

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - EAD**

**A UTILIZAÇÃO DE INDICADORES E A MEDIÇÃO DE
DESEMPENHO NA GESTÃO PÚBLICA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Paulo Roberto Langwinski

Santa Maria, RS, Brasil.

2013

UTILIZAÇÃO DE INDICADORES E A MEDIÇÃO DE DESEMPENHO NA GESTÃO PÚBLICA

Paulo Roberto Langwinski

Monografia de Especialização apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal de Santa Maria (RS), como requisito para a obtenção do grau de **Especialista em Gestão Pública.**

Orientador: Prof. Dr. ReisoliBender Filho

Santa Maria, RS, Brasil.

2013

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública – EAD**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização**

**A UTILIZAÇÃO DE INDICADORES E A MEDIÇÃO DE
DESEMPENHO NA GESTÃO PÚBLICA**

elaborada por
Paulo Roberto Langwinski

Como requisito parcial para a obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Reisoli Bender Filho, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Daniel Arruda Coronel, Dr. (UFSM)

Vania Medianeira Costa, Dra. (UFSM)

Santa Maria, 7 de janeiro de 2013.

RESUMO

Monografia de Especialização
Curso de Especialização em Gestão Pública – EAD
Universidade Federal de Santa Maria

A UTILIZAÇÃO DE INDICADORES E A MEDIÇÃO DE DESEMPENHO NA GESTÃO PÚBLICA: UM ESTUDO SOBRE O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA SOB UM PARADIGMA DE TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY

AUTOR: PAULO ROBERTO LANGWINSKI

ORIENTADOR: REISOLI BENDER FILHO

Data e local da defesa: Santa Maria, 7 de janeiro de 2013.

O presente trabalho tem por objetivo identificar o papel que os indicadores de desempenho exercem em um cenário de crescente exigência do cidadão em relação à prestação de serviços públicos. A gestão pública evoluiu nas últimas duas décadas em virtude de uma série de dispositivos legais criadores de novas responsabilidades para o estado e para os gestores. Isto, somado ao crescimento do controle, seja governamental ou social, cria um cenário novo e desafiador dentro do serviço público. O caso da Universidade Federal de Santa Maria – instituição que é protagonista para o desenvolvimento local e regional através do ensino, pesquisa e extensão – ajuda a compreender o quanto ainda pode-se avançar em termos de desenvolvimento social. O trabalho coloca em paralelo as ações da gestão em curso e uma revisão bibliográfica sobre desempenho na gestão pública e indicadores. Estes, enquanto validadores da estratégia organizacional, atuam em duas dimensões principais: permitem que o gestor acompanhe a ação pública, zelando pelo atendimento do requisito legal e do interesse público; e, permitem que a sociedade compreenda de que forma a política pública por ele representada contribui para a materialização da visão de uma sociedade mais justa, pela modificação da realidade social e atendimento das demandas da sociedade.

Palavras-chave: Indicadores. Gestão pública. *Accountability*.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
1.1 Problema de pesquisa.....	7
1.2 Objetivos	8
1.2.1 Objetivo Geral	8
1.2.2 Objetivos específicos	8
1.3 Justificativa do estudo	9
1.4 Estrutura do trabalho	10
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
2.1 Administração: as origens.....	12
2.2 Administração no setor privado e público: contribuição e dicotomia.....	13
2.3 A questão cultural e a medição de desempenho na gestão pública.....	15
2.4 A dimensão legal da administração pública e a realidade.....	20
2.4.1 Administração pública e burocracia segundo Weber	21
3 INDICADORES	24
3.1 Indicadores como ferramenta estratégica nas organizações.....	24
3.2 Indicadores na gestão pública	26
3.3 Legislação, órgãos de controle e mudança cultural na gestão pública ...	29
4 ANALISE NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA.....	31
4.1 A formação da instituição	31
4.2 PDI: ferramenta de gestão da UFSM	31
4.3 Portal UFSM Indicadores	33
4.4 Indicadores como justificativa da ação institucional	35
4.5 Propondo indicadores que monitorem eficiência e efetividade	36
CONCLUSÕES	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40

1 INTRODUÇÃO

As instituições federais de ensino superior têm enfrentado uma situação nova nos últimos anos. Trata-se da expansão das instituições federais de ensino superior (IFES) decorrente da onda de investimentos proporcionada por programas governamentais como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, que tem entre seus principais objetivos ampliar vagas na educação superior pública – o grande responsável pela mudança que vem ocorrendo. Iniciado em 2003 e com duração até 2012, o referido programa governamental é responsável por apoiar planos de reestruturação e expansão das universidades federais. É responsável pela modificação da realidade das instituições já existentes, além de semear novas unidades por todo Brasil e gerar aumento no número de vagas disponíveis, democratização do acesso e diminuição das desigualdades existentes nesse setor entre as diferentes regiões do país. O programa, como informa o seu sítio na internet, é responsável pelo aumento de vagas em universidades federais na região sul do Brasil, por exemplo, de aproximadamente 44 mil, em 2003, para 70 mil matrículas em 2010 (ROCHA, 2011).

Os reflexos do Reuni fizeram-se sentir também na Universidade Federal de Santa Maria. Tornou-se necessário um aumento no orçamento para custeio e investimentos. Os claros benefícios advindos desse novo momento podem ser identificados, como o aumento do investimento público na economia, o aprofundamento do atendimento prestado pelas instituições de ensino, seja de modo presencial ou à distância, bem como a qualificação das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

É natural que, dado o volume de recursos investido nessa atividade, haja grande interesse e expectativa por parte da população. As demandas sociais requerem um Estado atuante em todas as áreas, ainda mais naquelas de reconhecida importância, como é o caso do ensino técnico e superior. Dessa forma, é natural que ocorra uma reflexão a respeito da aplicação desses recursos advindos do esforço da sociedade no pagamento dos impostos. No que diz respeito à priorização das despesas e ao atendimento aos princípios propostos pela legislação vigente.

Assim, adquire importância a ação dos gestores públicos em buscar embasar, justificar e melhorar os resultados em sua atividade. A relevância das decisões pode ser provada através da verificação de indicadores dos mais variados, os quais apontam a necessidade de melhoria, mostram possíveis soluções, novas questões a serem resolvidas, ou que ainda cancelam uma determinada decisão, legitimando a ação pública através do benefício produzido para a sociedade.

A legislação exerce papel fundamental na gestão da educação pública. Além da relevância estratégica, posto que define percentuais para os investimentos em educação pública, normatiza o conteúdo pedagógico, as formas de ingresso e garante a reserva de vagas. No âmbito da administração, define a forma de execução das atividades, desde a forma de aquisição até prestação de contas, e estabelece política de controle sobre os atos de gestão, inclusive com a responsabilização dos gestores.

Da mesma forma, é possível avaliar, por meio de levantamentos estatísticos, o impacto de ações e investimentos ao longo do tempo, verificando, assim, de que forma a realidade será modificada a médio ou longo prazo.

Já quando se faz referência a organizações – instituições federais de ensino – há diferenças significativas. A proximidade permite acompanhamento dos resultados dos processos no curto prazo. Se, por um lado, os impactos não podem ser avaliados imediatamente, existe a possibilidade de abordar com muito mais precisão um determinado processo, produto ou serviço. Dessa forma, avaliando criteriosamente ações tomadas em uma instituição como a Universidade Federal de Santa Maria, é possível alinhar a atividade da organização ao seu plano de desenvolvimento institucional, transformando sua missão e valores em algo presente no dia-a-dia, aproximando a realidade da visão que está formalmente estabelecida em seu subsistema institucional.

Todas as ações de administração podem ser resumidas e enquadradas nos tradicionais conceitos de planejamento, organização, direção e controle. As informações que servem de suporte a essa rotina estão concentradas no processo de avaliação, seja ele formal ou meramente intuitivo.

Sendo assim, há uma série de considerações a serem feitas, especialmente no que se refere à gestão pública. É indispensável estudar os modelos de avaliação disponíveis, entendendo os seus princípios e podendo, assim, interpretá-los adequadamente à realidade diversa da administração pública na realidade brasileira.

É muito importante, também, definir preceitos básicos que definem o que é entendido como qualidade na gestão pública. Isso estabelece, em última análise, quais os caminhos a serem tomados e quais as iniciativas devem ser priorizadas. Compreendidos esses conceitos iniciais, é possível estabelecer o desempenho desejável, estabelecendo indicadores específicos que asseguram boa gestão – eficácia, eficiência, efetividade – na tomada de diferentes ações.

1.1 Problema de pesquisa

O estudo trata dos métodos de avaliação do desempenho da gestão em uma instituição pública de ensino superior. Utiliza, para isso, o caso do sistema de indicadores da Universidade Federal de Santa Maria, sistema que está em fase de desenvolvimento. O Portal UFSM Indicadores é a forma de tornar públicos os resultados obtidos pela instituição em diversas das suas atividades. Assim, o estudo se ocupa em abordar a seguinte problemática: Qual é o papel desempenhado pelos dos indicadores na gestão da Universidade Federal de Santa Maria a partir da necessidade de transparência e *accountability*?

