acompanhamento do progresso dos valores medidos; em algumas situações eles não poderão ser estabelecidos, especialmente em processos inovadores (Brasil, 2020a). Já o benchmarking é um valor de referência externo à organização, proveniente de objeto de medição similar, que também permitirá a comparação com os valores do indicador.

As metas, por sua vez, são elementos indissociáveis de um indicador e expressam a medida de alcance de um objetivo específico; Brasil (2009) adverte que elas precisam possuir uma finalidade, um valor e um prazo. Conforme o Capítulo 3, estabelecer metas é um fator crítico na definição de indicadores; para tanto, diversos autores referenciam a abordagem SMART para a definição de metas; além desse suporte, Brasil (2018c) propõe considerar elementos como:

• análise de ambiente: analisar os ambientes interno e externo, especialmente para indicadores

impactados por fatores externos;

- benchmarking: verificar a referência externa em organizações similares;
- conhecimento tácito do negócio: partes interessadas com conhecimento sobre o comportamento e tendência das medições do indicador;
- desafio: definir nova meta como desafio, o qual deve ser alcançável e fundamentado em ações e projetos que o justifiquem.
- histórico do indicador: deve-se medir e considerar os resultados anteriores para se propor um valor futuro adequado;
- necessidade: estabelecer uma meta como condição para a sobrevivência ou alcance do objetivo, processo de trabalho ou iniciativa;
- possibilidade prática: fundamentada em aspectos motivadores ou inibidores para a determinação da meta;
- possibilidade técnica, teórica ou conceitual: fundamentado no conhecimento técnico, teórico ou conceitual já existente sobre a questão mensurada;
- projeção: técnicas estatísticas podem projetar os resultados futuros do indicador;

A periodicidade de coleta dos dados e medições determinará os períodos na geração de séries temporais, importantes elementos de análise dos resultados conforme o fator tempo. Similarmente em relação ao fator espaço geográfico, as diversas possibilidades de desagregação geográfica dos dados (em nível de rua, bairro, cidade, região etc.) proporcionam análises enriquecidas dos resultados sob o prisma espaço. Existem outras

desagregações conforme o contexto da organização (como idade, sexo, custo, etc.) que, como os demais atributos citados, proporcionam análises mais profundas e consequentemente melhores possibilidades para a tomada de decisões como atividades dos SGD.

Como o processo de cálculo do indicador pode ser longo, em sistemas informatizados ou de maior controle, o atributo **situação** permite que se informe sobre as fases ou condições atuais da medição.

8.3 Atributos de relato dos resultados

Uma vez que os indicadores foram concebidos e seus parâmetros de cálculo foram definidos, os atributos a seguir colaboram na disposição e apresentação de seus resultados.

Tabela 8.3: Atributos de relato dos resultados

AMDIDIMO	PEGGDIGÃO
ATRIBUTO	DESCRIÇÃO
VALOR MEDIDO	Resultado do indicador após sua medição.
DATA OU PERÍODO A QUE SE	Data ou período correspondente à medição.
REFERE O INDICADOR	
SÉRIE HISTÓRICA	Valores das medições (resultados do indicador) ao
	longo do tempo.
POLARIDADE	Interpretação do sentido esperado na variação do
	indicador (quanto maior, melhor; quanto menor,
	melhor).
FORMA DE	Meio de divulgação e/ou disponibilização dos
DISPONIBILIZAÇÃO DO	resultados do indicador.
INDICADOR	
PRAZO FINAL PARA	Refere-se à data final para divulgação dos resultados
DIVULGAÇÃO	do indicador.
GLOSSÁRIO	Explicação dos termos usados no processo.
OBSERVAÇÕES / NOTAS	Informações complementares para a compreensão do
EXPLICATIVAS	processo.
CAUSAS DE UM RESULTADO	Possíveis causas para uma meta não atingida.
AQUÉM DA META	
IMPACTOS DE UM RESULTADO	Possíveis consequências de uma meta não atingida.
AQUÉM DA META	

