



Problemáticas na elaboração de indicadores de desempenho para os programas do Plano Plurianual (PPA)

por Anacléia Soares Pereira Dias

Este artigo objetiva mencionar as dificuldades encontradas na elaboração dos indicadores de desempenho para os programas do Plano Plurianual do estado de Mato Grosso. As possíveis sugestões serão apresentadas à medida que as dificuldades forem mencionadas.

Conforme o Guia Metodológico de Indicadores de Programas, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2010, p.15):

“O Estado é responsável por um grande número de operações e projetos, é preciso quantificar ou qualificar os parâmetros que permitam às equipes gerenciais, dirigentes, políticos e cidadãos conhecer, opinar e decidir acerca dos múltiplos e complexos arranjos governamentais, o que faz dos indicadores de desempenho instrumentos fundamentais para a gestão pública decididamente voltada para resultados”.

Eles tornar-se-ão ainda mais relevantes à medida que possibilitarem maior conhecimento sobre a realidade institucional e fortalecerem os processos de transparência e de participação efetiva em prol do desenvolvimento.

É interessante lembrar que, em se tratando de políticas públicas, os indicadores de desempenho, vistos pela ótica do resultado, abordam as dimensões de: eficiência (insumo, processo e produto), eficácia (resultado) e efetividade (impacto). Os conceitos dos indicadores estão no Guia Metodológico de Indicadores de Programas, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de 2010.

Em geral constatamos uma dificuldade maior, por parte das instituições, ao elaborar estes indicadores de resultados do que quando elaborados outros tipos de indicadores, por isso será dada maior atenção a eles.

Inicialmente, um dos problemas que pode ocasionar em falhas no processo de elaboração de indicadores é este ter sido desenvolvido por apenas uma pessoa. Por mais conhecedor que esta seja dos processos da instituição, é recomendável que todo o processo de elaboração de indicadores dos programas do PPA seja realizado em conjunto com outros servidores, ou seja, em equipe, para que se obtenha um trabalho mais completo e coeso.

É preciso que tenhamos atenção ao objetivo do programa ao qual o indicador deve ser adequado, pois, se isso não ocorrer pode ser que se crie um indicador “solto”, com meta desconexa do contexto a ser mensurado. Por isso, o objetivo do programa deve considerado antes que a elaboração seja iniciada, para que ao longo do

processo de elaboração seja possível, com base em discussões técnicas, retornar a ele e averiguar não se desviou do objetivo do programa.

Um problema a ser evitado é elaborar um indicador e depois tentar mudar o objetivo para que ele se adeque ao indicador, nesse caso, fica evidente que o processo de elaboração não estava claro aos participantes. O indicador de resultado, assim como todos os indicadores de desempenho devem ser elaborados para mensurar um objetivo. Logicamente, deve-se elaborar o objetivo a ser almejado e, após isso, estabelecer o indicador com as devidas metas a serem alcançadas.

Há outra problemática a ser evitada: na preocupação de conseguir cumprir prazos, o processo de elaboração de indicadores é iniciado antes de se ter a clareza do problema da instituição. Com esta atitude, pode acontecer de o indicador elaborado não ter nexos com o objetivo e o que for mensurado não contribuirá para a solução dos problemas, tendo, por isso, que iniciar outro processo para identificar o indicador adequado.

A finalidade do indicador deve ficar clara a quem não conhece o contexto em que ele esteja envolvido, portanto, ao elaborar qualquer indicador é necessário observar o alinhamento de algumas características, principalmente: o nome, a descrição e a fórmula de cálculo. É preciso estar atento para evitar fórmulas de cálculo com variáveis mal definidas e descrições que deem margem a dúvidas, pois nesses casos ocorrem confusões nas interpretações e dificuldades nas coletas de dados para os cálculos das séries históricas dos indicadores.