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da Universidade Federal de Santa Maria é o instrumento que define a visão de futuro, a missão e as linhas estratégicas que guiam a instituição (PDI/UFSM, 2011). Através dele é encaminhada a priorização das demandas. Além disso, o documento permite definir os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade da gestão. Define-se, assim, o conceito de qualidade de gestão. A partir disso, torna-se viável e recomendável a formalização de um método de avaliação de gestão, devidamente estruturado e organizado, como ferramenta de desenvolvimento institucional.

É muito provável que um sistema de controle e avaliação tenha repercussão positiva na qualidade da execução das atividades e na consecução dos objetivos. Por isso, o estudo tem por objetivo focar os fatores críticos e decisivos na formulação desse tipo de sistema ou processo, basicamente estudando o caso na Universidade Federal de Santa Maria, estudando o caso específico da formação desse sistema de avaliação da gestão, destacando as peculiaridades e diferenças dos modelos existentes.

O estudo propõe-se a avaliar o impacto da criação de um modelo de avaliação de desempenho na melhoria da qualidade de gestão. Entende-se que, a

existência de indicadores de desempenho formais causa melhoria na avaliação das ações de gestão em relação aos modelos informais, intuitivos e menos profissionais que são utilizados na grande maioria dos casos.

A pesquisa também tem por objetivo compreender o cenário que gerou atual da gestão e verificar o impacto da definição de indicadores de desempenho na administração pública no caso da Universidade Federal de Santa Maria, como ferramenta de melhoria de gestão. Ao estabelecer metas e mensurar os resultados obtidos, a instituição passa a estar habilitada a desenvolver políticas mais adequadas para o seu desenvolvimento institucional, reconhecendo as suas potencialidades e fraquezas. Ao fazê-lo, estará dando a sua contribuição para o desenvolvimento da região onde atua e para a gestão pública brasileira, alvo de constantes questionamentos quanto à sua capacidade de atender as necessidades da sociedade.

A UFSM apresenta, em seu *site*, uma série de indicadores em diferentes áreas de atividade. É importante compreender a maneira como são colhidos e apresentados esses resultados, se as tarefas avaliadas estão alinhadas à missão e qual a contribuição dessas medidas para a visão de futuro da instituição.

Assim, é necessário aprofundar o conhecimento nos conceitos mais importantes relacionados ao processo de avaliação de desempenho, os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade na administração. Além disso, a forma como são aplicados esses conceitos, gerados em terra estrangeira ao campo da administração pública e inseridos, especificamente na instituição a ser estudada.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar as características do sistema de indicadores proposto para a Universidade Federal de Santa Maria.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) descrever as características dos sistemas de avaliação por meio de indicadores;

- b) verificar como a legislação e os órgãos de controle atuam sobre a gestão pública em busca do interesse público;
- c) comparar a Administração Pública brasileira com suas exigências legais e herança burocrática às práticas da iniciativa privada em um contexto de demandas sociais crescentes.

1.3 Justificativa do estudo

A administração, como ciência, visa compreender a realidade do seu objeto de estudo com o objetivo de controlar a incerteza e mitigar os problemas que ocorrem. A sobrevivência e o desenvolvimento, através da concretização da visão e missão organizacionais, são as desejáveis consequências para as organizações.

No processo de desenvolvimento organizacional, as funções de avaliação da gestão representam um fator crítico para a obtenção do sucesso. Pode-se dizer que a ciência administrativa, desde o seu surgimento como desdobramento do estudo de tempos e movimentos, usou de comparações entre os padrões entendidos como ótimos e aqueles efetivamente obtidos. As métricas, medidas e indicadores que hoje compõem o modelo amplamente aceito já estavam presentes desde os primórdios da ciência administrativa (BERGUE, 2012).

A gestão pública, mesmo que compartilhe muitas disciplinas baseadas na administração, tem especificidades que a afastam de boa parte das práticas do mundo corporativo. A tecnologia de gestão que é desenvolvida na iniciativa privada sofre oposição de parte dos estudiosos da administração pública, tendo em vista as consideráveis diferenças culturais e ambientais existentes entre essas organizações (COELHO, 2009).

É perceptível, também, que o nível de exigência em relação aos serviços públicos tem aumentado por parte da população. Assim, conceitos como eficiência, eficácia e efetividade passam a integrar o vocabulário dos gestores. E é nisso que reside a importância da avaliação de desempenho de gestão por meio de indicadores; metodologia essa que tem sido abordada por um número crescente de órgãos públicos, inclusive na Universidade Federal de Santa Maria.

Por ser a qualidade de serviço público assunto de interesse geral, os gestores públicos têm sua atividade regulamentada de maneira bastante detalhada por

legislação específica para o serviço público, visto que as atividades estão delimitadas e descritas em lei. Ainda, a gestão pública recebe atenção de parte de órgãos de controle, os quais garantem o cumprimento da lei e utilização das melhores práticas.

É necessário aprofundar o conhecimento acerca desses conceitos para que se torne possível entender os mecanismos que são capazes de alavancar o processo de desenvolvimento institucional no setor público. A implementação de políticas públicas que vão ao encontro das necessidades das pessoas inicia na correta avaliação do impacto gerado pelas iniciativas que estão em curso.

O estudo se justifica, enfim, como oportunidade de contribuir para uma instituição de grande relevância para a região e para o país, associando a geração do conhecimento acadêmico com uma contribuição para o local onde exerço minhas atividades profissionais.

1.4 Estrutura do trabalho

No capítulo um é apresentada a introdução, que aborda a problemática, os objetivos – principal e específicos – além da justificativa do estudo. No capítulo dois está a verificação da teoria relevante para a realização do estudo: a relação da administração, desde a sua origem, com as funções relacionadas à produtividade e à avaliação dos resultados obtidos. Além disso, como forma de situar o caso específico da administração pública brasileira, comparando com os preceitos que foram desenvolvidos ao longo da história da teoria da administração. Esta comparação tem por objetivo conciliar, dentro das possibilidades, o conhecimento desenvolvido no ambiente externo aos órgãos públicos, os quais possuem as suas particularidades em relação às organizações da iniciativa privada. A eficácia, eficiência e efetividade, conceitos que recebem cada vez mais importância por parte dos gestores públicos e pela sociedade, também é abordada pela sua estreita ligação com a medição do desempenho organizacional, onde os indicadores de desempenho – capítulo três – desempenham papel central. Finalmente, ao capítulo quatro, é abordado o caso específico da Universidade Federal de Santa Maria, onde o sistema de indicadores está em desenvolvimento e representa parte importante do processo de desenvolvimento institucional.

Na sequência, segue-se o capítulo do referencial teórico, o qual fornece o subsídio necessário para a discussão do assunto.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração: as origens

O termo administração, segundo CHIAVENATO (2004), origina-se a partir dos termos latinos *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência) e seu significado está relacionado ao prestar serviço ou realizar função sob comando de um outro ente. Além disso, é comumente utilizado como sinônimo de administração o termo gestão. Este termo, por sua vez, teria origem no termo gesto, posto que a ação de gesticular e apontar o caminho a ser percorrido pelo trabalhador ou o local onde deveria ser depositada determinada mercadoria seria uma das mais primitivas atividades de organização do trabalho nas organizações (KANITZ, 2011).

A necessidade de planejar e orientar pessoas e organizações em direção a objetivos ficou clara desde muito cedo na história das civilizações. A guerra, enquanto medida radical de resolução da diferença de interesse entre grupos ou nações, impulsionou as primeiras teorias e pensamentos do que viria-se a conhecer como administração.

“A arte da guerra”, do século IV A.C. versa sobre a organização no meio militar e a importância da guerra como instrumento de sobrevivência do estado. As lições de Sun Tzu (2000) no referido livro servem para reflexão sobre estratégia das organizações, equivalendo os concorrentes de mercado a inimigos no campo de batalha. Cita-se também, a obra de Carl Von Clausewitz (1780-1831). Com seus tratados “Sobre a Guerra” e “Princípios da Guerra”, estabeleceu alguns princípios posteriormente adotados como fundamentais para a administração de grandes organizações: o conceito de estratégia, a aceitação da incerteza (e a importância do planejamento como forma de reduzi-la), além do predomínio da razão e do cálculo sobre a intuição no processo decisório.

Ao longo do tempo, pôde-se perceber a importação de matérias das organizações militares e estatais para o desenvolvimento da administração enquanto ciência. Hoje, e no caso específico da administração pública, no entanto, percebe-se uma forte resistência quanto à importação de conhecimento e técnicas que sirvam para o desenvolvimento institucional dos órgãos públicos. A formação do estado

brasileiro, suas leis e as características culturais do serviço público apresentam especificidades que o isolam, sob certo aspecto, de muitas das práticas adotadas no mundo corporativo.