Verifica-se que estes últimos, os atributos de relato de resultados, estão em menor quantidade quando comparados aos dois primeiros grupos; de fato, a apresentação de resultados correspondem a uma etapa posterior à criação dos indicadores: a etapa de relato das medições, conforme apresentado no Capítulo 4. Nesse sentido, frisa-se: **nem todos os**

atributos apresentados precisam ser empregados no processo de construção dos indicadores. Embora os atributos caracterizem os indicadores de desempenho e facilitem a sua elaboração (Uchoa, 2013; Goiás, 2019; 2022; Mato Grosso, 2022), há uma variação de quantidade e importância considerada pelos estudos em relação a esses elementos. Além de facilitar a construção do indicador, como elementos de sua caracterização, os atributos também permitem sua formalização e registro (Bahia, 2021; Brasil, 2020c; 2023), conforme será apresentado adiante. Assim, este guia oferece uma cesta de 43 atributos, divididos em grupos de acordo com a cronologia da construção de indicadores, para conhecimento, avaliação e escolha dos gestores que atuam nesses processos. Em síntese tem-se que:

- atributos s\(\tilde{a}\) elementos que caracterizam individualmente os indicadores e os adequam para a fun\(\tilde{a}\) o que executam;
- esses elementos facilitam a construção dos indicadores e neste guia estão agrupados em: atributos de elaboração dos indicadores, atributos que definem seus elementos de cálculo e atributos de relato de resultados;
- esses atributos devem ser conhecidos, avaliados e escolhidos pelos gestores no processo e construção e de formalização dos indicadores de desempenho.

Uma vez que os indicadores estão individualmente caracterizados, conforme seus atributos, a subseção seguinte apresenta os critérios necessários para aferição de sua qualidade e validação.

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 validálos.

Para atingir seus objetivos e proporcionar os benefícios citados no Capítulo 2, os indicadores de desempenho devem ser precisos, inteligíveis, coerentes e relevantes para os gestores (Mustea; Mihiţ; Lobonţ, 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 no Capítulo 3.

Alerta

Indicadores sem qualidade, bem como em excesso, são prejudiciais aos SMD e à gestão dos órgãos que os implantam.

Assim como os atributos de um indicador, os critérios utilizados para sua validação também podem ser divididos conforme a cronologia de sua construção entre aqueles que validam:

- 1. a elaboração do indicador;
- 2. os elementos relativos ao cálculo do indicador;
- 3. a apresentação dos resultados.

Os cartões abaixo apresentam esses critérios de validação em ordem alfabética, sendo importante ater-se mais à descrição do que aos seus nomes, que podem variar conforme o autor: como exemplo, Francischini e Francischini (2017) os denominam por características dos indicadores de desempenho

9.1 Critérios relativos à elaboração dos indicadores

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
NÃO SOBREPOSIÇÃO	Não deve existir mais de um indicador para a medição do mesmo objeto sob a mesma dimensão.
REPRESENTATIVIDADE	Demonstra as etapas mais importantes e críticas daquilo que se mede.
SELETIVIDADE OU	O objeto de medição é significativo para a instituição.
IMPORTÂNCIA	
SIMPLICIDADE	De fácil e simples elaboração.
UTILIDADE OU	Apoia as decisões em diversos níveis, considerando as
RELEVÂNCIA	necessidades das partes interessadas.
VALIDADE	Representa a realidade do que mede com a maior proximidade possível.

Muitos dos critérios apresentados funcionam como contornos ou soluções a determinados fatores limitantes à medição de desempenho no setor público. Como por exemplo, a significância da medição pode ser evitado por meio dos critérios seletividade, representatividade e utilidade.

9.2 Critérios referentes ao cálculo dos indicadores

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
COBERTURA	Capacidade de abrangência da medição
	(territorial, temporal, populacional ou por
	outra perspectiva).
COMPARABILIDADE	Proporciona comparações com outras
	referências, sejam internas, externas, territoriais ou temporais.
CONFIABILIDADE DA FONTE	Os dados para geração do indicador provêm de
	fontes confiáveis.
CONFIABILIDADE METODOLÓGICA,	Os processos de geração do indicador estão
RASTREABILIDADE OU	definidos e formalizados, permitindo replicação.
AUDITABILIDADE	
DISPONIBILIDADE, VIABILIDADE OU	Os dados para o cálculo do indicador são
FACTIBILIDADE	facilmente obtidos.
ECONOMICIDADE	Os benefícios da geração do indicador superam
	os custos para sua elaboração.
ESTABILIDADE	O objeto de medição possui constância para
	proporcionar medições estáveis ao longo do
	tempo.

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
INDEPENDÊNCIA	Fatores não controláveis possuem baixa influência nos resultados do indicador.
SUPORTE TÉCNICO	Há suporte para a elaboração e medição do indicador.
TEMPESTIVIDADE	O resultado pode ser apurado em tempo hábil para a adoção das medidas corretivas.