Ocorre, ainda, um problema que é bastante recorrente. Quando o indicador é elaborado primeiro e depois é verificado em qual dimensão de resultado (eficiência, eficácia ou efetividade) ele se encaixa ou, até mesmo, não é levado em conta a sua adequação com o objetivo em contexto. Logicamente, deve haver conexão e alinhamento entre os instrumentos de Planejamento e é essencial que se tenha o conhecimento do problema e de suas causas, assim como dos sintomas e dos efeitos a serem monitorados. Por isso, é preciso dar a devida atenção às etapas do processo de planejamento, pois o tempo que se imagina ganhar é perdido em forma de 'retrabalhos' nas correções de falhas.

Faz-se necessário que, ao elaborar o indicador de resultado, não ocorra uma confusão conceitual com os indicadores de eficiência, sejam estes de insumo ou de processo. Em se tratando de políticas públicas, a falta de conhecimento dos resultados pretendidos com o conjunto de ações a serem executadas nos programas dificultam o processo de elaboração dos indicadores, bem como a melhor maneira de mensurá-los.

Vale ressaltar que os indicadores de resultado são medidas que expressam, direta ou indiretamente, os benefícios decorrentes das ações empreendidas no contexto do Programa e têm particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados, por exemplo, as taxas de morbidade (doenças), taxa de reprovação escolar e taxa de homicídios.

É preciso, também, levar em consideração a classificação dos indicadores quando se referirem a programas finalísticos ou a programas de apoio aos finalísticos. Há

maior possibilidade de se elaborar indicadores de resultados para os programas finalísticos do que para os programas de apoio, porque o primeiro resulta em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade, já o segundo concentra ações destinadas a apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Por isso, não elaborar indicadores de resultados para programas finalísticos pode prejudicar a mensuração dos resultados que o programa está proporcionando para a sociedade. Já que a instituição pode ser produtiva e econômica, porém não propiciar os resultados esperados à sociedade.

O Manual para elaboração do PPA 2016-2019 da Seplan-MT, (2015, p.28), diz que:

“Um programa pode ser eficiente operacionalmente (execução física e financeira das ações dentro do planejado) e ainda assim, não possuir eficácia estratégica (não contribuir com as diretrizes de governo para o alcance dos resultados almejados”.

A elaboração de indicadores de resultado não é tão simples quanto pode se supor. Não podemos apenas transformar em percentual as metas físicas das ações e classificar este percentual como um indicador de resultado do programa. Para obtermos bons indicadores de resultado é necessário considerarmos todo o levantamento situacional feito no início do processo de elaboração do PPA.

Há várias possibilidades para que a elaboração de indicadores de resultado fracasse. Uma delas é que objetivos mal elaborados tendem a gerar problemas em tudo o que for elaborado na sequência. Por isso, as pessoas que conhecem a instituição devem participar do processo de identificação dos descritores (sintomas),

causas e possíveis efeitos dos problemas a serem enfrentados.

Do contrário, corremos o risco de não identificarmos o problema central e focar esforços em ações não específicas. Nesses casos, podem ocorrer situações em que os resultados dos indicadores mensurem uma situação ou parte desta situação de certa forma, no entanto, se o problema central tivesse sido identificado corretamente, os indicadores elaborados para medi-lo mostrariam uma situação diferente.

Outra dificuldade encontrada é a pouca sistematização das informações ou, até mesmo, a inexistência delas. Nesses casos, mesmo que sejam elaborados bons indicadores de resultado, não será possível utilizá-los, devido à falta de sistematização de uma base de dados que gere informação para a mensuração do indicador. Assim, resta-nos a opção de fazermos uso apenas das informações disponíveis, mesmo que, às vezes, elas só possibilitem mensurar os insumos, os produtos, e em alguns casos, o processo. É importante mencionar que, a instituição que não possui gestão de processos e visão sistêmica, corre o risco de prejudicar o desempenho de seus programas.

A falta de um banco de dados bem gerido prejudica algumas das mais importantes propriedades que um indicador deve possuir: confiabilidade, cobertura, periodicidade na avaliação e facilidade na obtenção.

Como atingir resultados melhores nessas situações? Difícil, mas não impossível.

Primeiramente, devemos iniciar a fase de conhecimento, mapeando processos e melhorando a gestão das informações, a fim de sabermos onde estão os desvios e

os gargalos responsáveis pela perda dos esforços e dos recursos. Vale ressaltar que essas ações só terão êxito se houver uma cultura institucional que valorize o planejamento pautado na gestão e na transparência da informação.

