

GUIA METODOLÓGICO PARA INDICADORES

Orientações Básicas Aplicadas à
Metodologia do Plano Plurianual

PPA 2016 - 2019



MINISTRO DE ESTADO

Esteves Pedro Colnago Junior

SECRETÁRIO-EXECUTIVO

Gleisson Cardoso Rubin

SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO E ASSUNTOS ECONÔMICOS

Julio Alexandre Menezes da Silva

SECRETÁRIO-ADJUNTO DE PLANEJAMENTO E ASSUNTOS ECONÔMICOS

Miguel Ragone de Mattos

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO, AVALIAÇÃO E ASSUNTOS SOCIAIS

Priscilla Rosa Pimentel Sganzerla

GUIA METODOLÓGICO PARA INDICADORES

Orientações Básicas Aplicadas à
Metodologia do Plano Plurianual

PPA 2016 - 2019



Exceto quando especificado de outra maneira, este trabalho está licenciado sob <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos

Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública/

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Coordenação de documentação e Informação – Brasília: MP, 2018.

3ª Edição

Brasília/DF – julho de 2018

36p.:il. Color.

1. Estado e Planejamento 2. Administração Pública 3. Políticas Públicas 4. Plano plurianual 5. Monitoramento 6. Indicadores I. Título

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	6
1.INTRODUÇÃO	8
2.REFERÊNCIAS CONCEITUAIS.....	10
2.1.Ciclo de Políticas Públicas.....	10
2.2.O Papel dos Indicadores	12
2.3.Análise dos Indicadores.....	13
2.4.Classificação dos Indicadores	15
2.4.1.Quanto ao Fluxo de Implementação	15
2.4.2.Quanto ao Desempenho	17
2.5.Limitações e Riscos no Uso de Indicadores	19
2.6.Construção e Seleção de Indicadores	21
3.INDICADORES DO PLANO PLURIANUAL	24
3.1.Caracterização dos Indicadores – Construção do Catálogo	26
3.2.Análise da Adequabilidade dos indicadores	30
REFERÊNCIAS	35

APRESENTAÇÃO

O Planejamento Governamental é uma atividade permanente da administração pública e uma função de Estado prevista em vários artigos da Constituição Federal. O planejamento permite fazer a escolha das melhores estratégias de alocação e distribuição de recursos públicos a serem disponibilizados. Permite, também, a organização dos arranjos institucionais mais adequados para atender às diretrizes e orientações que emergem a partir das demandas da sociedade, tornando o plano resultante um instrumento legítimo e uma referência para implementação das políticas públicas.

O planejamento governamental inclui, além do Plano Plurianual (reproduzido em todos os entes federativos, estados, municípios e DF), os planos nacionais, setoriais e regionais e a Lei Orçamentária Anual. Os planos nacionais, setoriais e regionais são instrumentos de comunicação à sociedade das ações governamentais, via de regra com duração superior a quatro anos. Já o Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto na Constituição Federal e destinado a organizar e viabilizar a ação pública a partir da declaração do conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos. Por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA) indica quando e onde gastar o dinheiro público federal no período de um ano, permitindo a concretização dos demais planos.

Tem-se, assim, um planejamento com alto grau de complexidade, que demanda a produção e tratamento de informações em larga escala a fim de ampliar o conhecimento a respeito dos problemas públicos a serem tratados pelos governos nacional e subnacionais. Ademais, somente informações qualificadas permitem um melhor desenho e acompanhamento das políticas públicas, ajudando assim a superar ou mitigar problemas por meio da entrega de bens e serviços adequados.

O uso de indicadores como instrumentos para produzir informações relevantes para as políticas públicas tem sido uma das principais estratégias de gestão (Vaitsman, 2006; Januzzi, 2005). Um indicador permite conhecer uma ou várias dimensões de um problema e onde e quando ele acontece, possibilitando ao gestor público planejar com mais segurança as possíveis formas de intervenção para solucionar esse problema. Indicadores são, assim, instrumentos do planejamento governamental que, a partir do conhecimento aprofundado dos problemas públicos, possibilitam acompanhar os resultados de intervenções públicas e capturar a realidade a ser transformada por elas.