O serviço público, se encarado como promotor do desenvolvimento social, dentro da ideia de ampliação de direitos e serviços públicos que vem sendo colocado em prática desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, passa por um momento decisivo de adaptação da sua estrutura e de adequação às novas exigências da população. Apesar das especificidades da administração pública, o foco tem se deslocado do processo e do controle – visão burocrática – para uma visão mais ampla a respeito dos impactos gerados pela ação pública, sempre em consonância com os princípios da eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. E para isso, vê-se a importância dos sistemas de indicadores como ferramentas valiosas de gestão.

2.2 Administração no setor privado e público: contribuição e dicotomia

A administração, enquanto ciência, sempre focou seus esforços nas organizações da iniciativa privada. A teoria clássica, gerada a partir do trabalho de Taylor e Ford, é fortemente definida pela mecanicidade e padronização das características da atividade industrial. Mesmo que haja exemplos onde as organizações militares estatais sirvam de estudo desde o princípio da história da ciência administrativa, foi percebida nas empresas a necessidade do estudo do comportamento das organizações e desenvolvimento de tecnologia que desse suporte para o aumento de produtividade e qualidade dos produtos e serviços. De maneira bastante dinâmica, no sentido inverso, a administração científica também causou repercussão no setor governamental. O aprofundamento das atividades de planejamento, associado ao desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social ao longo do século XX, representou impulso importante na melhoria da gestão pública (JANNUZZI, 2009).

O nascimento da moderna administração está relacionado ao desenvolvimento da indústria da ferrovia, de acordo com Chiavenato (1997), o que ocorreu na fase mais adiantada da revolução industrial, por volta da década de 1850. Com o aparecimento de grandes empresas, fruto do aumento da produtividade e aceleração do consumo, vê-se o quão determinante o período foi

para a modificação da história da humanidade. Além da clara modificação no aspecto econômico, repercutiu na reorganização do trabalho, no desenvolvimento urbano e em todo o seu complexo impacto nas famílias e sociedade. Do adensamento dos centros urbanos, pode-se inferir a posterior ampliação da demanda por serviços públicos, e a necessidade de que os governos assumissem um novo padrão de organização.

A aceleração que redundou no desenvolvimento das organizações do setor público talvez não esteja tão claramente definida como no caso das empresas privadas. Após a revolução industrial e o consequente desenvolvimento do taylorismo e fordismo, percebe-se claramente o reflexo positivo no desempenho das manufaturas, o que repercutiu não apenas na vida das empresas e no surgimento de grandes corporações, mas na organização das pessoas em sociedade.

Nos governos e serviços públicos, ocorreu a partir do momento em que não se identificou o modelo vigente como capaz de atender a todas as necessidades da sociedade. O aumento na complexidade das relações entre pessoas e organizações é causada pela diferenciação entre as pessoas, as quais têm uma multiplicidade de interesses. Surgem, então, as possibilidades de cooperação, competição e conflito, para os quais a organização política do estado surge como resposta (RUA, 2009). No Brasil, de acordo com Pereira (2005), importantes iniciativas de profissionalização do serviço público estão associadas às reformas do estado, especialmente à criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, e à edição do Decreto-Lei 200, em 1967.

A dicotomia entre funções estatais e privadas, e a definição de quais esferas seriam responsáveis pelas atividades econômicas e pelas de interesse público, é tema que ainda causa polêmica. O *continuum* do modelo sócio-econômico sempre se moveu entre o liberalismo e o estatismo. Desde o surgimento indústria tradicional com intensa utilização de mão-de-obra operária e geração de riqueza, passando pela regulamentação das relações de trabalho que redundaram no advento do Estado do Bem Estar Social, é discutido o nível de responsabilidade sobre a prestação de serviços de saúde, educação e assistência social, bem como a extensão da influência do estado sobre atividades econômicas típicas do setor privado (COELHO, 2009).

Atualmente, percebe-se a relevância do assunto na medida em que se estudam a eficácia, eficiência e efetividade na prestação do serviço público, bem

como se discute a capacidade da iniciativa privada em compensar as eventuais incapacidades de atendimento do serviço público, também como o seu peso em impostos para a sociedade. A discussão a respeito do tamanho do estado não é nova, visto que desde o século XIX, com o desenvolvimento do liberalismo, o crescimento do estado é visto como meio de defender a coisa pública do patrimonialismo (BRASIL, 1995), que é a falta de limites entre patrimônio público e privado. Entretanto, não foi totalmente superada a discussão acerca do aumento do tamanho e poder de influência do estado: representaria isso um esforço válido para a sociedade, do ponto de vista da eficiência? Mesmo que isso seja justificado pela ampliação de políticas públicas, a questão é complexa e frequentemente adquire caráter ideológico.

No caso da administração pública brasileira, as primeiras iniciativas de organização do estado e de formação de estrutura profissional ocorridas no século XX redundaram, ao final desse período histórico, no que foi chamado de Nova Administração Pública, caracterizado pelo gerencialismo, ou importação de modelos gerenciais da administração privada. Mesmo que, sob muitos aspectos, desconsiderasse aspectos importantes da cultura administrativa das instituições públicas, a Nova Administração Pública serviu como forma de denúncia da crise no modelo burocrático tradicional, dada a dificuldade de aplicação sob as circunstâncias culturais da sociedade brasileira (MEDEIROS, 2006).

2.3 A questão cultural e a medição de desempenho na gestão pública

Os diferentes tipos de organização e a natural incerteza que compõe o ambiente em que atuam requerem diferentes interpretações dos conhecimentos gerados na área da administração. Esta singularidade cultural das organizações representa o desafio para os gestores. A declaração de missão, por exemplo, que define a razão da existência e justifica as ações de uma organização, requer que, através de um processo aberto, seja feita revisão quanto às funções, necessidades, produtos e clientes do serviço. Este passo representa importante etapa no caminho para a medição da eficiência e do impacto da ação pública (SANTOS e CARDOSO, 2001).

Nesse contexto, percebe-se que a administração pública tem diferenças importantes em relação às organizações da iniciativa privada. A tecnologia de

gestão que eventualmente apresenta respostas aos problemas do serviço público requer, em boa parte das vezes, adaptações. Há resistência por parte dos gestores públicos em aplicar a tecnologia de gestão “estrangeira”, produzida longe da realidade da administração pública e sua realidade regida pelo direito positivo – onde o ente público faz apenas o que está definido pela lei, ao passo em que entes privados atuam sempre que a lei não proibir.

As diferenças jurídicas entre as instituições públicas e privadas, regidas respectivamente pelo direito público e privado, representam entrave para a aplicação em um setor das tecnologias produzidas em outro, e diferenciam as instituições e entes privados e públicos pelo direito positivo e liberdade negativa.

Ainda, é de se considerar que a resistência dos gestores esteja baseada, em parte, na primazia do público – que representa o bem coletivo – sobre o privado (COELHO, 2009). É importante, ainda, destacar que a resistência à tecnologia de gestão estrangeira pode se aplicar àquela que vem de fora do ambiente do serviço público – produzido na iniciativa privada – ou àquela tecnologia que efetivamente vem de fora do país, não produzido dentro do contexto técnico-legal nacional e que, portanto, representa uma dificuldade a mais em termos de adaptação para o gestor local.

Assim, pode-se determinar que a administração pública tem características peculiares, dado o conjunto de pessoas que as integram e pela característica do ambiente no qual as suas atividades são desenvolvidas. No que diz respeito às pessoas na gestão pública, pode-se destacar os traços visíveis de patrimonialismo e corporativismo que ainda são característicos do conjunto de servidores, traço cultural que ainda marca profundamente o serviço público. O conceito, válido para todo tipo de instituição, é de que cada organização é singular na medida em que é “determinada pelo conjunto de valores organizacionais que derivam do modo como as pessoas em interação na organização constroem e reconstróem seus valores” (BERGUE, 2010).

A fase atual da administração pública, quando se verifica a convivência do modelo burocrático (weberiano) e pós-burocrático, os quais pretendem, de maneira semelhante, mitigar os efeitos do patrimonialismo, pela instalação de um modelo que traga legitimidade e racionalidade para a ação pública em geral (MEDEIROS, 2006).

Além disso, quanto às características do ambiente, é importante destacar a transitoriedade à qual as políticas públicas estão sujeitas por estarem inseridas no

contexto dos projetos políticos e mandatos públicos. A organização está impregnada de ambiente (GRANOVETTER, 1985) e é o ambiente que a determina. Os órgãos públicos, que são os grandes responsáveis pela implementação de políticas públicas, estão ainda mais sujeitos a opções estratégicas que tem motivação política, programática, partidária ou ideológica, com prováveis impactos nas atividades desenvolvidas por esses setores.

Tendo em vista as características que diferenciam a gestão no serviço público brasileiro da administração na iniciativa privada, convém ressaltar a importância da separação entre processo político de formulação de políticas públicas e a administração propriamente dita. Sob o ponto de vista ideal, a gestão, aqui considerada como matéria fundamentalmente técnica, deveria estar em um nível onde não estivesse sobre influência da política, tendo em vista a instabilidade e descontinuidade verificáveis nas políticas públicas, decorrente da transitoriedade dos projetos políticos (HELOU e OTANI, 2006). Portanto, sob um ponto de vista ideal, infere-se que as ações de gestão possuem – ou deveriam possuir – independência em relação aos componentes políticos que permeiam toda a atividade da administração pública.

