

Planejar, Priorizar, Alcançar.

Manual de indicadores do

Plano Pluri Anual

2020-2023

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

Ministro da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário Especial de Fazenda

Waldery Rodrigues Júnior

Secretário de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria - Interino

Nelson Leitão Paes

Subsecretário de Planejamento Governamental

Fernando Sertã Meressi

Equipe Técnica

Antônio Paulo Barêa Coutinho

Daniel Souza Coelho

Debora Nogueira Beserra

Dorotea Bloss

Eduardo Augusto de Abreu Costa

Eduardo Rodrigues da Silva

Ernesto Batista da Silva Filho

Flávia Pedrosa Pereira

Isaac Campeche

Luis Fernando Magnani de Oliveira

Nivaldo de Oliveira Sousa

Paulo França de Oliveira

Rafael Martins Neto

Roberto Wagner da Silva Rodrigues

Brasília, junho de 2020

SUMÁRIO

1.	Introdução	2
2.	Referências Conceituais	3
2.1	O Papel dos Indicadores	4
2.2	Análise dos Indicadores	5
2.3	Classificação dos Indicadores	6
2.4	Limitações e riscos no uso de indicadores	10
2.5	Construção e seleção de indicadores	11
3.	Indicadores do Plano Plurianual	13
3.1	Caracterização dos Indicadores – construção do catálogo	13
3.2	Análise da adequabilidade dos indicadores	16
4.	Indicadores de efetividade do PPA 2020-2023 e aprimoramento da alocação de recursos	18
	Referências	
	Anexo I - Tabela 1: Exemplo de Formulário para a análise de adequabilidade do indicador	22

APRESENTAÇÃO

Indicadores são ferramentas importantes para a governança no setor público, pois permitem aos planejadores, avaliadores, tomadores de decisão e outros agentes públicos realizar o acompanhamento de atividades e projetos, verificando se o andamento está de acordo com o planejamento inicialmente traçado ou se demanda correções de rumo. Permitem ainda aferir se as políticas públicas, programas ou ações alcançaram seus resultados, além de serem utilizados para várias outras finalidades nos ciclos das políticas públicas.

Indicadores são indispensáveis nas fases de monitoramento e avaliação de políticas e programas. Diante disso, o Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP/FAZENDA/ME), disponibiliza o Manual de Indicadores do Plano Plurianual 2020-2023. Cabe informar que este manual é fruto da atualização e do aprimoramento de trabalhos anteriores realizados no âmbito da unidade responsável pelo planejamento governamental federal.

Este manual tem como objetivos principais:

- Apresentar uma revisão teórico-conceitual sobre indicadores;
- Auxiliar os órgãos e entidades na escolha dos indicadores mais adequados para o monitoramento e avaliação de seus programas do PPA 2020-2023; e
- Fomentar e induzir a utilização de indicadores para aprimorar a governança de programas e ações, considerando os aspectos de eficiência, eficácia e, principalmente, de efetividade.

Esperamos com este material oferecer à sociedade e, em particular, aos servidores públicos que atuam na área de planejamento governamental, um guia prático que auxilie na escolha dos indicadores mais adequados à governança dos programas do PPA 2020-2023.

FERNANDO SERTÃ MERESSI

Subsecretário de Planejamento Governamental

NELSON LEITÃO PAES

Secretário de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria – Interino

1. INTRODUÇÃO

O sucesso da implementação de políticas públicas, com o alcance dos resultados almejados, está diretamente relacionado à capacidade de gestão do Estado, às estratégias escolhidas em seu desenho, à disponibilidade orçamentária e financeira e ao apoio político. Não obstante, a realidade pode se alterar muito rapidamente e, para que de fato seja possível alcançar resultados consistentes, será necessário um acompanhamento sistemático dos aspectos da realidade que se deseja alterar, considerando os vários interesses existentes na sociedade (HABERMAS, J. LENNOX, & LENNOX, 1964). Nesse sentido, indicadores são instrumentos que propiciam esse acompanhamento de forma eficaz, desde que saibamos utilizá-los.

As informações obtidas por meio de indicadores têm várias aplicações (BONNEFOY & ARMIJO, 2005). Dentre as mais importantes estão aquelas que permitem subsidiar a tomada de decisões, propiciar acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas e seus respectivos programas, além de criar situações de aprendizagem organizacional. Para isso, os indicadores não podem estar dissociados da realidade de onde essas informações são extraídas. Ao mesmo tempo, as fontes de dados e informações estatísticas associadas ao indicador devem ser confiáveis, bem como as principais tecnologias para sua utilização devem estar disponíveis como parte de um processo que é distinto para cada programa ou política.

Este documento se propõe a contribuir para disseminação de boas práticas de formulação, seleção, categorização e análise de indicadores, trazendo referências conceituais e práticas para os gestores. Em especial, objetiva servir como guia prático de orientações aplicadas à metodologia do PPA 2020-2023, abrangendo tanto sua dimensão legal quanto gerencial, visando a:

- (i) apresentar referência teórica que possibilite uniformizar conceitos, classificações e nomenclaturas, a partir do entendimento da literatura escolhida;
- (ii) indicar referências que auxiliem os envolvidos e interessados na construção e seleção de indicadores;
- (iii) apresentar orientações aplicáveis às atividades de caracterização dos indicadores existentes no Plano Plurianual 2020-2023; e
- (iv) introduzir metodologia aplicada para análise de adequabilidade de indicadores.

Espera-se que este manual auxilie no aperfeiçoamento das ações governamentais através do incentivo aos gestores à utilização de indicadores, tanto para auxiliar os processos de diagnóstico, como para medir a evolução de mudanças na realidade sob intervenção e sobre a qual incidem as políticas públicas. Outra consequência positiva esperada é a otimização da comunicação a partir da uniformização de conceitos, para que os resultados das ações públicas se tornem mais comparáveis entre si.

Por fim, este Manual objetiva fomentar o aprimoramento da alocação de recursos, a partir da verificação dos resultados proporcionados pelas políticas públicas para a sociedade, mediante a apuração e análise de indicadores de efetividade.

2. REFERÊNCIAS CONCEITUAIS

Indicadores podem ser utilizados em vários momentos do processo de elaboração de políticas e programas públicos. Esses processos são organizados dentro do que é comumente conhecido como ciclo de políticas públicas, com seus vários modelos (JANN & WEGRICH, 2007). Independentemente da configuração e número de estágios, todos esses ciclos servem para sistematizar uma política sob a forma de um fluxo lógico que contém fases discretas de execução na forma de um processo. Como qualquer modelagem, a ideia de ciclo tem suas utilidades e limitações, principalmente por se tratar de uma simplificação da realidade: o ciclo não é um conjunto de estágios sequenciais estanques, mas cada um pode sofrer influência dos outros estágios ao longo de um processo que é dinâmico e evolucionário. Trata-se de uma ferramenta conceitual bastante utilizada na análise e avaliação de políticas públicas.

O ciclo de políticas públicas que utilizaremos como modelo de referência tem seis estágios, conforme mostrado na Figura 1. O ciclo começa com a identificação do problema, que é o ponto de partida para se conceber, elaborar, implementar e avaliar uma política pública, e termina com a avaliação dos resultados, considerando as demandas da sociedade. Descrevemos cada estágio na sequência:

