

## ARTIGO ORIGINAL

CARVALHO, Rogério Galvão de <sup>[1]</sup>, LEAL, Cícero Pereira <sup>[2]</sup>

CARVALHO, Rogério Galvão de. LEAL, Cícero Pereira. A Importância Da Escolha De Indicadores Para Avaliação Eficiente De Políticas Públicas. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 06, Ed. 04, Vol. 09, pp. 213-221. Abril de 2021. ISSN: 2448-0959, Link de acesso: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/indicadores-para-avaliacao>, DOI: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/administracao/indicadores-para-avaliacao

## Contents

- RESUMO
- 1. INTRODUÇÃO
- 2. PROCESSO DE ESCOLHA DOS INDICADORES
- 3. CONCLUSÃO
- REFERÊNCIA

## RESUMO

Com o aumento populacional e a crescente demanda por serviços públicos, cada vez mais sofisticados, associados à escassez dos recursos, os governos têm que ser eficientes na gestão das políticas públicas. A investigação pretendeu avaliar a importância da escolha dos indicadores: sociais, econômicos e ambientais, para o sucesso na gestão das políticas públicas. O artigo inicia a discussão a partir do problema ou da demanda socioeconômica, identificada e inserida na agenda central do governo, passando pelo processo de: elaboração, formulação, implantação e acompanhamento (monitoramento, avaliação e ajuste) de execução das ações dos projetos e dos programas da referida política. Esse processo, se bem ajustado, permite a solução eficiente, isto é, com alto retorno e baixo custo, tanto do ponto de vista privado, quanto ambiental, como social da demanda ou problema socioeconômico apresentado. Além disso, o artigo se propôs a realizar uma breve análise teórica recente e apontar os maiores problemas na escolha dos indicadores, para

mensurar com eficiência o impacto da política pública, com intuito de municiar as futuras decisões políticas.

Palavras Chaves: Indicadores, Avaliação, Políticas Públicas.

## 1. INTRODUÇÃO

É fundamental, na gestão de Políticas Públicas, que se utilizem instrumentos adequados que auxiliem no acompanhamento (monitoramento, avaliação e ajustes), para que elas atinjam seus objetivos estratégicos de forma assertiva, despendendo pouco recurso e atingindo níveis altos de retorno. Para isso, a escolha de indicadores eficientes que auxiliem nas avaliações e nos prognósticos dessa política, seria vital para o processo decisório, no que diz respeito à gestão eficiente das políticas públicas.

Surge em meados do século XX (com a intensificação das atividades de planejamento do setor público e com a formulação de políticas públicas de longo prazo) o desenvolvimento e a utilização dos indicadores sociais como método (BAUER, 1967; BUSTELO, 1982). Os indicadores sociais, de acordo com Jannuzzi e Pasquali (1999) tem a função de: (1) subsidiar a elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano e planos plurianuais de investimentos; (2) avaliar os impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos; (3) justificar o repasse de verbas federais para implantação e acompanhamento dos programas sociais; e (4) atender à necessidade de disponibilizar outros recursos públicos específicos no transcurso da execução da política pública em questão.

É de suma importância entender das limitações de um indicador social (WHO, 1996; JANNUZZI, 2001) os indicadores sociais devem: (1) ter um nível de cobertura populacional adequado aos propósitos da política pública; (2) ser sensível àquela política pública que se deseja acompanhar; (3) ser específico a efeitos dos programas setoriais da política pública; (4) ser inteligível para os agentes e públicos-alvo da política; (5) ser atualizável periodicamente, a custos razoáveis; (6) ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos; (7) gozar de certa historicidade para possibilitar comparações intertemporais.

De acordo com a literatura sobre o assunto, percebe-se então a importância do processo de

escolha de indicadores relevantes, válidos e confiáveis para aumentar a probabilidade de assertividade na resolução do problema ou da demanda identificados na agenda central do governo e propostos na elaboração da política pública.

Necessita-se de informações específicas em tempo hábil no processo decisório durante as diferentes etapas do ciclo da gestão de política pública: identificação da demanda (problema), inclusão na agenda central do governo, elaboração e formulação da política e por fim o acompanhamento (monitoramento, avaliação e ajustes) da execução dessa política pública.