O conjunto de leis e normas existentes no país – constituição e demais normas legais – determinam a extensão da ação pública. Isso permitiria ao poder público estabelecer um nível maior de adesão às melhores práticas de gestão enquanto ciência, mesmo que compreendida fora do âmbito da administração pública. Essa característica do direito positivo, que delimita a ação pública, pode representar dificuldades para o estado quando envolvido em atividades que não lhe são próprias ou exclusivas e nas quais ele “compete” com organizações da iniciativa privada. No entanto, essa atividade estatal, mesmo quando deficitária, tem importância ao influenciar positivamente a qualidade de um serviço, garantir a acessibilidade de parte da população ou operacionalizar atividades que não despertam interesse para exploração econômica (COELHO, 2009).

No que diz respeito ao cenário mundial, o Brasil tem se adaptado à realidade mundial de intensificação dos fluxos comerciais internacionais, na busca pela colocação dos produtos e serviços que possuem valor regulado pela demanda mundial. Como consequência do processo de globalização, diversos produtos com pequena agregação de valor e com preços definidos pelo mercado mundial têm papel importante na economia nacional. Isso explica, também, a aderência do país

às políticas internacionais e abertura crescente do mercado doméstico ao produtor estrangeiro, que passou por considerável expansão de consumo pela inclusão de novas camadas sociais entre os consumidores brasileiros.

Os blocos econômicos sugerem reciprocidade nas relações comerciais, e a globalização tem se traduzido em oportunidade de adequação de políticas públicas entre os países, como forma de promover o desenvolvimento do mercado e gerar riqueza. Segundo Lane (2000), a visão de estado que emerge com a globalização, passando de executor a regulador e encarregado de atender demandas cada vez mais complexas, também foi responsável pelo processo de questionamento do modelo tradicional de administração pública.

O Ministério do Trabalho e Emprego editou e distribuiu, em 2005, trabalho que encaminha uma visão do desejável proveito da globalização para ainda mais pessoas no mundo. Produzido pela Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, o referido estudo propõe reflexões e conceitos relativos que, ao adquirirem chancela estatal, indicam influência direta dessas ideias sobre as políticas públicas, como a busca de um estado eficaz, o desenvolvimento sustentável e comprometimento de toda rede de entidades responsáveis com os objetivos sociais.

“A globalização pôs em andamento um processo de mudança de grande abrangência que afeta a todos. Novas tecnologias, baseadas em políticas de maior abertura, têm criado um mundo mais inter-relacionado do que nunca. Isso não só leva a maior interdependência nas relações econômicas – comércio, investimento, finanças e organização da produção em escala global. [...] Os benefícios que se podem obter são imensos. [...] Esse novo senso de interdependência, de compromisso com valores universais compartilhados e de solidariedade entre os habitantes de todo o planeta pode ser aproveitado para cimentar uma governança global aberta e democrática que beneficie a todos. A economia de mercado global deu a conhecer uma grande capacidade produtiva. Gerida com acerto, pode dar lugar a progressos substanciais e sem precedentes, criar postos de trabalho mais produtivos e melhores para todos e contribuir de forma importante para a luta contra a pobreza no mundo.” (Ministério do Trabalho e Emprego, 2005).

Além disso, a globalização que pressupõe interdependência entre as economias, gera aumento no interesse dos parceiros pelos resultados obtidos através das políticas governamentais, bem como a viabilidade econômica do estado no longo prazo. Para isso, também, sistemas de indicadores são uma forma prática

de avaliar a gestão pública, tanto em termos de resultados – ou eficácia – quanto em termos de eficiência e efetividade.

É importante destacar, ainda, a mudança ocorrida no setor público em virtude do processo de globalização – compreendido como processo de intensificação dos relacionamentos sociais e econômicos entre as pessoas, grupos e países. Aqui, ganha espaço o embate político-ideológico, que naturalmente ocorre no setor público, novamente causado pelo caráter não contínuo dos projetos político-administrativos.

É comumente aceito o argumento de que a globalização causou – ou acelerou – o processo de deslocamento na produção de itens de menor valor agregado dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento. É o caso, por exemplo, das *commodities* primárias – que possuem praticamente nenhuma intensidade tecnológica, tendo sido a produção destas transferida para os países em desenvolvimento – e até mesmo o atendimento a clientes por meio de *call centers*, os quais também têm migrado em busca de menores custos operacionais. A importância da economia global nos países em desenvolvimento é flagrante também no Brasil, quando verifica-se o impacto positivo gerado no país pelo aumento do preço internacional das *commodities* durante os anos de retração econômica mundial verificada nos anos de 2008 e 2009 (IPEA, 2012).

Os exemplos relacionados à participação brasileira no cenário econômico mundial e às mudanças geradas pelo desenvolvimento de mercados globais servem para reflexão a respeito do novo cenário social, político e econômico, no qual vem crescendo a exigência dos cidadãos por serviços públicos de melhor qualidade, por participação nas decisões e por transparência gestão. Esta realidade impõe transformações na maneira como se relacionam os cidadãos e o serviço público, reforçando o papel do popular no ciclo de avaliação das ações e políticas, produzindo uma cultura de *accountability* dentro do serviço público. Para isso, os gestores públicos têm utilizado modelos de indicadores de desempenho em diversas etapas do desenvolvimento das políticas. Os indicadores são, dentro de uma visão de desenvolvimento institucional na administração pública, ferramenta legitimadora para a determinação da agenda e das prioridades.

2.4 A dimensão legal da administração pública e a realidade

A administração pública, enquanto forma de organização do estado para a prestação de serviços e garantia de direitos dos cidadãos, tem como objetivo genérico concretizar a visão que a Constituição prevê. Ao administrador público são concedidas as ferramentas legais do poder vinculado e poder discricionário. O primeiro deles não deixa margem de liberdade, estando a ação totalmente definida pela lei e sendo impositiva ao agente público. O poder discricionário, por sua vez, permite certa liberdade de ação em busca do interesse público, onde não houver ofensa à lei. Para Moreira (2011), “é aquele conferido por lei ao administrador público para que nos limites nela previstos e com certa parcela de liberdade, dote, no caso concreto, a solução mais adequada para satisfazer o interesse público”.

A busca do interesse público permeia toda atividade do administrador público. A lei, que desde o princípio deveria determinar tudo que deve ser feito pelo estado – e formatar as políticas, definindo quais os serviços que seriam prestados e quais os impactos desejados para essas ações – não consegue prever integralmente a realidade. Não houvesse o caráter discricionário na lei, tão maiores seriam as dificuldades de gestão de um sistema tão rígido.

O ideal seria que a lei regulasse minuciosamente a ação administrativa, modelando cada um dos atos a serem praticados pelo administrador, mas, como isto não é possível, dadas a multiplicidade e diversidade dos fatos que pedem pronta solução ao Poder Público, o legislador somente regula a prática de alguns atos administrativos que reputa de maior relevância, deixando o cometimento das demais ao prudente critério do administrador (MEIRELLES, 2011).

Como desafios do administrador público, além da incerteza que permeia todo tipo de organização, pode-se elencar a modificação que vem ocorrendo em termos de visão do cidadão brasileiro em relação à relevância, amplitude e qualidade do serviço público. O modelo tradicional de prestação de contas, baseado apenas nas informações contábeis ou financeiras, perde espaço para boas práticas associadas à transparência e *accountability*, voltadas para os impactos produzidos pelos serviços prestados pelo estado, segundo Trosa (2001).

Também, este é um fator a ser considerado na valorização da discricionariedade na administração pública. Ao mesmo tempo em que permite aproximação da gestão pública às melhores práticas da administração, aumenta a

responsabilidade dos gestores públicos, como peças-chave que são na materialização da visão de desenvolvimento da sociedade brasileira. A adoção de padrões de resultados adequados, definidos pela comparação com **benchmarks** adequados, ou seja, aqueles padrões adequados para os resultados de uma determinada operação é outro fator que, para Jannuzzi (2005), é fator decisivo para o bom desempenho na gestão pública. Ainda, é a associação de indicadores subjetivos – com o envolvimento de grupos de discussão e o uso pesquisas de opinião, por exemplo – e outros mais diretamente associados aos resultados obtidos que garante ao gestor a possibilidade de avaliação e tomada de ação mais adequada.