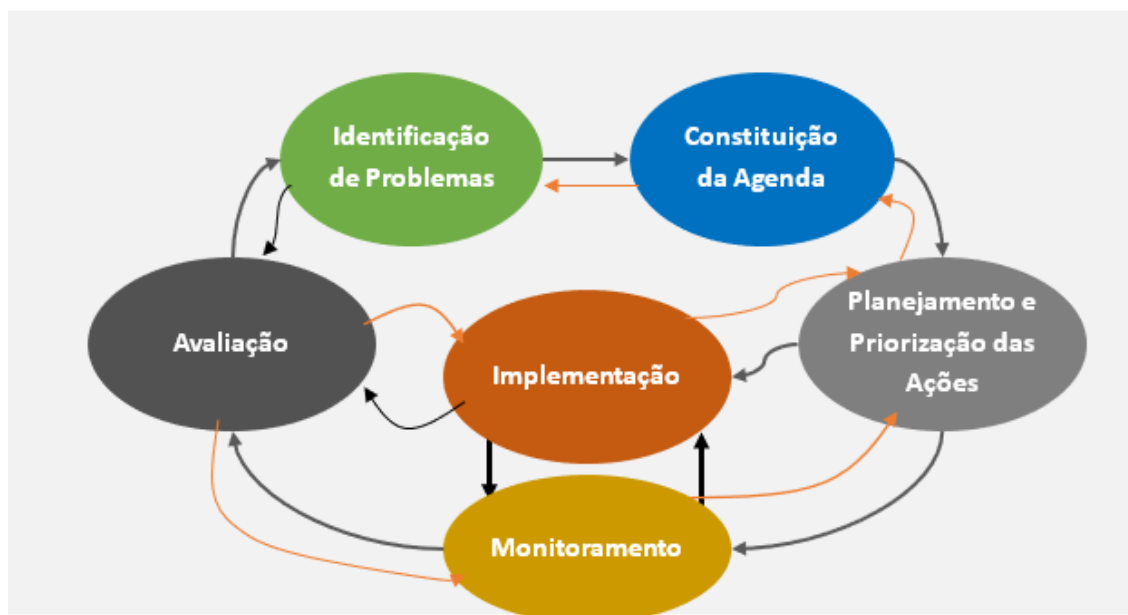


Figura 1: Exemplo de Ciclo de Políticas Públicas

- ❖ **Identificação de problemas:** os problemas aos quais nos referimos são aqueles de natureza pública e que são definidos e discutidos em vários fóruns públicos como sendo relevantes para a sociedade (DEWEY, 1927). Podemos identificá-los a partir de reivindicações diretas da população; são relatados em planos setoriais, regionais, territoriais; estão presentes em documentos de Conselhos, em fóruns científicos e relatórios governamentais, discursos de congressistas, apontamentos de órgãos de controle externo e interno, justificando e motivando a alocação de recursos públicos para resolvê-los ou mitigá-los.
- ❖ **Constituição da agenda:** consiste no conjunto de problemas que já são considerados de interesse público. Um subconjunto desses problemas será, de fato, enfrentado mediante políticas públicas, passando às próximas etapas do ciclo.
- ❖ **Planejamento e Priorização das ações:** o planejamento consiste na definição das ações governamentais e do elenco de prioridades para a alocação de recursos públicos no tempo e no espaço (regionalização). Os recursos devem ser definidos a partir da elaboração de objetivos, metas

ou outros elementos, com a subsequente alocação de valores em leis orçamentárias. Uma parte importante do planejamento inclui análises e estimativas de custos, levantamentos de riscos esperados e cronograma com a lista de ações a serem realizadas pelos respectivos atores responsáveis pela execução dos planos.

❖ **Implementação:** consiste na execução do conjunto de ações planejadas com os recursos alocados. Inclui atividades-meio como normatização, licitação e contratação, assim como atividades-fins que são as ações concretas que permitem alcançar os objetivos definidos no planejamento em atendimento às demandas da sociedade.

❖ **Monitoramento:** O uso de indicadores nas políticas públicas é tradicionalmente vinculado às etapas de monitoramento e avaliação dos programas. O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo da implementação dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas, permitindo que se verifique se as ações estão sendo executadas corretamente e se seus resultados estão sendo alcançados, conforme o planejado. Indicadores coletados e calculados nessa etapa permitem a adoção de medidas corretivas por parte dos gestores ainda dentro do ciclo de execução do programa, auxiliando sua operacionalização e o alcance dos objetivos.

❖ **Avaliação:** A avaliação consiste em determinar se uma ação pública tem realmente valor para a sociedade. É possível realizá-la antes do desenho do programa (*ex-ante*), ou, como é mais comum, ao final de um ciclo de implementação ou do término da intervenção (*ex-post*). Nesse último caso, técnicas de avaliação permitem verificar se os resultados obtidos resolveram ou mitigaram de fato os problemas como se esperava inicialmente, ou seja, se as ações certas foram executadas e tiveram o resultado social esperado.

Para efeitos de análise do ciclo das políticas, é preciso separar aquelas políticas que já estão em andamento, algumas há décadas, daquelas que estão em fase de concepção e elaboração ou que ainda são incipientes. Para as primeiras, os indicadores a serem discutidos possuem grande probabilidade de já existirem e de possuírem certo grau de maturidade, como no caso das áreas de Saúde e Educação. Nesse caso, os indicadores já são afetados pela intervenção da política em andamento e já foram testados e calibrados. Portanto, um plano de monitoramento pode começar com esses indicadores, pois os primeiros estágios do ciclo já foram percorridos.

No caso do desenho de uma nova política, o ciclo deve ser considerado por completo, ou seja, desde a identificação de problemas. Aqui, a tendência é utilizar os indicadores como ponto de chegada, pois eles servirão para verificar os resultados que mais tarde podem servir como linhas de base para novas intervenções (JANNUZZI, 2005; RODRIGUES & BOULLOSA, 2014). Ademais, apesar de sua grande utilização no processo de “*policy making*”, é importante destacar que um ciclo de políticas públicas, independentemente do modelo, não é um processo exatamente linear (JANN & WEGRICH, 2007). Para as novas políticas, é comum que durante o planejamento seja necessário retornar às fases de concepção e agenda para realização de ajustes. O mesmo pode ocorrer durante a implementação e o monitoramento, fazendo com que o planejamento seja ajustado.

2.1. O Papel dos Indicadores

Como já comentamos, na governança pública, os indicadores são instrumentos que contribuem para identificar, medir e descrever aspectos relacionados a um determinado fenômeno ou objeto da realidade a respeito dos quais o Estado decide por uma ação ou omissão. A principal finalidade de um indicador é, portanto, traduzir, de forma mensurável (quantitativamente) ou descritível (qualitativamente), um ou mais aspectos da realidade dada (situação social) ou construída (ação), de maneira a tornar operacional o seu acompanhamento.

Dentro do ciclo de políticas públicas apresentado na Figura 1, os indicadores podem ser utilizados de diversas formas. Na fase de identificação do problema, são utilizados para a elaboração de diagnósticos iniciais ou de levantamento de situações (MATUS, 1996), definindo um ponto de partida

para a análise do problema no futuro. Na fase de constituição da agenda, os indicadores são usados para expor o problema dentro de um processo de convencimento, ou seja, explicitando informações que apontem a gravidade, a urgência e a relevância dos problemas para os quais se quer alocar recursos públicos. Na fase de planejamento, que ocorre em seguida, são definidos os indicadores que serão utilizados como instrumentos de medida de desempenho da intervenção pública para fins de monitoramento e avaliação. Esses indicadores podem ser segmentados por recortes de gênero, de região, de temáticas, dentre outros, a depender do tema-problema em questão.

Todos os indicadores definidos na fase de implementação são ou deveriam ser advindos do estágio de planejamento, a menos que já sejam indicadores tradicionais. Serão esses os indicadores a serem utilizados na fase de monitoramento, a fim de acompanhar a evolução da intervenção, analisar seus resultados (bens e serviços) e propor medidas corretivas, caso seja necessário. Por fim, é na avaliação que se compara o desempenho da política pública frente ao que se propôs para resolução dos problemas apontados.

No dia a dia da Administração Pública, os indicadores devem ter como base uma concepção teórica e subsidiar o processo decisório a partir de evidências empíricas geradas pelos resultados da intervenção pública e de suas consequências. São informações valiosas que permitem viabilizar comparações e análises, além de proporcionarem a aprendizagem organizacional. Se um indicador não reflete a realidade que se deseja medir ou descrever e não é considerado nos diversos estágios da política ou programa, então dificilmente poderá ser utilizado eficazmente como instrumento de política pública. Há, nesse caso, um alto risco de desperdício de tempo e de recursos públicos, pois não existirão instrumentos adequados para observar o andamento das políticas ou guiar possíveis correções.

2.2. Análise dos Indicadores

Diante da grande quantidade de instrumentos de gestão pública disponíveis, qualquer processo de construção ou seleção de indicadores deve buscar o maior grau possível de aderência a algumas propriedades que os caracterizem como adequados às políticas a que eles se referem (RUA, 2004). São considerados adequados aqueles indicadores por meio dos quais é possível não só medir o desempenho das políticas, como também informar com clareza aspectos essenciais de um objeto ou fenômeno social, econômico, ambiental, cultural, dentre outros, a depender do tema tratado pela política em questão.