Com vistas a subsidiar todo este desafiante trabalho, o Ministério do Planejamento (MP) lança esta terceira edição do Guia de Indicadores com novos conceitos e instrumentos que poderão auxiliar em atividades de avaliação e monitoramento dos programas do PPA, importante instrumento de governança pública (TCU, 2013; Cataiá, 2005). Dirigido especialmente aos agentes públicos envolvidos no ciclo de gestão

do PPA, o Guia apresenta técnicas e conceitos que podem mitigar o risco natural de apropriação incorreta de indicadores.

O processo de construção e utilização de indicadores não é trivial e não pode ser realizado sem a pactuação entre os atores envolvidos e a imersão na realidade da política pública. Além disso, a adequabilidade do indicador à política pública deve ser avaliada periodicamente de modo que ele permaneça útil para medir os resultados que se espera dessas políticas.

Nesse contexto, a proposta desse guia é apresentar um referencial, não exaustivo, para subsidiar os analistas de políticas públicas na caracterização e na análise da adequabilidade dos indicadores constantes do PPA 2016-2019. Para isso, apresenta referências conceituais sobre o ciclo de políticas públicas, o papel dos indicadores na gestão pública, a caracterização dos indicadores e as limitações no uso dos mesmos. Por fim, apresenta uma abordagem prática, com a intenção de auxiliar os analistas na construção da Ficha de Descrição de Indicadores e da Ficha de Análise de Adequabilidade de Indicador, aplicáveis ao Plano Plurianual 2016-2019.

Quaisquer dúvidas, críticas ou sugestões podem ser encaminhadas diretamente ao e-mail “seplan-PPA@planejamento.gov.br” ou por telefone: (61) 2020-4800.

Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos – SEPLAN

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP

1. INTRODUÇÃO

O sucesso da implementação de políticas públicas está diretamente relacionado à capacidade de gestão do Estado, às estratégias escolhidas em termos de desenho e formas de financiamento, à disponibilidade orçamentária e financeira e ao apoio político para essas políticas. Todavia, 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). Indicadores são instrumentos por meio dos quais podemos realizar esse acompanhamento de forma eficaz, desde que saibamos o caminho para fazê-lo.

As informações obtidas com indicadores têm várias aplicações (BONNEFOY & ARMIJO, 2005). Dentre as mais importantes estão aquelas aplicações 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 diferente para cada programa ou política.

Este guia 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, esse documento tem como objetivo servir como guia prático de orientações básicas aplicadas à metodologia do PPA 2016-2019, visando a:

- Apresentar uma breve referência teórica que possibilite uniformizar conceitos, classificações e nomenclaturas, a partir do entendimento da literatura escolhida;
- Indicar uma referência rápida que auxilie os envolvidos e interessados na construção e seleção de indicadores;
- Introduzir orientações aplicáveis às atividades de caracterização dos indicadores existentes no Plano Plurianual 2016-2019; e
- Introduzir metodologia aplicada para análise de adequabilidade de indicadores.

Os resultados imediatos pretendidos por esse guia são a categorização e a catalogação dos indicadores existentes no PPA, além da análise da adequabilidade desses indicadores para garantir sua aderência com o Plano. Para tanto, uma das inovações desta edição é a inclusão de instrumentos para caracterização mais detalhada dos indicadores,

por meio de uma ficha, e uma sequente discussão de um critério mínimo para análise de sua validade, o que certamente ajudará a qualificar tecnicamente sua formulação.

Espera-se, também, que esse guia sirva para aperfeiçoar as ações governamentais através do incentivo aos gestores na utilização de indicadores como base instrumental 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. Outras consequências positivas esperadas são a otimização da comunicação a partir da uniformização de conceitos para que os resultados das ações públicas se tornem mais comparáveis entre si.