2.4.1 Administração pública e burocracia segundo Weber

A visão tradicional de administração pública aproxima-se bastante da teoria burocrática idealizada por Max Weber. Esta é, de acordo com RAMOS (1989), um modelo que prega que a organização deve ser planejada para a maximização dos recursos. A teoria representa um avanço, dada a sua superioridade técnica sobre os modelos anteriores, os quais se alinham à lógica patrimonialista, com uma visão quase absolutista ou paternalista do governo e estado ou focado na figura de um líder carismático. É dessa forma que a burocracia representa contribuição ao desenvolvimento do estado de direito: devolvendo o agente público ao seu papel e reestabelecendo as fronteiras entre o público e privado. Assim, passa-se a tratar a organização estatal como uma máquina, utilizando princípios utilizados em organizações militares, em substituição à conduta de ética questionável que eventualmente surgia.

Segundo Pacheco (2006), a teoria de Weber foi responsável por adicionar a dimensão de hierarquia, de lealdade dissociada da pessoa do superior hierárquico, além da eficiência que foi obtida por meio da obediência a regras claras. Essas contribuições promoveram benefício claro no aspecto moral e legal da administração, especialmente na administração pública, dada a sua estrita associação ao aspecto formal e legal.

Mesmo com o novo paradigma de administração pública, marcado pelo modelo gerencial da nova administração pública, é inegável que o grau de influência e contribuição de Weber para a administração pública ao longo da história. Além da

tecnologia de gestão, a legislação refletem valores semelhantes. Os princípios básicos da administração pública referidos no artigo 37 da Constituição Federal, conforme redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, com princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, possuem inegável alinhamento ao teórico da burocracia.

Mises (1944) apresenta crítica ao modelo burocrático por causa da complexidade das organizações, dificuldade ou alto custo para controlar adequada e satisfatoriamente as suas ações. A tendência atual de aumentar os níveis de transparência da ação pública certamente não contribuem para a diminuição da estrutura que, se por um lado garante que o processo corre de acordo com os conceitos constitucionais, por outro, pode truncar ainda mais os processos de gestão.

A teoria de Weber, enquanto inspiradora das iniciativas de organização do serviço público também no Brasil (PEREIRA, 2005), foi base para a criação dos primeiros marcos no setor: criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), previsto já na Constituição de 1937 e outra reforma administrativa ocorrida no ano de 1967. Os momentos posteriores da administração pública, com destaque para a Constituição de 1988 – chamada de “Constituição Cidadã – e pela estabilização econômica que seguiu o Plano Real, de 1994 – já estão associadas a um outro momento, baseado na adequação do aparelho estatal.

Já se viu que não é adequado falar em transição entre a administração pública burocrática – com foco na eficiência, na forma de fazer – para a administração pública gerencial – que adiciona a dimensão do foco no resultado técnicas “estrangeiras” adaptadas – visto que as visões coexistem na realidade da administração pública. No entanto, a mudança do perfil do profissional tem ocorrido. O conceito de *accountability*, que para Campos (1989) é a forma de relacionamento da burocracia e elites políticas com a sociedade que deve controlar os administradores públicos, foi inserido no contexto do serviço público tanto por meio de uma mudança cultural – pela internalização de rotinas e procedimentos naturalmente alinhados à ética pública – como através de legislação. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação são bons exemplos. A avaliação da qualidade de gestão deixa de ser algo típico de órgãos de controle e passa a fazer parte do dia-a-dia dos cidadãos. Além disso, contribuem com esse novo momento da administração pública iniciativas como o Programa Nacional de

Educação Fiscal. Sua gestação iniciou em 1996 por iniciativa do Conselho Nacional de Política Fazendária e hoje abarca iniciativas com a missão de “contribuir para conscientização do cidadão sobre direitos e deveres, relativos aos tributos e à aplicação dos recursos públicos, incentivando o controle social para o efetivo exercício da cidadania” (Escola de Administração Fazendária, 2012).

Por essa razão, o estudo da criação de indicadores e seu acompanhamento ganha importância estratégica. Acompanhar e avaliar de maneira integrada a todo processo de planejamento representa a garantia de que o que tem maior relevância para a sociedade será alcançado. O processo decisório, até onde possível no setor público, será firmemente subsidiado pelos resultados colhidos através dos indicadores.

3 INDICADORES

3.1 Indicadores como ferramenta estratégica nas organizações

Os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade fazem parte do dia-a-dia das organizações de todo tipo e exprimem a capacidade de disponibilizar um produto ou serviço, utilizando quantidade adequada de recursos e produzindo os impactos desejados. As atividades de uma organização estão associadas em maior ou menor grau com os produtos ou serviços produzidos. Aquelas atividades que possuem influência maior sobre o resultado da ação organizacional – o produto ou serviço – são aqueles que a organização deve controlar e medir com atenção.

O processo de medir pressupõe o entendimento de que exista um padrão mínimo a ser atingido, que o esforço organizacional pode ser quantificado em termos de insumos necessários para atingir esse padrão, e de que os impactos gerados ao longo do tempo estarão alinhados àqueles que foram planejados.

Kaplan e Norton (1992) expõem o dilema existente na medição do desempenho das organizações. Não é possível, para os autores, esperar que controles simples, sejam eles exclusivamente operacionais ou financeiros, satisfaçam as necessidades dos públicos internos e externos. Deve existir equilíbrio entre objetivos do público interno e externo, bem como entre a avaliação puramente financeira e a necessária perspectiva de inovação e aprendizado que a organização não deve negligenciar.

Outro aspecto importante para o estudo se refere ao conceito de qualidade, o qual é definido como a aptidão de um conjunto de características intrínsecas para satisfazer exigências de clientes (NBR ISO 9000, 2000). Esse conceito é facilmente transponível para o ambiente da instituição pública, que se move entre as exigências da legislação quanto aos servidores e gestores, e também sofre a influência das demandas da sociedade em relação aos serviços públicos.

Desempenho, genericamente, pode ser entendido como a soma de esforços em direção a resultados a serem obtidos. O desempenho é, portanto, específico e único em cada uma das realidades nas quais ele é observado, visto que as variáveis envolvidas – esforços e resultados – também o são. Por esse raciocínio, medir o desempenho passa a ser uma tarefa que envolve a sistematização de ações na

busca de definir os resultados a serem obtidos, bem como os esforços e capacidades que são necessários para esse fim. O indicador, sob essa ótica, adquire grande importância e é conceituado por da seguinte forma:

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado (FERREIRA, CASSIOLATO e GONZÁLES, 2009, p. 24).

A gestão do desempenho, avaliada do ponto de vista da utilização de um sistema de indicadores, não se resume somente a atribuir um conceito ou nota a esses esforços e resultados. Deve permitir uma avaliação do desempenho considerando diferentes níveis de esforço, e que por isso tenham pesos diferentes. Além disso, deve ser considerado o desempenho esperado, um valor meta, que sirva de parâmetro e que ajude a estabelecer a relevância de determinado valor ou nota de indicador.

Não é possível nem necessário avaliar todo processo ou atividade em uma organização. Não há disponibilidade de recursos e tempo para efetuar uma medição de tudo, nem teria resultado. A postura a ser adotada é a de medir o que é relevante e que produz impacto direto sobre o resultado pretendido. A coleta de dados passa a ter importância vital nesse processo, bem como a sua seleção e tratamento. Nesse ponto, os sistemas de informática são ferramenta indispensável.

Um modelo de mensuração do desempenho, com seus indicadores, não representa a realidade com perfeição. A complexidade não consegue ser plenamente representada nem reproduzida. De acordo com Andersen (2004), indicadores apenas diagnosticam e revelam diversidade e complexidade. Partindo desse pressuposto, adquire ainda mais importância a escolha das variáveis que irão compor um modelo a ser estudado, bem como de como se dão as relações de causa e efeito entre elas.

Os indicadores são as ferramentas que indicam, especificamente, a situação de um determinado processo que compõe um projeto, programa ou política, e que permite avaliar o alcance de metas, avanços e melhorias. Ainda, aponta os pontos fracos, problemas encontrados e necessidade de mudanças. Não são simples números, antes, são atribuições de valor a um determinado objetivo ou situação,

sempre de acordo com a normatização criada, que permita atribuir ao indicador uma avaliação quanto à sua eficiência, eficácia e efetividade.

O conceito de desempenho, que não pode ser objetivamente estabelecido para todo tipo de organização, requer uma construção específica em cada caso. Esta construção tem estreita relação com a missão, visão e valores estabelecidos internamente.

Avaliar o desempenho organizacional através de indicadores é o processo de medir os resultados e impactos dos produtos e serviços produzidos por uma determinada organização no ambiente em que ela atua. Essas medições podem ocorrer em vários níveis e em diferentes momentos do processo de produção, o que pressupõe a criação de indicadores intermediários que permitam o ajuste do processo enquanto ele ocorre.

3.2 Indicadores na gestão pública

A complexidade da atividade organizacional, proporcionada pelas diferentes atividades desenvolvidas ao longo do processo, é fator crítico para a obtenção do resultado planejado. Mensurar o peso e a influência de determinada atividade-meio no resultado, e verificar a aderência e contribuição de uma ação para o produto final são desafios constantes também no serviço público. A adequação das atividades cotidianas à estratégia representa, de acordo com Possamai (2011), a parte mais difícil e demorada para a implementação da estratégia. Isso se deve à falta de decisão do que medir, à falta de alinhamento entre missão, objetivos estratégicos e práticas diárias e à dificuldade de implementar o sistema de medição.