Considerando as abordagens de autores como (ROCHET, BOUT-COLONNA, & KERAMIDAS, 2005), (RUA, 2004), (JANNUZZI, 2002) e (FERREIRA, CASSIOLATO, & GONZALEZ, 2007), as propriedades dos indicadores são:

- **Utilidade:** capacidade de suportar decisões, seja no nível operacional, tático ou estratégico. Os indicadores devem, portanto, basear-se nas necessidades dos decisores;
- **Validade:** capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar. Um indicador deve ser significativo ao que está sendo medido e manter essa significância ao longo do tempo;
- **Confiabilidade:** indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação;
- **Disponibilidade:** os dados básicos para seu cômputo devem ser de fácil obtenção;
- **Simplicidade:** indicadores devem ser de fácil comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo. Ou seja, devem ser de fácil compreensão tanto por seus executores como por aqueles que receberão seus resultados;
- **Clareza:** o indicador deve ser capaz de expressar sua mensagem de modo assertivo, transmitindo a informação de modo inteligível para seus usuários;

- **Sensibilidade:** o indicador deve repercutir as variações do fenômeno, mesmo que essas sejam mínimas (ROCHET, BOUT-COLONNA, & KERAMIDAS, 2005);
- **Desagregabilidade:** capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas;
- **Economicidade:** capacidade do indicador de ser obtido a custos módicos; a relação entre os custos de obtenção e os benefícios advindos deve ser favorável;
- **Estabilidade:** capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis, que permitam monitoramentos e comparações das variáveis de interesse; e
- **Auditabilidade ou Rastreabilidade:** qualquer pessoa deve sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso dos indicadores (obtenção, tratamento, formatação, difusão e interpretação) (ROCHET, BOUT-COLONNA, & KERAMIDAS, 2005).

Além dessas propriedades, é importante que o processo de escolha de indicadores considere os seguintes aspectos:

- **Publicidade:** os indicadores devem ser públicos, isto é, conhecidos e acessíveis a todos os níveis da instituição, bem como à sociedade e aos demais entes da administração pública.
- **Temporalidade:** a identificação dos indicadores deve considerar algumas questões temporais. Em primeiro lugar, o momento em que deve começar a medição; em segundo lugar, a disponibilidade de obtenção quando os diferentes resultados começarem a acontecer; e, em terceiro lugar, a possibilidade de que, por meio dessas medidas, seja possível realizar um acompanhamento periódico do desempenho do Programa.
- **Factibilidade:** os dados necessários para as medições são constituídos de informações que fazem parte dos processos de gestão da instituição e, portanto, são obtidos através de instrumentos de coleta, seja por amostra ou censo, estatísticas, aplicação de questionários, observação, etc., dependendo do aspecto a ser medido. Uma proposta de elaboração de indicadores deverá garantir que a medição seja factível, em momentos adequados e com periodicidade que equilibre as necessidades de informação com os recursos técnicos e financeiros disponíveis.

2.3. Classificação dos Indicadores

A taxonomia existente na literatura aponta mais de uma dezena de formas e critérios de classificação de indicadores. Porém, no intuito de evitar um emaranhado conceitual, estas classificações não serão detalhadas neste documento, mas podem ser encontradas em (ROCHET, BOUT-COLONNA, & KERAMIDAS, 2005), (RUA, 2004), (JANNUZZI, 2005) e (SANTAGADA, 2007).

Para ilustrar algumas diferenças, seguem abaixo dois métodos de enquadramento de indicadores dentro de diferentes momentos do ciclo de implementação de políticas públicas. São eles: classificação de indicadores quanto ao fluxo de implementação (do emprego de recursos a seus resultados) e classificação de indicadores quanto ao desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade).

2.3.1. Quanto ao Fluxo de Implementação

Essa classificação permite separar os indicadores de acordo com a sua aplicação nas diferentes fases do ciclo de implementação de uma política pública. Assim, na visão adaptada de (BONNEFOY & ARMIJO, 2005), os indicadores são classificados como mostrado na Figura 2 e descritos como segue:

- **Insumo** (*antes*): são indicadores que têm relação direta com os recursos a serem alocados, ou seja, com a disponibilidade de pessoal, recursos materiais, financeiros e outros a serem utilizados pelas ações de governo. São exemplos médicos/mil habitantes e gasto *per capita* com educação;
- **Processo** (*durante*): medem o desempenho das atividades vinculadas com a execução ou forma em que o trabalho é realizado para produzir os bens e serviços, tais como dias de demora de um processo de compra, percentual de atendimento de um público-alvo e percentual de liberação dos recursos financeiros;
- **Produto** (*depois*): são medidas que expressam as entregas de bens ou serviços ao público-alvo. São exemplos os quilômetros de estrada entregues, de armazéns construídos e de crianças vacinadas, em relação às metas estabelecidas; quantidade de vagas criadas na universidade em relação às existentes; quantidade de leitos criados nos hospitais para unidades de terapia intensiva; etc.
- **Resultado** (*depois*): essas medidas expressam o fim último da intervenção pública frente ao público-alvo, ou seja, o resultado final que se queria alcançar. Têm particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados, pois é o que se percebe como sucesso ou fracasso da política pública. São exemplos as taxas de morbidade (doenças), a taxa de reprovação escolar, índice de alfabetização, taxa de homicídios, índice de desemprego, produção agrícola etc.
- **Impacto** (*depois*): medem os efeitos relacionados a partir dos resultados pretendidos pelas políticas e programas públicos. Um impacto pode ser tanto um efeito intencional ou uma consequência natural da entrega dos bens e serviços, possuindo natureza abrangente e muitas vezes multidimensional. Por exemplo, a construção de uma escola pode ser um fator unificador de uma comunidade. A inclusão produtiva aumenta com a redução do analfabetismo. Portanto, são efeitos que têm relação com a transformação da realidade, geralmente, nos médio e longo prazos. São exemplos de indicadores, o Índice de Gini (desigualdade) e o PIB *per capita* (crescimento econômico).

OBS: Essa classificação nem sempre é tão precisa quanto parece. Dependendo do programa temático, um mesmo indicador pode ser classificado em tipos diferentes, ou seja, uma medida tipicamente de processo (atendimentos por hora, p.e.) pode, dependendo do objetivo que se quer atingir (qualidade de atendimento, p.e.), ser classificada como de resultado.

A Figura 2 apresenta uma ilustração dessa classificação para uma política pública de Educação.