Por isso, é importante observar que não só indicadores sociais devem ser utilizados no acompanhamento de políticas públicas. É importante salientar que de acordo com Louette (2007), os indicadores devem abarcar essencialmente 03 (três) aspectos: social, ambiental e econômico.

No Brasil, por exemplo, no final do século XX, com a inserção da eficiência como princípio na Constituição Federal, passou-se juridicamente a exigir como requisito a eficiência na gestão pública. Os efeitos da adoção constitucional desse princípio foram reforçados pelo artigo 2º da Lei nº 9.874/99, que trata do processo administrativo no âmbito federal, que também inseriu a eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública.

O conceito de eficiência utilizado, nesta investigação, é a eficiência produtiva Pareto-Koopmans, proposta por França (2005), que ressalta a proposta de Koopmans em 1951, para a especialização microeconômica do conceito de eficiência de Pareto, para a produção de bens e serviços gerada por uma organização, onde uma firma é eficiente quando ela otimiza a produção gerada comparativamente ao consumo necessário.

Os estudos, ainda segundo França (2005), sobre eficiência produtiva de Pareto-Koopmans é formada de duas vertentes: (1) A eficiência técnica, que evita desperdícios, tanto na quantidade de insumos (maiores do que o necessário), quanto na produção de bens ou serviços (inferiores às consideradas possíveis); e (2) a eficiência econômica ou alocativa, que se refere maximização da receita e minimização dos custos envolvendo quantidades e os preços ótimos, tanto dos insumos consumidos e quanto dos produtos gerados.

Por outro lado, Marinho e Façanha (2000), destacam dificuldades para analisar a eficiência alocativa em setores de difícil determinação de preços. Além disso, pontuam que geralmente, em magnitude, as ineficiências alocativas são menores do que as de eventuais ineficiências técnicas.

Além disso, Torres e Cavalieri (2015) apresentam, por intermédio de uma avaliação crítica, problemas em dois indicadores comuns na literatura econômica brasileira: a participação da indústria no PIB e a relação valor de transformação industrial (VTI) / valor bruto da produção (VBPI). Na primeira medida revelam oscilações bruscas por conta de mudanças na metodologia e na segunda parece a impossibilidade da captura das diferenças interindustriais. Assim, de acordo com os autores, tais indicadores podem levar a enganosas conclusões sobre a estrutura produtiva nacional.

De acordo com Guimarães e Januzzi (2005), que realizam outra análise crítica, especialmente do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, há problemas tanto de natureza conceitual (e metodológica) quanto de uso de indicadores sintéticos como critérios de elegibilidade de municípios para implementação de determinadas políticas públicas. Por isso apontam como necessidade para a construção de indicadores tanto fontes secundárias padronizadas como a produção de dados customizados no âmbito dos próprios programas.

## 2. PROCESSO DE ESCOLHA DOS INDICADORES

De acordo com Januzzi (2014), se o programa ou o projeto produzem resultados e impactos, é necessário analisar os custos envolvidos na operacionalização para se produzir as unidades de resultados e os impactos num período naquele espaço. Essa é uma informação fundamental para avaliar a sustentabilidade da política pública em questão.

Para fechar o ciclo da gestão da política pública, no acompanhamento (monitoramento, avaliação e ajustes) de políticas públicas, o indicador é peça chave, uma vez que tanto os diagnósticos, quanto os resultados como os prognósticos serão tecnicamente mais bem respaldados, para reavaliação sistemática do processo.

Acontece, de acordo com Nepp (1999), que o processo é, ao mesmo tempo, muito mais complexo e falível do que preconizam os modelos clássicos de planejamento, por conta de

que no processo existe a interferência de muitos fatores que extrapolam as questões técnico-científicas, produzindo certo viés nos resultados obtidos. Segundo Cotta (1998), no Brasil, por exemplo, na prática, geralmente as avaliações dessas políticas públicas não subsidiam a escolha no processo decisório, porque produzem resultados inadequados, atribuídos à ineficiência da escolha do sistema de indicadores.

Como relatam Carvalho; Leal e Souza (2021), existem ambientes que não são propícios para formulação e a elaboração da Política Pública, em especial, porque a cultura organizacional do governo não favorece implantação e acompanhamento de programas de longo prazo, que possa reunir as informações e os dados necessários, cujo horizonte temporal fosse além dos ciclos tradicionais: ou de um mandato de governo ou do Plano Plurianual.