2. REFERÊNCIAS CONCEITUAIS

2.1. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Indicadores podem ser utilizados em vários momentos como parte 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). Contudo, independente da configuração e número de estágios, todos 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. Entretanto, é 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 como segue:

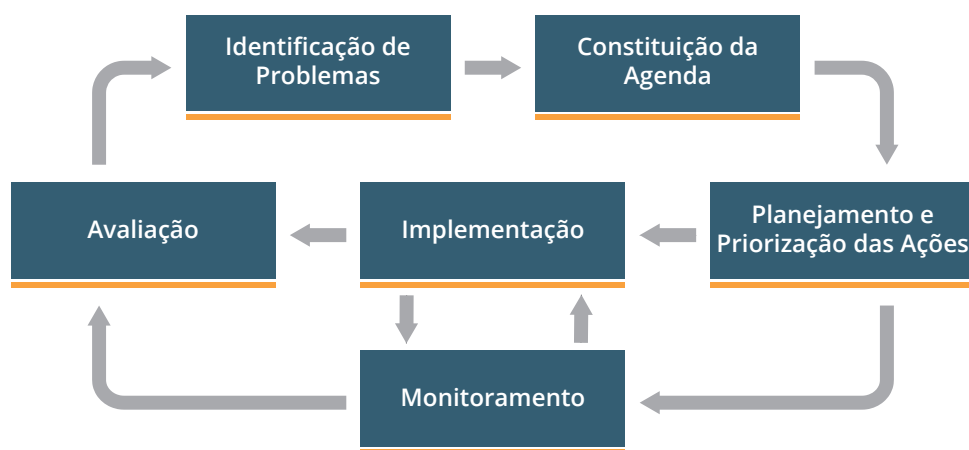


FIGURA 1: EXEMPLO DE CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- 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 ou sobre o qual já há consenso quanto ao seu enfrentamento pelo poder público e, principalmente, já passaram por discussões e debates. Nesse caso, tais problemas já são objeto de mobilização de recursos públicos para apoiar os processos de intervenção na busca de soluções. O Plano Plurianual, por exemplo, incorpora os objetivos, metas e iniciativas que materializam essa agenda governamental para quatro anos de governo.
- **Planejamento e Priorização das ações:** o planejamento consiste na definição das ações e do elenco de prioridades para a alocação de recursos públicos no tempo e no espaço (regionalização). Os recursos são definidos a partir da elaboração de objetivos, metas ou outros elementos, cujo teor dita a preferência para alocação desses recursos em leis orçamentárias, conforme as estratégias de implementação já desenhadas. 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 com os respectivos atores responsáveis pela execução dos planos.
- **Implementação:** consiste na execução do conjunto de atividades planejadas. Inclui atividades como licitação, contratação e a realização das ações concretas que permitem alcançar os objetivos definidos no planejamento.
- **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 conforme o planejado e na direção correta. 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, 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 políticas em execução há bastante tempo, 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 que já está 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.

Já 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. Assim, o ciclo deve ser considerado como um processo evolucionário.

2.2. O PAPEL DOS INDICADORES

Como já comentamos, na gestão pública, os indicadores são instrumentos que contribuem para identificar, medir e descrever aspectos relacionados a um determinado fenômeno ou objeto da realidade a respeito qual o Estado decide por uma ação ou a 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 da 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, fases 5 e 6 do ciclo. Para isso, 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 e são então

utilizados na fase de monitoramento, a fim de acompanhar a evolução da intervenção, analisar seus resultados 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 subsidiam o processo decisório a partir de evidências empíricas ao viabilizar comparações e avaliações, 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 elaboração e implementação de políticas, planos e programas, então, dificilmente ele poderá ser utilizado eficazmente como instrumento de política pública. Existe, nesse caso, um alto risco de desperdício de tempo e de recursos públicos, pois não existirão instrumentos adequados para observar o andamento das políticas a contento para implementar possíveis correções.