No entanto, elaborar indicadores, quanto medi-los, requer tempo, porque todo e qualquer planejamento deve manter coerência e conexão com o objetivo pretendido.

A elaboração de indicadores apenas para atender demandas burocráticas exigidas para liberação de recursos, ou para seguir modismo é perda de tempo. Nem tudo precisa ser medido, e o que tiver necessidade disto, deve ser feito com equanimidade.

Também é importante entendermos que, estabelecer metas ao desempenho contribui para realizarmos mudanças estratégicas na instituição. Metas são objetivos a serem alcançados e devem ser específicas, mensuráveis e realizáveis.

Normalmente, metas muito audaciosas tendem a não serem alcançadas quando a instituição não possui meios adequados para empreender os esforços necessários.

Por isso devem ser estipuladas de acordo com o cenário real, levar em conta os recursos disponibilizados e que o quadro de pessoal esteja disponível para a execução das ações.

Nesse mesmo contexto, elaborar o indicador e não pôr meta pela preocupação de mostrar baixo desempenho é incoerente para com as políticas públicas. Pessoas que têm um bom nível de conhecimento da instituição na qual trabalham, saberão estipular metas coerentes, porque levam em consideração a ótica interna (recursos,

processos) e a externa (economia, população e política). Mesmo após análises corretas, pode ocorrer de algo fugir do escopo planejado, pois nem tudo depende somente das ações a serem executadas. O processo na instituição é dinâmico e, caso necessite, as metas podem ser readequadas conforme o novo cenário.

Outra questão importante é quando, desde o início da mensuração, boa parte dos indicadores elaborados, ou todos, já estão com metas alcançadas em 100%. Precisamos nos atentar a esses casos, pois pode haver algo que não foi identificado no levantamento dos problemas da instituição ou que não tenha sido levado em consideração na elaboração destes indicadores. Vale ressaltar, no que se refere a planejamento, medir o que é mais fácil de ser medido esperando encontrar evidências de qualidade ou medir apenas o que é conveniente politicamente, é o mesmo que “varrer a sujeira para baixo do tapete”, os problemas continuarão lá e cada vez maiores.

Outra situação que vale ser ressaltada é que: a tentativa de mostrar tudo em um só indicador pode gerar índices muito complexos e, muitas vezes, nos conduz a um trabalho frustrante e o resultado demonstrado apresentar-se apenas como um emaranhado de variáveis, o que o distancia da realidade. A explicação é que, se uma variável possuir resultado muito superior às outras pode induzir-nos a uma falsa impressão de que o conjunto todo melhorou e pode não mostrar quais tiveram desempenho ruim. Por isso, índices são mais indicados para demonstrar impactos finais, com uma ressalva, devemos estar cientes de que as variáveis ou indicadores que compõem a fórmula de cálculo devem ser escolhidas com muita atenção.

As instituições, em geral, possuem muitos processos que propiciam resultados diversos, por isso, é coerente que eles sejam medidos por mais de um indicador, vistos por ângulos diferentes para que as análises sejam desenvolvidas com base em indicadores de insumo, processo e produto em conjunto com os de resultados.

E, para finalizar, é importante que o processo de elaboração dos indicadores do PPA seja posterior ao levantamento situacional da instituição. A elaboração de indicadores adequados é uma das melhores formas para conhecer o desempenho da Instituição, visto que, ao apurá-los, temos a oportunidade de verificar os avanços ou os retrocessos ocorridos. Isto possibilitará uma readequação dos planos para obter resultados ainda melhores ou para correções de falhas nos processos.

Anacléia Soares Pereira Dias é graduada em Administração, especialista em Gestão de Pessoas e Performance Organizacional e graduanda do 8º semestre do curso de Direito. Atualmente exerce o cargo de Analista Administrativo na Secretaria de Estado de Planejamento de Mato Grosso. e-mail: anacleiadias@seplan.mt.gov.br

Colaboradores: Elizângela Regina Santos Xavier, Geonir Paulo Schnorr e Júnior José Amorim.