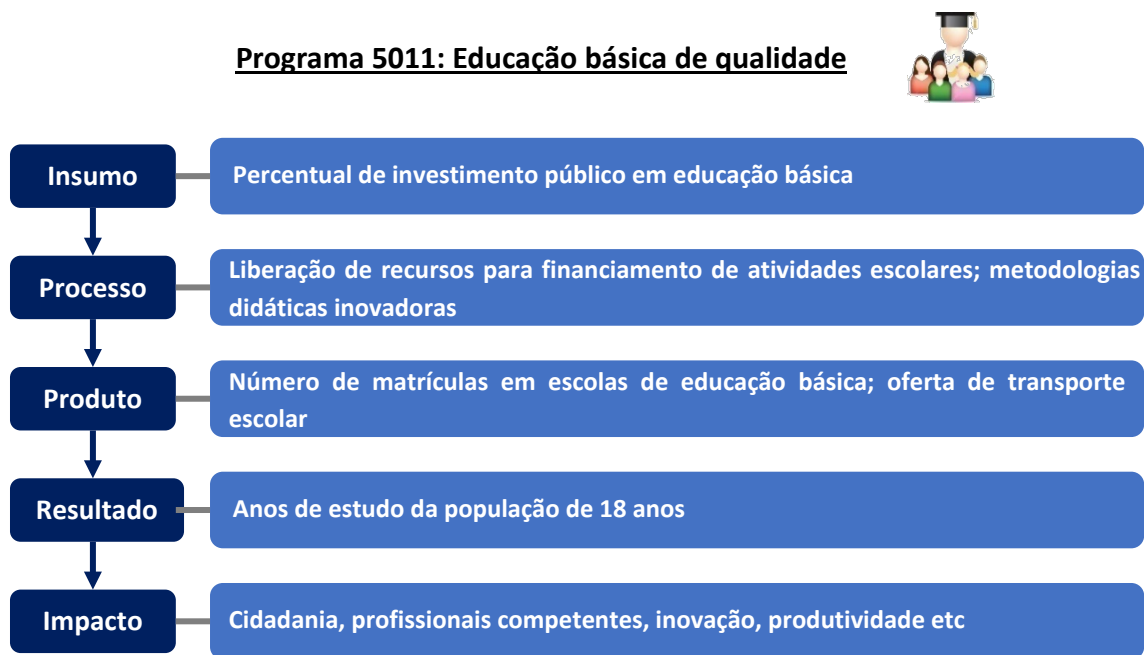


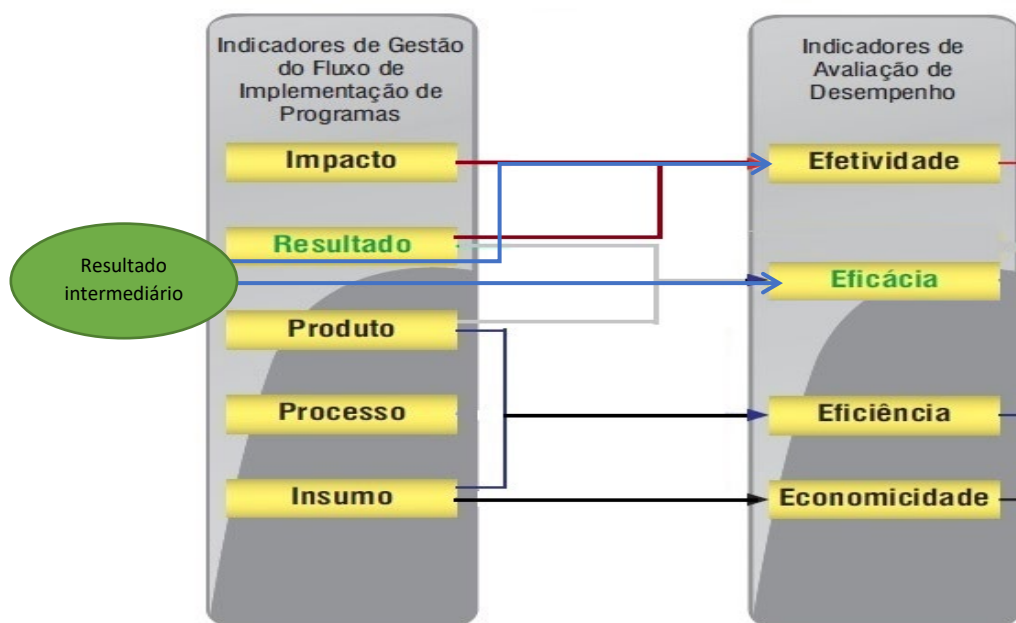
Figura 2: Classificação dos Indicadores

2.3.2. Quanto ao Desempenho

A classificação dos indicadores quanto ao desempenho (TCU, 2000) possui foco maior na avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados. Sob essa ótica, os indicadores podem ser de:

- **Economicidade:** medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados planejados. Visa a minimizar custos sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos e requer um sistema que estabeleça referenciais de comparação e negociação;
- **Eficiência:** essa medida visa observar o emprego e utilização dos recursos alocados para gerar os produtos ou resultados esperados. A ideia é medir o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados, comparado com seus custos. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues ou resultados obtidos com a mesma quantidade de insumos, ou quando os mesmos produtos ou resultados forem obtidos com menor quantidade de recursos;
- **Eficácia:** aponta o grau com que um programa governamental atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, avalia-se se estas foram atingidas ou superadas;
- **Efetividade:** mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção, ou seja, aponta se houve mudanças na situação socioeconômica, ambiental ou institucional decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa. É o que realmente importa para efeitos de transformação social. Um programa pode ser eficaz, mas não efetivo, caso não tenha transformado a realidade social.

De forma resumida, indicadores de economicidade demonstram se foi possível gastar menos. Os de eficácia, se foi entregue o prometido. Os de eficiência, se foi possível fazer mais com o mínimo de recursos necessários. Os de efetividade, se a missão foi ou está sendo cumprida (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA & INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018).



Fonte: Ministério do Planejamento

Figura 3: Indicadores de gestão e desempenho

Podemos associar as duas classificações anteriores conforme apresentado na Figura 3. A primeira associação relaciona insumo e economicidade. O cálculo da economicidade depende da existência de insumos que são usualmente medidos pelo seu custo. Para calcular a eficiência do processo, utilizam-se os bens ou serviços produzidos (Produtos) ou resultados alcançados em relação à soma dos custos dos insumos utilizados. Assim, para se medir a eficiência, um procedimento administrativo útil é comparar iniciativas diferentes para se alcançar a mesma finalidade, e que utilizam o mesmo volume de recursos: aquela que gerar mais produtos ou resultados será a mais eficiente.

O cálculo de eficácia, por sua vez, depende dos produtos e dos resultados obtidos associados aos objetivos da intervenção. Por convenção, a eficácia mede o grau de atingimento desses objetivos. Uma observação importante é que em outras abordagens (WORLD BANK GROUP, 2013) os resultados são divididos em imediatos (outputs), intermediários e finais (outcomes).

Por último, tem-se a ideia de efetividade, que consiste em medir os efeitos da intervenção pública na realidade social sobre a qual incidiu a intervenção. Às vezes, o impacto esperado se confunde com os resultados finais a serem alcançados. Contudo, o impacto deve ser visto como um efeito dos resultados finais, que podem, ou não, serem previstos. Por exemplo, mudanças socio-afetivas na primeira infância (crianças de 0 a 6 anos) pode impactar sobremaneira o bem-estar das famílias. Contudo, indicadores de impacto são difíceis de medir, porque, em geral, é necessário um longo prazo para que o impacto ocorra. Além disso, é difícil isolar um impacto causado por diferentes intervenções, o que demanda técnicas de preparação, modelagem, cálculo e métodos sofisticados para sua apuração, além de mecanismos de validação de seus resultados (BOULLOSA, 2016; COHEN & FRANCO, 2002).

Frise-se que, neste PPA 2020-2023, instituiu-se, como atributo gerencial, a categoria “**resultado intermediário**”. Consoante definido no Manual Técnico do Plano Plurianual (MTPPA) 2020-2023, resultados intermediários são produtos (bens ou serviços) ou resultados da **ação governamental** que contribuem de forma relevante para o alcance do **objetivo e da meta do programa**. É provável que sua principal utilidade seja permitir o monitoramento dos programas do PPA em nível mais desagregado.

2.4. Limitações e Riscos no Uso de Indicadores

Durante a construção e utilização de indicadores é importante estar ciente de que estes apresentam algumas limitações que precisam ser consideradas para sua adequada utilização. A seguir são apresentadas algumas limitações comumente citadas na literatura:

- **A medição interfere na realidade a ser medida** – A presença do pesquisador e até mesmo o processo de coleta das informações que subsidiarão tomadas de decisões alteram o contexto, interferindo nos resultados obtidos. A interpretação que se segue ao cômputo dos indicadores e sua análise é realizada por pessoas que têm seu próprio quadro de valores, que sofrem e geram pressões e não podem ser consideradas plenamente isentas. Assim, ao se conceberem indicadores, é preciso que os gestores tenham clareza da necessidade, pertinência e conveniência de quais informações serão coletadas e de como serão coletadas, o que envolve conhecimento dos meios, do ambiente e das pessoas envolvidas neste processo e de um profundo conhecimento da política pública.
- **Parcimônia e confiança são necessárias** – Deve-se buscar uma maior aproximação entre a fonte primária de informações (por exemplo, professores, policiais, agricultores, assistentes sociais e bancários) e as instâncias decisórias superiores, para que o processo de aferição seja confiável, subsidiando efetivamente os últimos sem sobrecarregar os primeiros, numa relação de parcimônia e confiança. Para tal, deve ser dada ênfase em uma ampla comunicação e busca pela compreensão e comprometimento mútuos de modo a facilitar e coordenar o processo de busca da informação;
- **Não se deve subestimar o custo da medição** – Medições efetivas envolvem significativos custos, principalmente pelo tempo requerido dos atores envolvidos na concepção, planejamento e implementação dos indicadores. Há de se buscar a construção de instrumentos, tais como sistemas de informação, que sejam amigáveis a todos os envolvidos, de modo que estes não se tornem fardos à coleta, tratamento e apresentação das informações, bem como não induzam ao descomprometimento na prestação ou utilização das informações. A consideração destes custos tende a induzir escolhas mais cuidadosas e parcimoniosas dos indicadores, conferindo-lhes maiores chances de sucesso;
- **A medição não constitui um fim em si mesmo** – Indicadores adequados, confiáveis e disponíveis tempestivamente são excelentes ferramentas de suporte à decisão. Considerados, contudo, seus custos e intrínseca incompletude, há de se tomar o cuidado para que estes não interfiram negativamente no desempenho da organização (governo), seja pelo volume de recursos despendidos com a medição, seja pela supervalorização dos indicadores por parte das instâncias decisórias. O foco deve permanecer na implementação da política pública, com os indicadores sendo auxiliares na sua boa execução. Por um lado, qualquer conjunto de indicadores é uma redução da realidade aferida, sendo que outras formas de aquisição de informações de desempenho organizacional, tais como a troca de experiências e impressões interpessoais, não podem ser desprezadas. Por outro lado, as áreas meio devem se certificar de que suas ferramentas e processos não sirvam apenas a si próprios. Quaisquer indicadores no setor público devem servir, em última instância, à ampliação da capacidade do Estado de ofertar bens e serviços de qualidade;
- **Indicadores são representações imperfeitas e transitórias** - Não se deve confiar cega e permanentemente nas medidas, o que significa dizer que o gestor de uma política pública deve, periodicamente, realizar uma avaliação crítica acerca da pertinência dos indicadores selecionados, considerando ainda que, a todo tempo, surgem modelos aperfeiçoados baseados em novas teorias. Deve-se, portanto, confiar nas escolhas realizadas enquanto não surgirem alternativas melhores, mais válidas e aprimoradas, desenvolvidas a partir de pesquisas e trabalhos metodologicamente confiáveis (MAGALHÃES, 2004);
- **O indicador e a dimensão de interesse não se confundem** - Deve-se atentar que o indicador apenas aponta, assinala e indica, como o próprio nome revela. Contudo, são comuns casos em que o foco

das ações seja deslocado da realidade com que se deseja trabalhar para o indicador escolhido para representá-la. Há casos em que primeiro se escolhe o indicador para depois associá-lo a um problema, subvertendo e distorcendo a real função do uso de indicadores: gerar informação e conhecimento. De fato, em algumas situações existe forte identificação entre o conceito e o indicador como, por exemplo, mortalidade ou morbidade por causas diversas; porém, em geral, essa não é a regra, principalmente para conceitos multidimensionais como desenvolvimento humano e qualidade de vida (JANNUZZI, 2002).