2.3. 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 apresentadas 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; e
- **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;
- **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.

2.4. 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 e 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 (emprego de recursos e seus resultados) e classificação de indicadores quanto ao desempenho (eficiência, eficácia e efetividade). Esse enquadramento pode ser utilizado para posicionar o indicador dentro do estágio da intervenção em que está sendo observado o fato que será medido pelo indicador.

2.4.1. 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 dos recursos humanos, 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 o percentual de quilômetros de estrada entregues, de armazéns construídos e de crianças vacinadas em relação às metas estabelecidas;

- **Resultado** (*depois*): essas medidas expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo decorrentes das ações empreendidas no contexto de uma dada política e têm particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados. São exemplos as taxas de morbidade (doenças), a taxa de reprovação escolar e a taxa de homicídios;
- **Impacto** (*depois*): medem os efeitos relacionados ao fim último esperado com a entrega dos bens e serviços, possuindo natureza abrangente e muitas vezes multidimensional. Têm relação com a sociedade como um todo e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazo. Na maioria dos casos, estão associados aos objetivos setoriais e de governo. São exemplos o Índice Gini e o PIB *per capita*.

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.

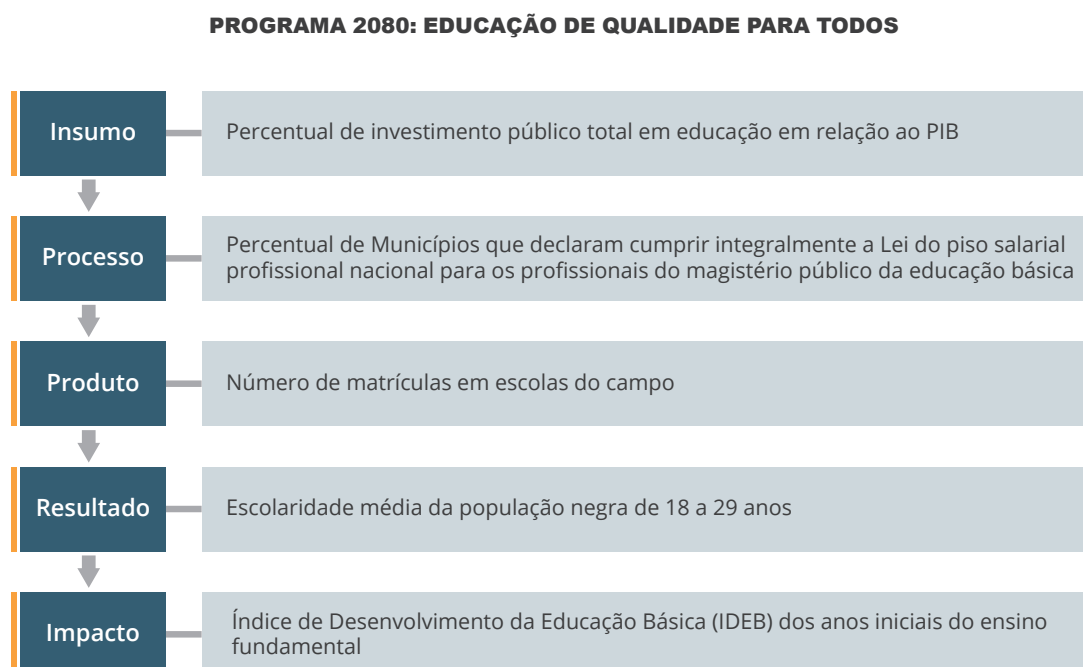


FIGURA 2: CLASSIFICAÇÃO DOS INDICADORES

2.4.2. Quanto ao Desempenho

A classificação dos indicadores quanto ao desempenho (TCU, 2000) possui foco maior na avaliação dos recursos alocados e dos resultados alcançados. Segundo 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 possui estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou quando os mesmos produtos e/ou serviços 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 socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa. É o que realmente importa para efeitos de transformação 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 menos. Os de efetividade, se a missão foi ou está sendo cumprida (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA & INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018).