No setor público, para Rico et al (1998), não há como pretender medir a atividade do estado de forma pouco complexa, como uma simples relação entre custo e benefício obtido.

De acordo com Pereira (2005), administrar baseado no desempenho contribui para que as pessoas envolvidas no processo pensem estrategicamente, ajuda administradores públicos a se concentrarem no melhor modo de fazerem seu trabalho e de mostrarem aos governantes e órgãos de controle o que estão fazendo para traduzir em resultado os objetivos do projeto político em curso. Além disso, serve aos governantes como subsídio para decisão entre investimentos, ao priorizar o de maior impacto.

Para Antico e Januzzi (2005), os indicadores estão presentes não apenas na avaliação da gestão, mas sim ao longo de todo processo de elaboração de políticas públicas. Desde o diagnóstico, passando pela formulação de programas, pela execução e, chegando, finalmente, à avaliação. As medidas coletadas possuem características e tipos diferentes, servindo às diferentes fases do processo de formulação e avaliação de políticas públicas. O quadro identifica as características das etapas propostas.

Quadro 1: Indicadores requeridos nas etapas do Ciclo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas. Fonte: ANTICO, Claudia; JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores e a Gestão de Políticas Públicas, 2005.

Etapas	Tipos e Propriedades	Fontes de Dados Predominantes
Elaboração do Diagnóstico Indicadores que permitam “retratar” a realidade	Ampla escopo temático Ampla desagregabilidade geográfica e populacional Validade de <i>constructo</i> Boa confiabilidade	Censos Demográficos Pesquisas amostrais
Formulação de programas e seleção de alternativas Indicadores que orientem objetivamente a tomada de decisão	Indicadores sintéticos Indicadores multicriteriais Tipologias de situações sociais	Censos Demográficos Pesquisas amostrais
Implementação/Execução Indicadores que permitam “filmar” o processo de implementação dos programas formulados e a eficiência	Esforço (insumos/processos) Atualidade/regularidade Sensibilidade Especificidade	Registros Administrativos Registros gerados nos procedimentos dos próprios programas
Avaliação Indicadores que permitam “revelar” a eficácia e efetividade social dos programas	Resultados e Impactos Distância às metas Tipologias	Pesquisas amostrais Registros administrativos Grupos focais Pesquisas de egressos e participantes no programa

Percebe-se que há diferentes características e finalidades entre os indicadores propostos no quadro anterior. Eles atendem de maneira específica a

cada uma das diferentes fases do ciclo das políticas públicas, as quais variam em termos de escopo e amplitude de análise. Parte-se de uma análise menos específica e ampla, a partir de onde são propostas análises mais detidas sobre populações menores. A fase seguinte, de controle da atividade em si, e posteriormente, o escopo volta a ser ampliado para a medição do impacto e aderência ao planejamento.

A avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e o impacto (efetividade) do programa. Essa ideia, para Zucatto et al (2009), é um dos alicerces da Lei de Responsabilidade Fiscal. De acordo com Baumohl (2008), não há indicador ou conjunto de medidas que consiga retratar por inteiro o panorama futuro. No entanto, produz uma imagem sobre as condições de um setor específico em um dado instante.

Um indicador estará cumprindo o seu papel na medida em que atender os seguintes aspectos: representar metas atingíveis, ser facilmente mensurado, expressar necessidades do cliente e da alta administração, ser de fácil compreensão e possuir alinhamento à estratégia. Claramente, é um conjunto de indicadores que poderá exercer essas funções, visto que a composição de indicadores ou conceitos com tantas dimensões assume complexidade se torna inviável, exatamente pelas características que os bons indicadores possuem. Além disso, os indicadores devem ser os mais sensíveis, alinhados e específicos aos efeitos produzidos pela ação ou programa público, pelo monitoramento de grupos específicos da população – idade, faixa de renda, escolaridade, sexo (HARRINGTON, 1995).

Na visão de Trzesniak (1998), causas e efeitos na construção dos indicadores podem ter relação determinística – quando estão diretamente relacionados – ou estocásticos – quando a existência ou presença de um fator pode ou não levar a um efeito. Em geral, a relação puramente determinística não é verificável na realidade das áreas humanas e sociais. A complexidade aumenta, ainda, se soma-se a isso o fato de que vários fatores, com pesos diferentes concorrem até a medição do resultado.

A coleta e organização desses dados é fator determinante para a concretização de um sistema de avaliação de desempenho da gestão através de indicadores. Para Jannuzzi (2005), ter uma série de dados ao longo de um

determinado período de tempo, colhidos com metodologia semelhante, permitem uma apuração mais precisa da situação e impede que alterações conceituais causem alguma distorção na medição.

Fica claro que existe uma série de mecanismos, regulamentos e órgãos de controle que têm por objetivo desenvolver a gestão pública, seja pela instituição de auditorias ou pela disseminação da educação fiscal, tanto dos servidores investidos em cargos como da população em geral. Percebe-se o esforço que vem sendo feito tanto pelo comprometimento com o resultado – do ponto de vista meramente administrativo – como pela responsabilização dos gestores – do ponto de vista técnico-legal.

Além disso, mesmo que existam dificuldades em avaliar políticas públicas usando como base em estatísticas oficiais existentes, elas fornecem dados importantes que, com o devido tratamento e customização, podem servir de base para o estudo e reflexão sobre a qualidade da gestão e adequação das políticas públicas às necessidades da população. Ademais, é obrigação do gestor público, em todos os níveis, que esteja ciente da sua responsabilidade em gerar, além dos resultados, as ferramentas que publicizem suas ações, resultados, em acordo com os princípios legais vigentes para a gestão pública no estado brasileiro.

3.3 Legislação, órgãos de controle e mudança cultural na gestão pública

A Lei de Responsabilidade Fiscal é a forma como ficou conhecida a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Esta lei é considerada criadora de um novo paradigma de gestão, aproximando ao conceito de excelência que passa a ser exigido do serviço público por parte da população, dos órgãos de controle e do governo. Ela gerou aumento do nível de publicização dos investimentos públicos, especificamente nas áreas de grande interesse social, como é o caso da educação. Como consequência, percebe-se que houve uma modificação de foco do controle e avaliação, passou-se a dar mais importância ao resultado e ao impacto gerado por uma determinada ação ou projeto em detrimento ao estrito controle físico ou financeiro de um determinado conjunto de processos administrativos ou despesa (ZUCATTO, 2009).

Na origem, a Controladoria Geral da União, de acordo com o histórico disponibilizado em seu *site*, era chamada de Corregedoria Geral da União.

Inicialmente ligada à Presidência da República, o órgão tem como propósito defender o patrimônio público, combatendo a fraude e a corrupção no âmbito do Poder Executivo Federal. Posteriormente, alterações deram-lhe atribuições não apenas de controle, mas também de orientação e antecipação aos problemas da gestão pública, e ao dirigente máximo do órgão foi atribuída a denominação de Ministro do Estado de Controle e Transparência (CGU, 2012).

As atividades da CGU estão intimamente relacionadas ao dia-a-dia da gestão pública. Na área de Auditoria e Fiscalização, suas funções são, entre outras, de avaliação da execução de programas de governo e controle nos gastos com pessoal da Administração Pública Federal, além de auditorias anuais, auditorias e operações especiais e interação com gestores federais.

A Lei de Acesso à Informação – que é como ficou conhecida a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – também adicionou novos componentes que contribuem com a mudança cultural que vem acontecendo no serviço público. Ao regular a previsão constitucional de acesso à informação de interesse particular ou coletivo por parte do cidadão, aprofunda a ideia de transparência e *accountability* no serviço público. Mais do que encarregar gestores de prestar informação, prevê que seja mantido registro sobre as atividades, resultados, administração patrimonial, uso de recursos financeiros, licitações, resultados de inspeções e auditorias em local de fácil acesso, utilizando todos os meios disponíveis e orientando a divulgação na rede mundial de computadores.

Assim, percebe-se que boa parte da mudança verificada na gestão não provém de mudanças puramente administrativas, mas sim de alterações legais que trouxeram uma série de novas obrigações para o serviço público e, por consequência, novas responsabilidades aos gestores públicos.

4 ANALISE NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

4.1 A formação da instituição

A Universidade Federal de Santa Maria teve sua origem na Lei nº 3.884-C de 14 de dezembro de 1960 e foi a primeira instituição do tipo criada fora de alguma capital. Criada como Universidade de Santa Maria no mesmo ato que instituiu também a Universidade Federal de Goiás, deixou transparecer a intenção do então Presidente da República Juscelino Kubitschek de Oliveira em interiorizar o ensino superior federal no Brasil (PDI/UFSM, 2011).