Um exemplo de limitação do indicador é o uso que se faz do Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse indicador é resultado da ponderação de três dimensões distintas (economia, saúde e educação). Seus autores buscavam melhor representar o nível de desenvolvimento socioeconômico de um país, porém, a sua composição mistura um conceito mais sensível às variações conjunturais e de prazo mais curto (PIB per capita) com conceitos estruturais menos sensíveis e de prazo mais longo de evolução (saúde e educação). Assim, uma variação anual positiva do IDH decorrente do aumento do PIB per capita pode, por exemplo, camuflar uma estagnação ou até um retrocesso nas outras dimensões estruturais do índice (saúde e educação).

Por fim, é importante considerar os custos de oportunidade que estão associados à disseminação de procedimentos que terminam deslocando o foco da implementação das ações para a estruturação de processos ideais, com vista à coleta de informações. Trata-se de um custo invisível que o Estado incorre ao legitimar uma representação da realidade (admitida como universal), de algo que pode prejudicar, mais do que contribuir, para que o Estado supere seus desafios. Portanto, é necessário considerar todas essas limitações quanto aos custos que envolvem a produção e disseminação de métodos, modelos, e processos, que, se dissociados do objetivo de viabilizar a implementação das políticas, podem se tornar rotinas autocentradas, que drenam energia da Administração e desorganizam seus processos.

2.5. Construção e Seleção de Indicadores

A coerência em todo o processo é vital para o êxito na construção dos indicadores. A escolha feita em um passo impacta os demais. Portanto, é preciso fazer escolhas metodológicas apropriadas em cada etapa, preocupando-se com o enquadramento de cada uma delas de acordo com o fenômeno, objeto ou evento que se quer modelar.

Para o caso em que a política pública já está sendo implementada, é preciso entender o conteúdo e a forma de operação da política como ponto de partida para a construção ou seleção de indicadores. Para esse entendimento é preciso conhecer os fatores que influenciam ou determinam o estágio atual da política, os bens e serviços postos à disposição do público-alvo, além de aspectos como a relação de força entre os atores, os beneficiários indiretos, entre outros. É somente a partir do conhecimento profundo sobre o funcionamento da política que se torna possível traçar a estratégia de elaboração de novos indicadores ou selecionar entre os vários existentes. Em áreas como Educação, Saúde e Energia, já existem indicadores clássicos, que foram testados e calibrados, e inclusive são comparáveis internacionalmente e podem ser selecionados imediatamente.

No caso das novas políticas, o gestor se encontra em uma situação nova, ou seja, há muitas incertezas, pois, o fenômeno para o qual se está desenhando a política ainda não é totalmente conhecido, menos ainda a definição dos programas e dos objetivos. De qualquer modo, neste caso, tem-se como requerimento fundamental aprofundar o quanto antes o conhecimento a respeito do fenômeno que se quer acompanhar e provavelmente intervir. Caso contrário, a possibilidade de se criar indicadores inadequados à natureza do fenômeno aumenta enormemente. O processo consiste, portanto, em iniciar estudos sobre o tema-problema em foco, criar ou selecionar métodos de cálculo, criar procedimentos de coleta de dados, e, principalmente, demonstrar que os novos indicadores são adequados para medir o fenômeno que se quer acompanhar dentro de uma realidade social que se quer transformar.

Ainda, identificar problemas dentro de um senso comum ou apenas como fruto de uma compreensão individual não gera conhecimento suficiente para se desenhar uma intervenção pública ou para justificá-la. É importante dialogar com estudiosos dos temas, com a sociedade civil e, subsidiariamente, acessar informações estatísticas e pesquisas, a fim de gerar mais evidências e desenvolver novas capacidades que permitam descrever de forma mais qualificada o problema em questão para seu correto tratamento. Não devemos esquecer que o que é considerado um problema depende de diferenças em valores, crenças, e experiências de vida, tanto de quem está lidando com o problema como de quem é afetado por ele.

A utilização de estudos e pesquisas durante a concepção de novas políticas públicas é importante para a construção de diagnósticos consistentes com a realidade em que se pretende intervir, fornecendo, assim, informações que subsidiarão não só a construção da política, como também a sua inclusão na agenda governamental.

Há que se considerar desse modo alguns requisitos mais gerais que atendem aos dois casos, ou seja, tanto quando se inicia uma nova política, como quando já existe uma em funcionamento:

- i. **Observar as necessidades dos decisores e as possibilidades dos executores:** as informações coletadas por meio de indicadores devem atender às necessidades dos decisores, com vistas à ampliação da capacidade do Estado para cumprir com seus objetivos. Isto implica, também, em respeitar as restrições concernentes à disponibilidade de informações em determinada política, evitando que os recursos originalmente alocados para atendimento às atividades-fim tenham que ser deslocados para as atividades-meio.
- ii. **Mapear indicadores candidatos:** é interessante mapear os indicadores candidatos à luz das informações necessárias às decisões bem assistidas e às possibilidades da informação disponível, do custo de coleta e tratamento destas informações, e das potencialidades de uso para qualificação da capacidade do Estado em suas intervenções;
- iii. **Realizar análise de *trade-off* (balanceamento):** a expressão *trade-off* denota uma necessidade de encontrar uma solução de compromisso frente a conflitos de escolha dentre diversas opções, ou seja, em uma determinada situação ganha-se com a escolha de um indicador candidato, mas perde-se com a não escolha de outro. Como selecionar um conjunto apropriado de indicadores? A resposta está em realizar análises quantitativas e qualitativas, com o envolvimento dos afetados por essas escolhas e atentando-se às propriedades verificadas para cada conjunto de indicadores, seu potencial de subsidiar efetivamente decisões e de esclarecer aspectos da realidade de implementação das políticas e sempre verificar sua utilidade ao longo da execução da política;
- iv. **Aproximar é preciso:** nem sempre as informações desejadas pelos decisores estão disponíveis. Nesses casos, a adoção de medidas que apresentem proximidade com as dimensões de interesse é justificável e muitas vezes necessária;
- v. **Identificar outros interesses:** além do entendimento claro da finalidade das políticas e da necessidade dos decisores, é necessário compreender que os indicadores podem servir não apenas para o ciclo de gestão da política, mas também para suprir outros órgãos dentro e fora da Administração: os envolvidos em temas transversais, os administradores da agenda prioritária de governo, o público-alvo das políticas, outros Poderes, as instituições privadas e do terceiro setor, os órgãos de controle, etc. Assim, cabe avaliar como esses indicadores poderiam ser aplicados por esses atores e quais seriam seus efeitos, atentando para a conveniência de se atender necessidades específicas de informação, e como essas podem interferir no processo de medição ou no processo decisório no qual a política está imersa, inclusive em seus aspectos políticos;
- vi. **Validar os indicadores selecionados:** considerando os indicadores inicialmente selecionados, é preciso verificar se o grau de adequabilidade do indicador, ou seja, se seus resultados condizem com o problema tratado, com o fenômeno observado e com a solução desenhada. Isso demanda um conjunto de perguntas, conforme explicamos na seção 2.2, que trata da análise de indicadores.

3. INDICADORES DO PLANO PLURIANUAL

A Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, instituiu o Plano Plurianual (PPA) da União para o período de 2020 a 2023 em cumprimento ao mandato constitucional, que assim o exige. O PPA foi elaborado com base nas diretrizes e temas estabelecidos, a partir dos quais os vários Ministérios fizeram propostas sobre programas de sua responsabilidade.