9.3 Critérios para a apresentação dos resultados

CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
DESAGREGABILIDADE	Permite fornecer resultados em diversos níveis conforme segmentos específicos.
OBJETIVIDADE, CLAREZA OU COMUNICABILIDADE	Apresenta facilmente os resultados e de maneira inequívoca.
PUBLICIDADE	Os resultados do indicador devem estar disponíveis a todas as partes interessadas.
SENSIBILIDADE	Os resultados repercutem as variações do fenômeno que mede.

9.4 Seleção de critérios de qualidade e validação de indicadores

Para Brasil (2020b) e Uchoa (2013) não atender a todos os critérios não implica imediata exclusão do indicador; algumas fontes selecionam, entre os próprios critérios que apresentam, aqueles que consideram **essenciais**, como validade, confiabilidade metodológica e da fonte (Brasil, 2010; 2012; Rio de Janeiro, 2020), utilidade, disponibilidade (Brasil, 2012; Rio de Janeiro, 2020), publicidade (Rio de Janeiro, 2020) e simplicidade (Brasil, 2010). Brasil (2010) sugere dividir os critérios existentes entre aqueles considerados essenciais para a organização - denominados **eliminatórios** e outros que embora sejam importantes, não são essenciais - esses são denominados como **classificatórios**.

A disposição dos 20 critérios de validação conforme a frequência de citação entre as 39 fontes da pesquisa bibliográfica, de onde esses foram identificados e extraídos, pode facilitar a divisão proposta. Nessa ordenação, aqueles **critérios relativos à validação da elaboração dos indicadores** estão apresentados na cor **azul e em negrito**; os referentes à validação dos elementos e procedimentos de cálculo estão apresentados na cor laranja; por fim, os *critérios utilizados para validação dos resultados* estão dispostos na *cor verde e em itálico*.

Tabela 9.4: Ordenação dos critérios de validação dos indicadores pesquisados

Ordem	Critério	Frequência absoluta (n=39)
1	Confiabilidade da fonte	26
2	Disponibilidade	23
3	Representatividade	23
4	Tempestividade	22
5	Utilidade ou relevância	22
6	Objetividade	22
7	Confiabilidade metodológica	20
8	Estabilidade	18
9	Economicidade	16
10	Sensibilidade	14
11	Simplicidade	12
12	$\overline{ m Validade}$	11
13	Publicidade	10
14	Seletividade	9
15	De sagregabilidade	8
16	Comparabilidade	6
17	Independência	4
18	Não sobreposição	2
19	Cobertura	1
20	Suporte técnico	1

Os 12 primeiros critérios mais citados estão ordenados nessa importância tanto para as fontes que visam a medição de programas dos Planos Plurianuais governamentais, quanto para a medição de desempenho organizacional, bem como para a avaliação da performance de processos.

Esta subseção apresentou os critérios utilizados para validar os indicadores construídos ou em processo de construção, pois aferem a qualidade dos indicadores, bem como permitem sua seleção diante de um grupo. Esses critérios podem ser divididos entre aqueles relativos à elaboração, cálculo e apresentação dos resultados dos indicadores, sendo considerados de duas formas distintas: a instituição pode apontar aqueles critérios que lhe são essenciais e aqueles que, embora sejam importantes, não vão eliminar um indicador, mas avaliá-lo e classificá-lo para futura escolha.

No capítulo seguinte tem-se a síntese de todo o capítulo de fundamentação que proporcionou as condições necessárias para se iniciar o processo de criação de indicadores de desempenho, tema da terceira seção deste guia.

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, pois elas 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:

1^a 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; recomendase 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

12 Planejamento e Elaboração

12.1 1ª fase - Planejamento

12.1.1 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:

13 Definição e Aprovação do indicador

13.1 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 RESPONSÁVEL RESPONSABILIDADE PELA COLETA DE DADOS RESPONSABILIDADE

PELA APURAÇÃO

Departamento de Operações do CBPMESP.

Chefe do Setor de Patrimônio Imobiliário e chefe do Setor de Convênios.

Chefe do Setor de Estatística.

13.1.1 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

13.2 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:

14 Registro do indicador construído

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/GUIADEINDICADORESDOTJDFT.pdf.
- Costin, Claudia. 2010. Administração pública. Grupo GEN.
- 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.
- Jackson, Peter M. 1993. «Public Service Performance Evaluation: A Strategic Perspective». Public Money & Management 13 (4): 9–14. https://doi.org/10.1080/09540969309387783.
- 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.
- 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.

Critérios 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.