As alterações significativas ao longo de sua história transformaram a USM de três faculdades e um centro politécnico (1960), passando a oito faculdades, vinte institutos e uma estrutura administrativa inicial (1962), chegando até a federalização em 1965, e a obtenção do nome que se tornou marca do ensino superior no Brasil – UFSM. A Instituição passou a se expandir com a organização das unidades de ensino em substituição aos institutos e às faculdades, e incorporação de uma série de instituições de ensino federais voltadas ao ensino técnico que estavam localizadas no interior do estado do Rio Grande do Sul. Posteriormente, houve modificação também na estrutura administrativa, a qual veio sendo aprimorada até chegar ao formato definido em 2010: Administração superior, exercida pelos Conselhos – que são órgãos de deliberação coletiva – e pela Reitoria, órgão executivo que concentra as tarefas de gestão. Em nível intermediário, conta com Unidades Universitárias e Órgãos Suplementares Centrais, e em nível inferior, pelos Departamentos (PDI/UFSM, 2011).

4.2 PDI: ferramenta de gestão da UFSM

A Universidade Federal de Santa Maria tem seus objetivos e finalidades definidos formalmente em estatuto. Lá, além do destaque dado às atividades de ensino, pesquisa e extensão, percebe-se a vocação institucional de fomentadora do desenvolvimento, na medida em que prevê que o desenvolvimento seja estendido a toda sociedade.

Essa vocação é trazida à realidade através do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Apoiado no processo de planejamento estratégico e na exigência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, estabelecido pela Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004. Seguiram-se, ainda, outras normas que regulamentaram e delimitaram o conteúdo e a metodologia de desenvolvimento do PDI.

O PDI contempla uma análise pormenorizada do ambiente no qual a instituição se insere, levando em consideração as oportunidades, ameaças, além das forças e fraquezas que a instituição encerra em si. Esses documentos contam com a participação da comunidade universitária e traduzem os anseios e expectativas não apenas desta, mas de uma parcela ampla da população, tão grande é a importância da atividade da UFSM para a região, o estado e o país. O processo envolveu a troca de conhecimento com outras instituições de ensino superior, sensibilização da comunidade universitária e a elaboração, em si, do documento.

O Plano de Desenvolvimento Institucional 2011-2015 da UFSM define conceitos importantes, que têm estreita relação com o estudo da gestão do desempenho, visto que “representa um documento para a gestão buscar a evolução dos processos pedagógicos e gerenciais, facilitando a ação do gestor e possibilitando o desenvolvimento das atividades acadêmicas de maneira qualificada” (UFSM, p.19, 2011). Por exemplo, define a filosofia institucional por meio da declaração de missão, visão e valores.

1.3.1 Missão

Construir e difundir conhecimento, comprometida com a formação de pessoas capazes de inovar e contribuir com o desenvolvimento da sociedade, de modo sustentável.

1.3.2 Visão

Ser reconhecida como uma instituição de excelência na construção e difusão do conhecimento, comprometida com o desenvolvimento da sociedade, de modo inovador e sustentável.

1.3.3 Valores

Comprometer-se com a educação e o conhecimento, pautada nos seguintes valores:

- Liberdade;
- Democracia;
- Ética;
- Justiça;
- Respeito à identidade e à diversidade;
- Compromisso social;
- Inovação; e
- Responsabilidade. (PDI/UFSM, 2011)

Para o alinhamento das ações de gestão, foram definidos no PDI seis eixos norteadores, quais sejam: (1) foco na inovação e sustentabilidade; (2) inclusão, acesso e acessibilidade, cooperação e inserção social; (3) qualificação das atividades acadêmicas; (4) valorização das pessoas; (5) expansão acadêmica qualificada da UFSM; e (6) otimização da gestão institucional. Os seis eixos norteadores resumem e envolvem toda atividade desenvolvida pela instituição. A instituição compromete-se, portanto, a fazer apenas as atividades que estejam relacionadas a esses alvos. Também, adquire subsídio que fundamenta as suas decisões, e que serve de apoio durante todo o ciclo de planejamento.

4.3 Portal UFSM Indicadores

Seguindo a orientação de órgãos de controle, legislação e normativas estabelecidas para o serviço público, e em sintonia com a realidade atual de controle social, transparência e *accountability*, a UFSM disponibilizou um espaço virtual onde passou a compartilhar informações sobre a sua atividade. Com lançamento no mês de setembro de 2011, a iniciativa permite que qualquer pessoa tenha acesso a números e estatísticas referentes às atividades das bibliotecas, cursos, diplomados, estudantes, ingresso e servidores. O portal, ainda em desenvolvimento, disponibiliza um glossário que permite compreender melhor termos que constam entre suas tabelas, e conta também com um *link* para contato, que permite contribuições da comunidade.

As informações do portal são apresentadas em forma de tabelas, agrupando dados de acordo com diferentes critérios. Por exemplo, é possível obter a informação sobre o total de servidores da instituição, segregando-os por cargo, categoria, escolaridade, grupo de cargo, jornada de trabalho, por situação e por unidade de exercício. Ainda, em muitos dos casos, são apresentadas séries históricas que permitem verificar o comportamento de muitas das atividades nos últimos anos.

As informações disponibilizadas no portal de indicadores estão disponíveis no Sistema de Informações para o Ensino, que congrega os processos administrativos de maneira informatizada.

O conceito de indicadores, enquanto medidas quantitativas ou qualitativas, que apontam, indicam, aproximam e permite mensurar as características, mudanças

e objetivos de um processo, sistema ou organização (DEPONTI, 2002) sugere que este conceito emitido ou medida extraída dê margem a interpretação e avaliação. De fato, toda a razão de existir previsão de publicidade, acessibilidade à informação e transparência reside na possibilidade de controle pelo cidadão, na busca da melhoria de uma demanda social através de políticas públicas. Como já foi visto, avaliar e medir segundo indicadores não permite enxergar toda a realidade, mas sim a porção dela que é relevante em determinadas circunstâncias.

A UFSM apresenta os seus indicadores na forma de números absolutos. Indicadores podem, ainda, ser apresentados em forma de taxas, proporções ou índices. A análise proporcionada por esses indicadores em números absolutos é bastante direta, focando no resultado em si e não acrescenta outras dimensões – como a dimensão econômica e financeira, por exemplo – senão a própria análise da eficácia ou quantificação das atividades abordadas. A situação dos processos abordados pode ser conhecida de forma geral, e até mesmo é possível comparar os resultados da base histórica.

Por outro lado, o contraponto necessário a essa opção em apresentar os indicadores sob forma de números absolutos – seja ela deliberada ou circunstancial – é de que os indicadores informam pouco a respeito da eficiência e efetividade da ação. É claro que medir impactos da ação pública é uma tarefa mais complexa, mas a dimensão de eficiência recebe grande atenção da opinião pública, afinal de contas: é de interesse público que a ação pública tenha resultado com o uso do mínimo possível de recursos.

Por mais que esteja disponível a informação acerca do total de obras no acervo das bibliotecas da Instituição, não há disponibilidade de verificar se houve ampliação no acervo em proporção adequada ao aumento de alunos proporcionado pelo aumento de cursos da UFSM. Ainda, é possível verificar o número de diplomados, visualizando os totais por critérios de “modalidade de curso” ou “unidade de ensino”. No entanto, não está disponível a informação de quantos semestres os formandos permaneceram matriculados, colando o grau no período previsto ou se excederam a seqüência aconselhada do curso.

Os indicadores presentes no portal da UFSM vêm atender o interesse público, apresentados da forma que estão, pois fornecem informações sobre o serviço público em um nível adequado à exigência do contribuinte. No entanto, não é possível dizer que concluem ou encerram informação suficiente para atender outra

importante dimensão do trabalho com indicadores: o apoio ao planejamento e à gestão.

Dessa forma, fica claro que o trabalho com indicadores na UFSM, ainda em fase de implementação, pode ser ampliado, visto que ainda há muitos benefícios que podem ser obtidos.

4.4 Indicadores como justificativa da ação institucional

O Portal UFSM Indicadores é uma iniciativa que nasceu devido a demandas externas – leis, orientações dos órgãos de controle, demandas sociais – e internas – necessidade de apoio à gestão. O PDI UFSM 2011-2015 fornece os subsídios necessários para compreender o papel da UFSM diante da sociedade, e para orientar sua ação em direção a seus objetivos. Portanto, tem-se no aprimoramento do trabalho com indicadores uma iniciativa decisiva para concretizar a visão institucional.

Para isso, propõe-se que seja intensificada a disseminação de conhecimento sobre a filosofia institucional e a proposição de indicadores. A UFSM, que conta com mais de 4,5 mil servidores – entre docentes e técnico-administrativos em educação – obteria grandes vantagens ao estimular o comprometimento entre todos os setores. A integração necessária, com a compreensão do papel de cada setor e sua contribuição para o resultado final da Instituição.

Seria possível, assim, medir e avaliar o resultado de atividades que tenham contribuição decisiva no resultado final, criando indicadores que tenham validade não apenas segundo a ótica da transparência e *accountability* em um nível imediato – comprovação da eficácia da ação pública, ou a capacidade da instituição em fazer ensino, pesquisa e extensão. O desafio é criar e publicizar indicadores que justifiquem a ação da UFSM perante a sociedade por meio da comprovação de sua eficiência e efetividade.