No PPA 2020-2023, o indicador é um instrumento que permite medir o desempenho do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo. Assim, os indicadores do PPA são, em regra, de resultado. Os Programas compõem a dimensão tática do PPA e possuem uma meta com seu respectivo indicador, conforme mostrado na Figura 4.

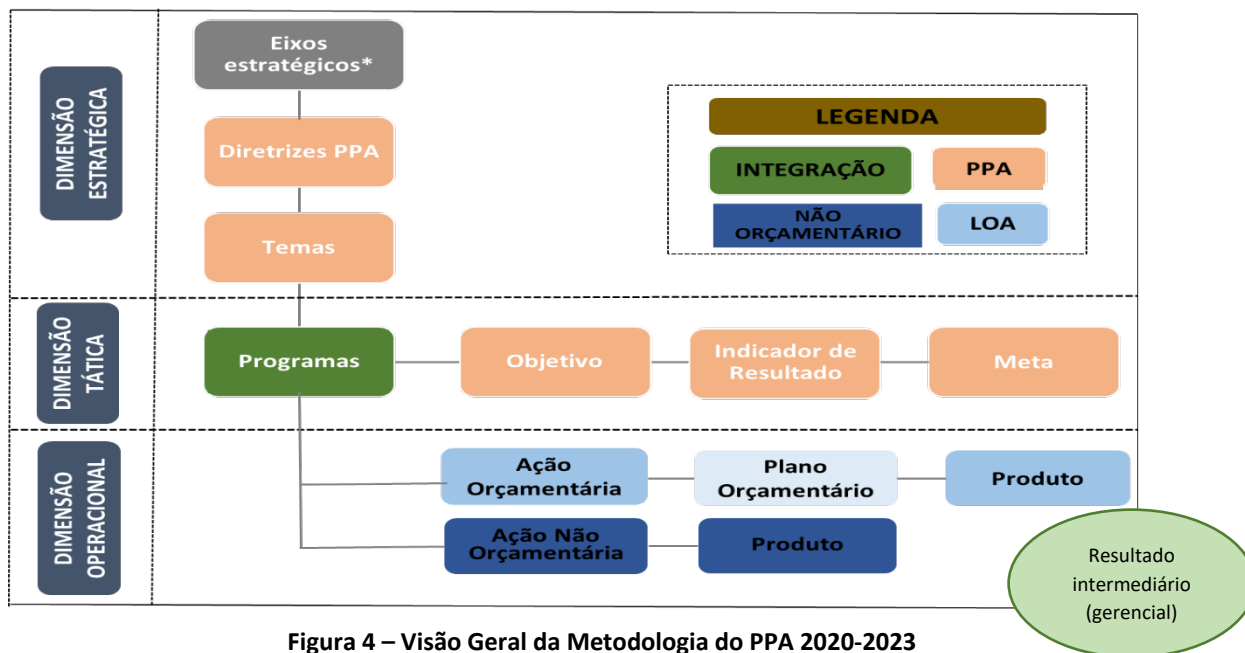


Figura 4 – Visão Geral da Metodologia do PPA 2020-2023

Fonte: Elaboração própria (SECAP/FAZENDA/ME).

Além da meta do Programa e respectivo indicador, os resultados intermediários¹, atributo gerencial do PPA 2020-2023, também possuem meta e indicador. Dessa forma, ambas as metas (legal e gerencial) poderão ser aferidas por indicadores de eficácia ou de efetividade.

3.1. Caracterização dos Indicadores – Construção do Catálogo

Indicadores são instrumentos importantes de geração e registro de conhecimento. A sua elaboração exige, antes de tudo, um exercício de aprendizagem, pois demanda um conhecimento da política pública a que se referem. A inserção de um ou mais indicadores no âmbito de uma política pública geralmente assume a forma de um conjunto estruturado de informações que auxilia na descrição do fenômeno sob intervenção e na identificação de possíveis desvios na implementação da política. Indicadores são instrumentos e, como tal, é necessário caracterizá-los principalmente quanto a sua finalidade e limitações, facilitando a análise de sua adequabilidade. Uma forma de fazer essa descrição é por meio de uma Ficha de Descrição de Indicador (FDI), instrumento usado por muitas organizações e países para catalogar todos os indicadores de suas

¹ Consoante definido no Manual Técnico do Plano Plurianual (MTPPA) 2020-2023, resultados intermediários são produtos (bens ou serviços) ou resultados da ação governamental que contribuem de forma relevante para o alcance do objetivo e da meta do programa.

políticas. No caso do Plano Plurianual, os indicadores de programas temáticos e seus atributos são catalogados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Os atributos básicos de indicadores utilizados como padrão pelo Ministério da Economia (ME) para o PPA 2020-2023 são apresentados a seguir.

Atributos básicos de indicadores utilizados no PPA 2020-2023

[DENOMINAÇÃO]*

Forma pela qual o Indicador será apresentado à sociedade. Nomeia o indicador de forma sucinta e clara. Usualmente podem ser usados termos como² taxa, índice, percentual, coeficientes, dentre outros, a depender do tipo de indicador. Exemplos de denominação são “taxa de analfabetismo funcional”, “produto interno bruto”, “taxa de cobertura do programa bolsa família”.

[SIGLA]

É uma abreviação do indicador que, em geral, substitui a denominação por extenso. São exemplos: PIB, IPCA e IDEB. É um atributo opcional.

[UNIDADE DE MEDIDA] *

Unidade de medição determinada para o indicador. São exemplos: %, quilômetros construídos, projetos concluídos, crianças atendidas, etc.

[ORGÃO]

Órgão responsável pelo registro das informações do Indicador, no âmbito do PPA

[ÍNDICE DE REFERÊNCIA] *

Consiste no valor assumido pelo indicador em um momento anterior ao início de execução do Plano. O Índice de Referência corresponde à linha de base do indicador, servindo para acompanhar a evolução desse indicador ao longo do tempo.

[DATA DE REFERÊNCIA]

É a data a que se refere o Índice de Referência.

[EM APURAÇÃO]

Marcador indicativo que ainda não há valores disponíveis para serem utilizados como índice de referência do Indicador.

² Para entender a diferença entre os termos exemplificados, sugere-se a leitura dos seguintes estudos:

<http://www.uff.br/cdme/taxa/taxa-html/taxaseindices.pdf>,

http://www.rededosaber.sp.gov.br/portais/Portals/33/arquivos/mt_v3.pdf

http://files.sandrabarbosa.webnode.com.br/200000149-11fad12f4d/Tauil_IESUS_2000.pdf

http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/curso_de_indicadores.pdf

[DESCRIÇÃO]

Explica a racionalidade por trás do indicador, dando significado técnico preciso à sua existência em determinado contexto.

[PERÍODO OU DATA A QUE SE REFERE O INDICADOR]

Período ou data a que se refere o valor informado do indicador.

[DATA DE DIVULGAÇÃO/DISPONIBILIZAÇÃO]

Data em que normalmente os dados do indicador são divulgados/disponibilizados em mídias eletrônicas, bancos de dados governamentais, pesquisas, entre outros. Deve deixar claro o “delay” entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação. Exemplo: junho do ano seguinte ao ano a que se refere o indicador, 30 dias após a data a que se refere o indicador, etc.

[PERIODICIDADE]*

Define de quanto em quanto tempo há valor atualizado disponível para o indicador (ou para o conjunto de suas variáveis). Deve ter como base racional a frequência com que os dados são coletados.

[OUTRAS DESAGREGAÇÕES POSSÍVEIS]

São outras formas, que não a geográfica, de agrupamento, reagrupamento, ou totalização de informações de acordo com recortes de interesse para cálculo e análise. Podem ser por gênero, raça, faixa etária, escolaridade, renda, deficiência, entre outras.

[POLARIDADE]

O sentido desejado de variação do indicador em termos do desempenho esperado para o programa ou política. É dividido em “quanto maior melhor”, “quanto menor melhor” e “não se aplica”.

[FÓRMULA DE CÁLCULO] *

Fórmula matemática que representa o modo de calcular o indicador, a partir das suas variáveis. No caso de indicadores que são disponibilizados diretamente por órgãos oficiais, este campo deverá ser preenchido apenas com a variável disponível, que será o próprio indicador.

[VARIÁVEIS DE CÁLCULO]

São as explicitações de cada um dos termos da fórmula de cálculo apresentada.

[FONTES DE DADOS DAS VARIÁVEIS DE CÁLCULO]

Uma fonte é a origem das variáveis de cálculo do indicador. Os dados podem ser fornecidos por diversas fontes, incluindo agências governamentais, instituições acadêmicas, bancos de dados governamentais e relatórios e questionários.