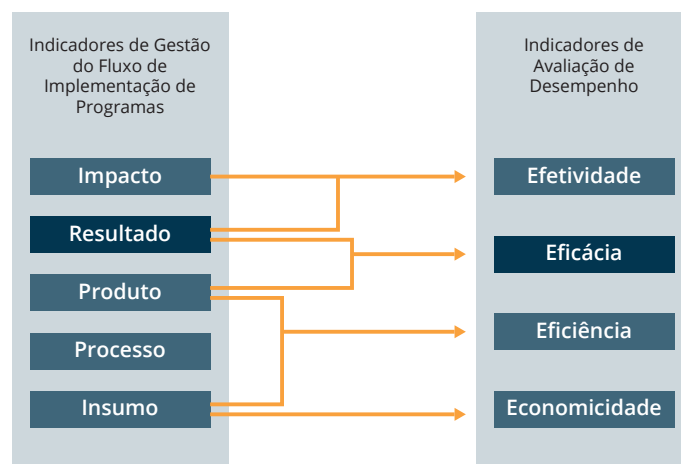


FIGURA 3: INDICADORES DE GESTÃO E DESEMPENHO

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. Um procedimento administrativo útil é fazer estudos comparados de investimentos ou gastos entre iniciativas similares para as quais os mesmos insumos se aplicam. Uma forma de verificar a economicidade da intervenção é comparar seu custo com valores praticados pelo mercado.

Para calcular a eficiência do processo, utilizam-se os bens ou serviços produzidos (Produtos) em relação à soma dos custos dos insumos utilizados. Assim, a eficiência do processo é medida pela quantidade disponibilizada de determinado bem ou serviço em relação ao custo para disponibilizá-los.

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, intermediários e finais. Nesta abordagem, os produtos equivalem aos bens e serviços entregues à sociedade, como, por exemplo, o número de estações de tratamento de água construídas, enquanto que os resultados equivalem às modificações no comportamento, condições ou situações decorrentes dos produtos entregues. Desta forma, o resultado imediato seria o aumento da capacidade de produção de água potável, o resultado intermediário corresponderia à melhoria do acesso a água de qualidade e o resultado final se equivaleria à melhoria das condições sanitárias da população.

Para este Guia, o conceito de produto é o mesmo do explicado na abordagem acima. Entretanto, o conceito aqui utilizado para resultado se refere aos resultados imediatos e intermediários, enquanto que o que denominamos impacto equivale aos resultados finais.

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 previamente. Por exemplo, a redução da mortalidade de crianças de 0 a 2 anos tem como uma de suas consequências ou efeitos o aumento do bem-estar das famílias. 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).

2.5. 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 uma adequada utilização dos mesmos. A seguir são apresentadas as principais limitações comumente citadas na literatura:

- **A medição interfere na realidade a ser medida:** A coleta das informações que subsidiarão decisões superiores altera o contexto no qual estas informações são coletadas, interferindo nos resultados obtidos. Há de se ter em mente que a gestão e o cômputo dos indicadores advêm direta ou indiretamente de procedimentos executados por pessoas que possuem interesses, 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;
- **Parcimônia e confiança são necessárias:** Deve-se buscar uma maior aproximação entre a fonte primária de informações (por exemplo, professores, policiais, 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. Deve-se considerar com a máxima antecedência os custos associados à intensa comunicação e negociação requerida entre as áreas fim e as instâncias decisórias. Por fim, 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 envolvidos nas

áreas fins, 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, os decisores devem ter em mente que qualquer conjunto de indicadores é uma redução da realidade aferida e que outras formas de aquisição de informações acerca do 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 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 o processo ideal da criação e uso de indicadores. 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.