4.5 Propondo indicadores que monitorem eficiência e efetividade

A UFSM possui, até o momento, indicadores que se referem ao seu produto final que é entregue à sociedade, não desenvolvendo fórmulas que envolvam também o consumo de insumos e recursos de produção. São indicadores que, se por um lado, permitem a interpretação direta, permitem uma análise menos profunda do que é possível com indicadores que relacionam duas ou mais variáveis.

Para a proposição de indicadores, a metodologia proposta por Trzesniak (1998) estabelece diferenças entre os indicadores que servem a grupos com diferentes sobre a organização: sociedade, gestores e analistas de negócios. Ainda, indica que a escolha de indicadores deve ser pautada pela aderência a um conjunto de propriedades indispensáveis e desejáveis, quais sejam:

Relevância: o indicador deve retratar um aspecto importante, essencial, crítico do processo ou sistema em algumas das dimensões analisadas (política, social, ambiental e econômica);

Gradação de intensidade (variabilidade): o indicador deve variar suficientemente no espaço dos processos e sistema de interesse;

Univocidade: o indicador deve retratar com total clareza um aspecto único e bem definido do processo/sistema;

Padronização a geração do indicador deve basear-se em uma norma, um procedimento único, bem definido e estável no tempo;

Rastreabilidade: os dados em que a obtenção do indicador é baseada e os cálculos efetuados devem ser registrados e preservados.

A instituição pode, portanto, priorizar aquelas ações que proporcionam uma contribuição maior para a concretização da visão, e que estão mais alinhadas com o seu plano estratégico, o qual está formalizado no PDI. Da mesma forma, pode definir processos administrativos que são determinantes para o resultado de determinada ação e agir sobre eles, definindo os padrões mínimos necessários, identificando falhas e controlando o processo em suas fases para a realização do objetivo.

A capacitação dos setores técnicos da UFSM para a avaliação das atividades por meio de indicadores permite, também, definir quais os aspectos que possuem maior peso para o sucesso de uma ação, entendendo os fatores que atuam sobre ele, modificando, retardando ou impedindo o resultado desejado. Ao gerar um

indicador que comunique isso aos gestores, torna-se possível a tomada de ações corretivas.

Pela aplicação dos conceitos acima referidos, e pela disseminação da compreensão do padrão mínimo que se espera para os serviços prestados na UFSM, é possível para a administração estabelecer quais os processos administrativos que tem maior relevância e que definem o desenvolvimento institucional – eficácia, eficiência e efetividade, principalmente.

CONCLUSÕES

O uso de indicadores na UFSM, do qual a ação mais clara é o lançamento do portal em seu sítio eletrônico, representa uma oportunidade que permite uma exploração muito maior – até mesmo pelo pequeno período de existência desta iniciativa. A UFSM, que se encontra em um momento de expansão e redefinição do seu papel perante a comunidade, precisa lançar mão de mais e mais tecnologia de gestão que possibilite o desenvolvimento institucional, o qual redundará no benefício da sociedade, conforme a sua declaração de missão prevê.

O presente estudo não pôde, dada a complexidade e amplitude das ações de uma Instituição como a UFSM, especificar os processos ou serviços a serem controlados por meio indicadores, pela proposição de níveis desejáveis de aderência aos objetivos. O processo de avaliação da gestão por meio de indicadores, e a publicização dos resultados mediante a sociedade é um processo que demanda mudança cultural que chegue em todos os níveis da instituição. Os diversos setores da Instituição, ao longo desse processo de aprendizagem organizacional, compreenderão sua contribuição à comunidade e poderão atender a demanda social não apenas pela prestação do serviço em si, mas também pela informação bom uso do recurso público e pela efetividade da política desenvolvida.

Futuramente, é possível propor estudo que considere individualmente uma demanda social sobre a qual a UFSM, através de suas ações de ensino, pesquisa e extensão, exerça considerável influência. Pela análise de séries históricas dos indicadores sociais em comparação à evolução no desenvolvimento da ação institucional – volume investido em custeio, investimentos, recursos humanos – pode-se chegar a conclusões a respeito da eficácia e efetividade da ação da UFSM diante da sociedade, a qual investe recursos e deposita sua confiança sobre as políticas públicas institucionais.

A tendência de aprofundamento da pressão sobre a administração pública provém da soma de mudanças culturais na população, que demonstra maior interesse pela ação estatal que se traduz em direitos para a melhoria da qualidade de vida e pelo fácil acesso à informação que as novas tecnologias permitem. O poder público responde a esse estímulo e cria novos mecanismos e sistemas para controle e avaliação da gestão pública, na qual o cidadão, em sintonia com a

tendência de transparência e *accountability*, adquire papel ativo na busca da transformação da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – Brasília: MP, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão – Brasília, 2009.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Strategic learning & the balanced scorecard**. Strategy and Leadership; Sep/Oct 1996.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **The Balanced Scorecard: measures that drives performance**. Harvard Business Review, Jan/Feb 1992.

SILVA, Ricardo Toledo. **Eficiência e Eficácia da Ação Governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação**. Brasília, Ipea, 2002.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo**. Brasília, Ipea, 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2011-2015**. Pró-Reitoria de Planejamento, 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. Pró-Reitoria de Planejamento **Curso de Metodologia do Planejamento, Indicadores e Cadastro de Plano de Ação de Projetos Administrativos**. COPLIN/Pró-Reitoria de Planejamento, Outubro de 2011.

ROCHA, Diega. **Sul ganhará mais 33 unidades de ensino superior e profissional**. Brasília, 5/9/2011. Disponível em <http://reuni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=982:sul-ganhara-mais-33-unidades-de-ensino-superior-e-profissional&catid=39:noticias-principais&Itemid=30>. Acesso em 28/11/2011.

KANITZ, Stephen. **O significado da palavra gestão**. São Paulo, 2011. Disponível em <http://blog.kanitz.com.br/2011/03/o-significado-da-palavra-gest%C3%A3o.html>. Acesso em 15/10/2012.

TZU, Sun. **A arte da guerra**. Versão para e-book. Gafa, 2000. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/82464459/Sun-Tzu-Arte-Da-Guerra>. Acesso em 17/10/2012.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal**. Brasília, UnB, 2006.

LANE, Jan-Erik. **New public management**. Londres: Routledge, 2000.

SANTOS, Luiz Alberto; CARDOSO, Regina Luna dos Santos. **Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas**. XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental". Caracas, 2001

HELOU FILHO, Espiridião Amin; OTANI, Nilo. **A Utilização de Indicadores na Administração Pública**: a Lei nº 12.120/2001 do Estado de Santa Catarina. Revista de Ciências da Administração nº 17, jan./abr. de 2007: Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (SC), 2007. Disponível em <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/adm/issue/view/267>. Acesso em 15/05/2012.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **Poderes Discricionário e Vinculado**. 2011. Disponível em http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20110114163142284 Acesso em 06/11/2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª Edição. 2011. Editora Malheiros

PACHECO, Regina Silvia. **Administração pública gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros**. Disponível em: <<http://www.unijui.tche.br/dead/gp1/documentosij/Administracao%20publica%20gerencial.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2006.

RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

HARRINGTON, James H. **Total improvement management: the next generation in performance improvement**. New York: McGraw-Hill Inc., 1995.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Sobre a CGU – Competências**. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/CGU/Competencias/index.asp>. Acesso em 12/09/2012.

NASSIF, Maria Inês. **Exportações – o avanço das commodities**. Revista Desafios do Desenvolvimento. IPEA. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2513:catid=28&Itemid=23. Acesso em 17/11/2012.

ESCOLA SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. **Educação Fiscal – Programa**. Disponível em <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/programa.htm>. Acesso em 19/11/2012.

MISES, Ludwig von. **Bureaucracy**. New Haven: Yale University Press, 1944.

BAUMOHL, Bernard. **The Secrets of Economic Indicators**. New Jersey: Wharton School Publishing Inc. 2005

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete.** Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

ZUCATTO, L. C. *et al.* **Proposição de indicadores de desempenho na gestão pública.** ConTexto, Porto Alegre, v. 9, n. 16, 2º semestre 2009.

ANTICO, Claudia; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores e a Gestão de Políticas Públicas.** Revista da Fundação do Desenvolvimento Administrativo – Governo do Estado de São Paulo, Nov/2006.

TRZSENIAK, Piotr. **Indicadores quantitativos: reflexões que antecedem seu estabelecimento.** Ci. Inf., Brasília, v. 27, n. 2, p. 159-164, maio/ago. 1998.

DEPONTI, Cidonea Machado; ECKERT, Córdula; AZAMBUJA, José Luiz Bortoli de. **Estratégia para construção de indicadores para avaliação da sustentabilidade e monitoramento de sistema.** Agroecol. eDesenvol. Rur. Sustent. Porto Alegre, v.3, n.4, out/dez 2002