[FORMA DE DISPONIBILIZAÇÃO DO INDICADOR OU DADOS]

Forma de disponibilização do indicador ou dos dados necessários para calculá-lo (links de acesso ao indicador, comunicação administrativa, publicações, pesquisas, entre outros).

[MÉTODO DE CÁLCULO]

Descrição das etapas percorridas (passo a passo) para obter os dados e calcular os indicadores de tal modo que seja possível a um ator externo obter os mesmos resultados. Pode incluir descrição das condições iniciais, pressupostos do modelo, modo de obtenção do conhecimento, instrumentos utilizados, grau de certeza das respostas, formas de agrupamento e tratamentos dos dados, critérios de seleção de amostragem e procedimentos metodológicos, bases de dados específicas e cruzamentos de dados que deverão ser realizados.

[LIMITAÇÕES]

Restrições que foram consideradas no cálculo dos indicadores e que devem ser observadas quando de sua análise e utilização. Exemplos de limitações seriam: comportamento sazonal do indicador que influencia seu valor, amostras utilizadas, limitações espaciais, entre outros.

[NOTAS EXPLICATIVAS]

Informações complementares necessárias à análise dos resultados, como indicações conjunturais, exceções, mudanças conceituais e metodológicas ao longo de uma série de coletas, condições específicas de cálculo, dentre outras que auxiliem uma melhor interpretação dos resultados.

3.2. Análise da Adequabilidade dos indicadores

Para que sejam escolhidos bons indicadores, alguns requisitos de qualidade devem ser analisados. Diversos órgãos e autores propõem diferentes critérios, variando tanto na definição como na nomenclatura. Dessa forma, não existe, na literatura, um padrão sistematizado para os critérios de qualidade que devem compor um indicador.

Para fins de análise da adequabilidade dos indicadores do PPA 2020-2023, algumas propriedades (ou critérios) foram selecionadas.³

- **Utilidade:** capacidade de suportar decisões seja no nível operacional, tático ou estratégico.

³ Nem todas as propriedades apresentadas na Seção 2.2 foram selecionadas como critérios para análise dos indicadores do PPA. Algumas não foram consideradas relevantes no contexto do Plano. Por outro lado, são considerados alguns critérios adicionais, específicos para indicadores do PPA.

- **Validade:** os objetivos do programa ao qual o indicador se vincula devem almejar impactar a realidade medida pelo indicador. Assim, o indicador deve ter a capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar.
- **Confiabilidade:** a fonte e o método de cálculo do indicador devem ser confiáveis, ou seja, deve ser possível reproduzir seu cálculo e obter o mesmo resultado de forma independente.
- **Disponibilidade:** os dados para calcular o indicador devem ser de fácil obtenção, ou seja, não devem demandar interações excessivas entre órgãos ou consultas a muitas fontes de dados.
- **Simplicidade:** o indicador deve ser de fácil compreensão tanto por seus executores como por aqueles que receberão seus resultados, comunicando de forma adequada o que se espera mensurar. Assim, qualquer pessoa deve ser capaz de entender o indicador e tirar conclusões a partir de sua análise.
- **Estabilidade:** o indicador deve possuir estabilidade temporal, ou seja, deve ser permanente no tempo e ser medido com uma periodicidade pré-definida, permitindo a formação de série histórica. O indicador também deve ser estável metodologicamente, ou seja, suas variáveis, fórmula de cálculo e método de coleta de dados devem ser estáveis viabilizando comparações ao longo do tempo.
- **Tempestividade:** a apuração do indicador deve estar disponível quando necessária, em tempo para a tomada de decisão. Desse modo, o “delay” entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação não deve ser demasiado longo.
- **Periodicidade de Aferição:** a frequência com que o indicador é calculado não deve ser muito longa. Indicadores referentes a longos períodos de tempo dificultam a análise de séries históricas e comparações, além de muitas vezes encobrirem fatores como a sazonalidade e influências atípicas (*outliers*).
- **Publicidade:** o indicador deve ser público, isto é, conhecido e acessível a todos os níveis da instituição, bem como à sociedade e aos demais entes da administração pública. Assim, deve haver facilidade de acesso às informações primárias, ao procedimento utilizado para o cálculo e à série histórica de aferição do indicador.

A partir desses critérios, pode-se fazer uma análise de cada um dos indicadores propostos no PPA 2020-2023, em particular, aqueles relativos aos resultados intermediários. Um exemplo de como essa análise dos indicadores pode ser realizada é apresentada na tabela do Anexo I, que tem a forma de uma lista de verificação (*checklist*).

4. INDICADORES DE EFETIVIDADE DO PPA 2020-2023 E APRIMORAMENTO DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS

De acordo com um dos pilares metodológicos apresentados no MTPPA 2020-2023, o PPA vigente possui visão estratégica e foco em resultados. Busca-se, assim, tornar o PPA um *locus* estratégico de priorização e decisão governamental, ou seja, um espaço de negociação entre atores (tanto do núcleo central de governo quando dos órgãos setoriais) para a realização das escolhas alocativas, prioritárias e com maior impacto positivo na sociedade.

Consoante a metodologia do PPA 2020-2023, cada programa possui um objetivo, uma meta e um indicador de desempenho. Na medida em que os objetivos e metas declarados no plano são vinculados aos resultados esperados dos programas, os indicadores de eficácia e efetividade são instrumentos importantes para orientar decisões alocativas e estabelecer prioridades. Dessa forma, a evolução dos indicadores de desempenho definidos na Lei do PPA pode mostrar se os resultados dos programas estão sendo atingidos eficazmente ou efetivamente, a depender da natureza do indicador. Cabe frisar que a evolução desses indicadores dependerá do comportamento dos **resultados intermediários** que contribuem para o atingimento do objetivo e meta de cada programa (**resultado final**).

Tendo isso em vista, objetiva-se atribuir indicadores de eficácia ou efetividade para cada resultado intermediário, possibilitando observar como estão contribuindo para o resultado final do programa. Assim, para fins de aprimoramento da alocação de recursos, a princípio, devem ser privilegiadas as programações orçamentárias que produzem os resultados intermediários mais eficazes e efetivos, isto é, que mais contribuem para o alcance dos objetivos do programa.

No entanto, na análise alocativa, os resultados intermediários e suas correspondentes ações orçamentárias não podem ser observados isoladamente, como se fossem uma ilha isolada de um todo. Sabe-se que cada programa é formado por um conjunto coordenado de ações que visam alcançar um objetivo. Desse modo, no âmbito de cada programa, não se trata alocar todos os seus recursos naquelas ações que proporcionam resultados intermediários de maior eficácia ou efetividade, mas distribuí-los entre as ações segundo a melhor combinação, de sorte que a efetividade do programa como um todo seja otimizada. Em outras palavras, trata-se de verificar qual combinação de alocação de recursos proporciona o melhor desempenho para o programa.

Dessa maneira, o programa deve ser analisado em sua totalidade, pois a falta de uma ação, mesmo que de pouca monta, pode comprometer o alcance de seu resultado final como um todo. Tomemos como exemplo o Programa 5011 – Educação Básica de Qualidade. Para melhorar a qualidade da educação básica, é necessária uma miríade de ações: valorização e qualificação dos profissionais da educação, infraestrutura escolar, material didático, alimentação escolar, transporte escolar etc. A falta de uma dessas ações governamentais, mesmo que não seja das mais efetivas, pode inviabilizar o alcance do objetivo do programa como um todo.

A alocação de recursos com base em indicadores de efetividade tem de observar algumas condicionantes decorrentes de nosso ordenamento jurídico. Sabe-se que grande parte das despesas primárias dos orçamentos fiscais de da seguridade social são obrigatórias (cerca de 90%). Nestes casos, mesmo que os indicadores de efetividade orientem para determinado caminho, a alocação terá de respeitar os ditames da Lei. Da mesma forma, a vinculação de receitas estabelece que determinados recursos arrecadados só poderão ser despendidos em certas áreas de atuação do governo. Não obstante essa rigidez orçamentária no curto prazo, a utilização de indicadores de efetividade poderá instruir eventual mudança na legislação, caso seja constatado que determinada política proporciona poucos resultados para a sociedade.

Por fim, mas não menos importante, é necessário considerar que o processo de alocação de recursos tem forte componente político. Mesmo sem considerar o orçamento impositivo - parcela cuja destinação de recursos é definida por emendas parlamentares -, sabe-se que ministérios e entidades são pressionados por vários grupos de interesse, os quais, muitas vezes legitimamente, demandam recursos para os públicos beneficiários que representam. Assim, devido a esse componente político, não se deve esperar que os resultados apurados com base em indicadores de efetividade (“técnica”) sejam refletidos automaticamente na peça orçamentária, mesmo porque, os indicadores são uma dentre várias informações levadas em consideração no processo decisório de alocação de recursos.