2.6. 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, acessar informações estatísticas e pesquisas, a fim de desenvolver 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:

- **Observar as necessidades dos decisores e as possibilidades dos executores:** as informações coletadas por meio de indicadores devem atender às necessidades dos decisores, com vista 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.
- **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;
- **Realizar análise de *trade-off*:** a expressão *trade-off* denota um conflito de escolha dentre diversas opções, ou seja, 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;
- **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;

- **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;
- **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 2.3, que trata da análise de indicadores.

3. INDICADORES DO PLANO PLURIANUAL

A Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, instituiu o Plano Plurianual (PPA) da União para o período de 2016 a 2019 em cumprimento ao mandato constitucional, que assim o exige. O PPA foi elaborado com base nas diretrizes estratégicas estabelecidas (visão de futuro, eixos de ação e diretrizes), a partir das quais os vários Ministérios fizeram propostas sobre temas de sua responsabilidade e, em alguns casos, mais de um Ministério para temas específicos ou transversais.

O processo de elaboração do PPA 2016-2019 seguiu a mesma lógica do PPA 2012-2015 no que concerne à metodologia e concepção dos programas, com recortes assemelhados aos temas de políticas públicas. Os programas são desdobrados em objetivos e estes em metas e iniciativas. O PPA 2016-2019 está organizado em 54 programas temáticos, com 573 indicadores, 303 objetivos, 1.132 metas e 3.114 iniciativas, conforme mostrado na Figura 4.

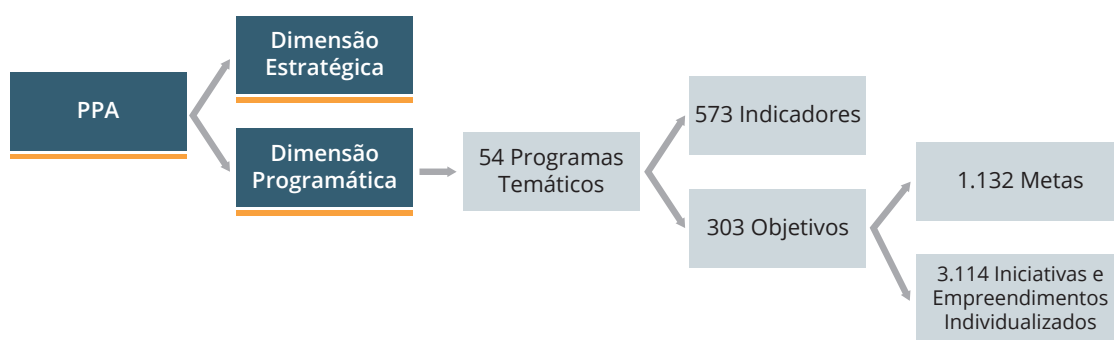


FIGURA 4: ESTRUTURA E QUANTITATIVO - PPA 2016-2019

Os indicadores do PPA estão vinculados diretamente aos programas temáticos. As Orientações para Elaboração do PPA 2016-2019 descrevem o indicador do PPA como:

Conjunto de parâmetros que permite acompanhar a evolução de um programa. Cada indicador permite identificar, mensurar e comunicar, de forma simples, a evolução de determinado aspecto da intervenção proposta pelo programa. Nessa linha, devem buscar dialogar com o conjunto dos Objetivos propostos. Devem ser sempre passíveis de apuração periódica no período do PPA de tal forma a possibilitar a avaliação da intervenção feita. Apenas naqueles casos em que não houver disponibilidade de indicadores de resultado/efetividade, deve-se utilizar indicadores de processo.

Conforme definido na Lei do PPA, o indicador, como elemento constituinte do Programa Temático, “é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando a avaliação dos seus resultados”. Os 573 indicadores possuem valores de referência, que constituem a linha de base para a posterior verificação dos resultados dos Programas. Dentro da estrutura do PPA, o papel dos indicadores é informar as mudanças promovidas diretamente pelos programas e indiretamente por seus objetivos. Em termos práticos, os indicadores devem dialogar com um ou mais objetivos do programa, ou seja, devem ser instrumentos diretos de verificação dos resultados da ação governamental. São atualizados anualmente para acompanhamento gerencial e seus resultados são desagregados regionalmente.

Uma diferenciação importante que se deve fazer, é que, a despeito da classe escolhida para o indicador (insumo, processo, produto, resultado ou impacto), ele é um instrumento de medida da execução da Política Pública. Entretanto, as informações obtidas pelas suas aferições podem ser alteradas em função não só das ações diretas dos Órgãos setoriais e de seus gestores, mas também por interferências externas. Este comportamento se difere das metas do PPA, as quais são afetadas, mormente, pela ação estatal. Assim, é importante que não exista sobreposição entre metas e indicadores.

A escolha dos indicadores para as atividades de acompanhamento do PPA depende de uma criteriosa análise, à luz do conhecimento da realidade de implementação e dos limites e possibilidades das informações disponíveis em cada contexto e das necessidades do governo e sociedade. O sucesso do Plano depende do sucesso da implementação, e é aí que reside a razão precípua das atividades de gestão. Assim, além da observância das propriedades essenciais e complementares explicitadas no item 2.3, os indicadores do PPA devem levar em conta, tanto em sua construção como em sua utilização, alguns outros aspectos:

- **Dimensão Territorial:** a seleção de indicadores socioespaciais permite incluir a dimensão territorial como parâmetro de planejamento.
- **Transversalidade:** é uma forma de atuação horizontal, não hierárquica, que busca construir políticas públicas integradas por meio de ações articuladas. No âmbito do Governo Federal, as ações governamentais têm de ser formuladas e desenvolvidas a partir da compreensão de temáticas multidisciplinares, como, por exemplo, gênero, raça, direitos humanos, informação, conhecimento e sustentabilidade, que estruturam diversas dimensões da vida humana e correspondem a questões importantes para a sociedade. Um tema de natureza transversal transcende as estruturas comumente utilizadas na gestão de políticas públicas. Desta forma, construir indicadores para medir e acompanhar esses temas é um enorme desafio, devido à tendência comum na gestão pública de se pensar de maneira segmentada.

Na elaboração do PPA, os indicadores têm sido pactuados entre todos os atores envolvidos com os programas por meio de oficinas e encontros. Nesse processo, foram priorizados indicadores já existentes, gerados por instituições independentes, que são divulgados com uma periodicidade definida e que, em geral, possuem um nível de agregação maior. Vale lembrar que os indicadores são apenas um dos elementos que integram o amplo conjunto de informações utilizadas na gestão dos programas. Não devem ser escolhidos indicadores com medição complexa ou, ainda, que não possam ser aferidos periodicamente.

Um dos grandes desafios da gestão do PPA é medir todos os indicadores presentes e, principalmente gerar satisfatório grau de confiabilidade de que eles medem ou descrevem a realidade para a qual o programa temático foi proposto, em atendimento à política pública a qual se vinculam. Para isso, o passo inicial consiste em caracterizar precisamente o indicador, por meio de atributos que serão apresentados na próxima seção.

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. Todavia, 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 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 do Planejamento (MP) para o PPA 2016-2019¹ são apresentados a seguir:

¹ Como as modificações trazidas por esse guia foram implementadas a partir do monitoramento do ano-base 2017, alguns dos atributos gerenciais que constavam no monitoramento do ano-base 2016 foram modificados. Além disso, novos atributos foram incluídos. Os atributos marcados com “*” possuem correspondência com aqueles que existiam no monitoramento ano-base 2016. Vale destacar também que o antigo atributo “Base Geográfica” foi alterado para “Máxima Desagregação Geográfica”, visto que o novo conceito proposto é mais adequado.

DENOMINAÇÃO*

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.

CLASSE

Enquadra o indicador de acordo com o fluxo de implementação, conforme explicado no item 2.4.1: insumo, processo, produto, resultado e impacto.