Todavia, à medida em que a opinião pública é conscientizada sobre a baixa ou a alta efetividade das ações governamentais, eleva-se o grau de responsabilização da classe política no sentido da tomada de decisões que se coadunem com a maior eficiência alocativa apurada com base em indicadores de desempenho.

Em suma, a utilização de indicadores de desempenho no monitoramento e na avaliação dos programas do PPA 2020-2023 e de seus resultados intermediários pode ser uma importante iniciativa para aprimorar a alocação de recursos, sendo este Manual uma referência importante para a utilização ou construção de indicadores adequados.

Referências

- BONNEFOY, J. C., & ARMIJO, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago do Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.
- BOULLOSA, R. F. (2016). Policy Analysis in Brazil: A Comparison of Rationalist and Argumentative Approaches - Commentary. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, pp. 102-105.
- CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA & INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (2018). *Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante*. Brasília.
- CATALÁ, J. P. (2005). *De la burocracia al management . Del management a la Gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública - INAP.
- COHEN, E., & FRANCO, R. (2002). *Avaliação de Projetos Sociais*. Petrópolis: Vozes.
- DEWEY, J. (1927). *The Public and its Problems*. New York: Henry Holt and Company.
- FERREIRA, H., CASSIOLATO, M., & GONZALEZ, R. (2007). *Como Elaborar Modelo Lógico de Programas: um roteiro básico*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
- HABERMAS, J. LENNOX, S., & LENNOX, F. (1964). The Public Sphere: An Encyclopedia Article. *New German Critique*, Nº 3, 49-55.
- JANN, W., & WEGRICH, K. (2007). Theories of Policy Cycle. In: F. F., M. G. J., & S. M. S., *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods* (pp. 43-63). New York: CRC Press.
- JANNUZZI, P. M. (2002). Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista do Serviço Público*, pp. 51-72.
- JANNUZZI, P. M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programa sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, pp. 137-160.
- MAGALHÃES, M. T. (2004). Metodologia para desenvolvimento de sistemas de indicadores: uma aplicação no planejamento e gestão da política nacional de transportes. (*Dissertação de Mestrado*). Brasília: Universidade de Brasília.
- MATUS, C. (1996). *Política, Planejamento & Governo - Tomo I*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
- ROCHET, C., BOUT-COLONNA, L., & KERAMIDAS, O. (2005). The Risk of Efficiency Indicators in the Monitoring of Public Policies. *EGPA – Reforming the Public Sector*. University of Bern.
- RODRIGUES, R. W., & BOULLOSA, R. (2014). Uma Visão Conceitual da Atividade de Monitoramento e sua Aplicação na Área Social. Resende: XI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia.
- RUA, M. G. (2004). *Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.
- SANTAGADA, S. (2007). Indicadores Sociais: uma primeira abordagem social e histórica. *Pensamento Plural*, pp. 113-142.

TCU. (2000). *Técnica de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos*. Acesso em 9 de Setembro de 2017, disponível em Tribunal de Contas da União: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnica-de-auditoria-indicadores-de-desempenho-e-mapa-de-produtos.htm>

TCU. (2013). *Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Acesso em 6 de setembro de 2017, disponível em Tribunal de Contas da União: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2616066.PDF>

UNRISD. (2015). *Revisiting Sustainable Development*. Geneva: United Research Institute for Social Development - UNRISD.

VAITSMAN, J., RODRIGUES, R. W., & PAES-SOUZA, R. (2006). *Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO.

WORLD BANK GROUP. (2013). *Results Framework and M&E Guidance Note*. Washington: WORLD BANK GROUP.

ANEXO I

Tabela 1: Exemplo de Formulário para a análise de adequabilidade do indicador

Critérios				
Utilidade:	O indicador é capaz de suportar decisões, seja no nível operacional, tático ou estratégico?	<input type="checkbox"/> NÃO	<input type="checkbox"/> SIM	
Validade:	O indicador mede a realidade a ser impactada pelos objetivos do programa?	<input type="checkbox"/> NÃO	<input type="checkbox"/> SIM	
Confiabilidade:	<input type="checkbox"/> A fonte ou o método de cálculo do indicador não são confiáveis, tornando impossível reproduzir seu cálculo e obter o resultado de forma independente.	<input type="checkbox"/> A fonte ou o método de cálculo do indicador não são confiáveis, mas existem outras fontes e métodos que tornariam possível reproduzir o cálculo do indicador e obter o resultado de forma independente.	<input type="checkbox"/> A fonte e o método de cálculo do indicador são confiáveis, mas é necessária interação com outros órgãos para apurar o resultado.	<input type="checkbox"/> A fonte e o método de cálculo do indicador são confiáveis, sendo possível reproduzir seu cálculo e obter o resultado de forma independente.
Disponibilidade:	<input type="checkbox"/> Os dados para calcular o indicador não podem ser obtidos.	<input type="checkbox"/> É difícil obter os dados para calcular o indicador, pois são necessárias interações excessivas entre instituições ou consultas a muitas fontes de dados.	<input type="checkbox"/> É fácil obter os dados para calcular o indicador, mesmo que sejam necessárias algumas interações entre instituições ou consultas a fontes de dados.	<input type="checkbox"/> Os dados para calcular o indicador estão disponíveis, não necessitando de interações entre instituições ou consultas a muitas fontes de dados.

Simplicidade:	<input type="checkbox"/> O indicador não comunica de forma adequada o que se espera mensurar, sendo de difícil compreensão mesmo para especialistas no tema.	<input type="checkbox"/> O indicador não comunica de forma adequada o que se espera mensurar, mas a partir de intensa análise é possível compreender seus resultados.	<input type="checkbox"/> O indicador comunica de forma adequada o que se espera mensurar, mas necessita de alguma interpretação ou familiaridade com o tema para a compreensão de seus resultados.	<input type="checkbox"/> Qualquer pessoa é capaz de entender o indicador e tirar conclusões a partir de sua análise.
Estabilidade:	<input type="checkbox"/> As variáveis, fórmula de cálculo ou método de coleta de dados do indicador variam frequentemente, impossibilitando comparações ao longo do tempo.	<input type="checkbox"/> As variáveis, fórmula de cálculo ou método de coleta de dados do indicador variam ocasionalmente, dificultando comparações ao longo do tempo.	<input type="checkbox"/> As variáveis, fórmula de cálculo ou método de coleta de dados do indicador variam raramente, não impactando diretamente comparações ao longo do tempo.	<input type="checkbox"/> O indicador é estável, ou seja, suas variáveis, fórmula de cálculo e método de coleta de dados não variam, viabilizando comparações ao longo do tempo.
Tempestividade:	<input type="checkbox"/> O intervalo entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação é superior a 2 anos.	<input type="checkbox"/> O intervalo entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação é de 1 a 2 anos.	<input type="checkbox"/> O intervalo entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação é de 3 meses a 1 ano.	<input type="checkbox"/> O intervalo entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação é inferior a 3 meses.

Periodicidade de Aferição:	<input type="checkbox"/> A frequência com que o indicador é calculado é de 4 anos ou mais, fazendo com que ele seja ineficaz para comparações e análises ao longo do período do Plano Plurianual.	<input type="checkbox"/> A frequência com que o indicador é calculado é de 3 anos, dificultando comparações e análises ao longo do período do Plano Plurianual.	<input type="checkbox"/> A frequência com que o indicador é calculado é de 2 anos, sendo possível realizar algumas comparações e análises ao longo do período do Plano Plurianual.	<input type="checkbox"/> A frequência com que o indicador é calculado é igual ou inferior a 1 ano, sendo possível realizar diversas comparações e análises ao longo do período do Plano Plurianual.
Publicidade:	<input type="checkbox"/> As informações primárias, o procedimento utilizado para o cálculo ou a série histórica de aferição do indicador não são acessíveis nem à sociedade, nem aos entes da Administração Pública.	<input type="checkbox"/> As informações primárias, o procedimento utilizado para o cálculo ou a série histórica de aferição do indicador não são públicos, mas podem ser acessíveis através de sistemas de acesso restrito e solicitações a Órgãos Públicos.	<input type="checkbox"/> A série histórica do indicador é pública, mas as informações primárias e o procedimento utilizado para o cálculo necessitam de solicitações a Órgãos Públicos.	<input type="checkbox"/> As informações primárias, o procedimento utilizado para o cálculo e a série histórica de aferição do indicador são públicos, isto é, conhecidos e acessíveis a todos os níveis da instituição, bem como à sociedade e aos demais entes da Administração Pública.