UNIDADE DE MEDIDA*

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

CASAS DECIMAIS

É o número de casas após a vírgula a serem utilizadas na apresentação do valor do indicador. Atributo necessário para definir precisões de cálculos matemáticos.

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.

DESCRIÇÃO

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

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/Portais/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

FINALIDADE

Define precisamente para que propósitos ou fins determinados o indicador é utilizado. Ou seja, não se trata de uma repetição da descrição, mas sim uma explicação do que se quer alcançar com o uso desse indicador.

PERÍODO OU DATA A QUE SE REFERE O INDICADOR

Período ou data a que normalmente 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.

ORGANIZAÇÃO RESPONSÁVEL PELO CÁLCULO

Apona qual organização ou organizações são responsáveis por calcular o indicador, independentemente dos responsáveis por produzir os dados de suas variáveis. Sugere-se informar, inclusive, a unidade responsável dentro de cada organização responsável.

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.

MÁXIMA DESAGREGAÇÃO GEOGRÁFICA

É um atributo que visa explicitar qual é a menor unidade territorial para a qual é possível calcular o indicador, mesmo que no PPA ele seja medido apenas a nível nacional. Pode ser: região, estado, município, território, entre outras.

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]

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.

O conjunto de fichas reunidas para cada programa constitui um catálogo de indicadores, que possui várias utilidades. Uma delas é servir como insumo para a revisão e a elaboração dos próximos Planos Plurianuais. Ademais, o catálogo permite registrar não só a memória dos indicadores e sua fórmula de cálculo, mas também sua metodologia de construção. Não menos importante, fornece subsídios para o planejamento, monitoramento e avaliação das políticas e programas públicos. Fundamentalmente, sistematiza informações úteis ao conhecimento e à compreensão das intervenções registradas no PPA. O catálogo de indicadores do PPA 2016-2019 está disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/catalogo-de-indicadores.pdf>.

Ao final, o catálogo permite documentar e registrar as características dos indicadores de forma mais completa e consistente, possibilitando o avanço para a segunda fase do trabalho – a Análise da Adequabilidade dos Indicadores – de maneira muito mais qualificada.

3.2. ANÁLISE DA ADEQUABILIDADE DOS INDICADORES

Conforme apresentado na Seção 2.3, 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, ocorrendo casos nos quais um critério pode advir de uma combinação ou de uma dissociação de outros, ou ainda pode ser derivado de um agrupamento ou uma divisão de critérios. 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 2016-2019, algumas propriedades (ou critérios) foram selecionadas³.

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

³ Nem todas as propriedades apresentadas na Seção 2.3 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.
- **Sobreposição com Meta do Programa:** não devem existir, no PPA, indicadores e metas idênticos conceitualmente, ou seja, que medem os mesmos aspectos relacionados a determinado fenômeno de interesse.
- **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, sugere-se que seja feita uma análise de cada um dos indicadores. Um exemplo de como essa análise pode ser realizada é apresentado na Tabela 1.

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		
Sobreposição com Meta do Programa:	O indicador é idêntico, conceitualmente, a alguma meta do mesmo 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.

A partir de uma análise conjunta dos critérios acima, é possível realizar um julgamento sobre a adequabilidade de cada indicador do PPA. Tal análise pode considerar determinados critérios como sendo eliminatórios. Pode, ainda, utilizar ponderação por pesos, a serem definidos a partir da importância de cada critério para o Plano. A análise deve servir de base para a decisão de manter, modificar, substituir ou excluir os indicadores existentes. Vale ressaltar que a decisão de excluir indicadores deve ser tomada com cautela, de modo a garantir que os indicadores restantes permitam o acompanhamento da evolução do Programa.

A definição precisa da metodologia a ser adotada para a análise conjunta dos critérios ocorrerá como parte do processo de atualização do PPA 2016-2019 em 2018.

REFERÊNCIAS

- BONNEFOY, J. C., & ARMIJO, M. (2005). *Indicadores de desempenho 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.