Para que um indicador cumpra suas funções e tenha suas métricas adequadas, no acompanhamento da gestão das políticas públicas, é importante ter em mente a função dos indicadores, que, de acordo com Borba (1999), é de produzir informações específicas sobre o desempenho recursivo do programa, do projeto ou da ação de uma política pública, que ajudam a medir as mudanças observadas. De acordo com Pontes (2013), a articulação entre monitoramento e avaliação é fundamental para o sistema de gestão das Políticas Públicas.

A Escolha dos indicadores, devem ter como base uma espécie de calibragem para adequação da demanda ou do problema proposto na agenda governamental como política pública, o mais comum são os Princípios de Bellagio, de acordo com Hardi e Zdan (1997), são orientações desde a escolha dos indicadores, passando pela interpretação e avaliação de todo o processo, até a comunicação dos resultados finais. Este princípio tem objetivo de acompanhamento (monitoramento, avaliação e ajuste) sustentável de organizações públicas, privadas ou da sociedade civil (sem fins lucrativos). Os Princípios de Bellagio orientam diversos trabalhos especialmente na área de indicadores de sustentabilidade (BECKER, 2004; BELL e MORSE, 2008; CEZARE *et al.*, 2007; GUIMARÃES, 2010; LOUETTE, 2009).

A escolha de indicadores, que é parte do ciclo de políticas públicas, conforme vastamente confirmada na literatura, é precedida da definição da agenda política, pelos *stakeholders*. Na escolha, um *trade-off* está na customização ou padronização dos indicadores. De acordo com Resende (2013) cada programa, ou política pública, demanda um sistema de indicadores específicos à sua gestão. Cada uma das etapas também demanda indicadores com

características distintas, dificultando a criação de modelos padronizados, aplicáveis em qualquer situação.

O principal parâmetro, para identificar o ponto ótimo entre a padronização e a customização dos indicadores é o proposto por Januzzi (2004), que utiliza três fatores para diferenciar os indicadores: (1) para avaliação da eficiência dos meios e recursos empregados; (2) para avaliação da eficácia no cumprimento das metas estabelecidas na política pública; e (3) para avaliação da efetividade social do programa.

### 3. CONCLUSÃO

Diante da discussão promovida, nesta investigação, fica nítida, a importância da escolha de bons de indicadores para a utilização, em especial, na fase de acompanhamento (monitoramento, avaliação e ajuste) da execução das políticas públicas, com intuito de se obter resultados mais assertivos, com relação à medição do desempenho das políticas públicas da agenda central do governo. Conforme se observa, existem, na literatura, mecanismos que garantem uma escolha ótima para o agente governamental, mas na prática as inconsistências de indicadores podem constituir distorções em resultados o que levaria a viés de escolha.

Mas ainda resta uma questão, que não fora contemplada, ou pelo menos exaurida, nas discussões acerca do assunto, que seria o dilema, o *trade-off*, entre a customização e a padronização da métrica utilizada nos indicadores.

De um lado, a ausência de padronização dos indicadores no que tange aos registros processuais, recomendada pelos estudos técnicos, é uma barreira para a utilização deles em outras políticas públicas. Por outro lado, o fato de, nas métricas, serem os indicadores customizados, facilita o entendimento do processo, e aumenta a confiabilidade e assertividade da medição, tanto da ação, quanto do projeto, como dos programas afetos àquela política específica.

## REFERÊNCIA

BAUER, RAYMOND. *Social indicators*. Cambridge, MIT Press, 1967.

BECKER, J. *Making sustainable development evaluations work*. Sustainable Development, v. 12, n. 4, p. 200-211, nov. 2004.

BELL, S.; MORSE, S. *Sustainability Indicators: Measuring the Immeasurable?* 2. ed. London: Earthscan, 2008. CEZARE, J. P.;

BORBA, M.L. Indicadores Sensíveis ao Gênero, IICA. (Instituto Inter-americano de Ciências Agrícolas), Ministério de Meio-Ambiente e IRC (International Water and Sanitation Center), Brasília: IICA, 1999.

BUSTELO, E. S. Planejamento e política social. In: Bromley, R. & Bustelo, E. S. Política x técnica no planejamento. São Paulo, Brasiliense/Unicef, 1982. p. 132-52

CARVALHO, R. G. *et al.* Política pública de atração de investimentos em Brasília: erros e acertos. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 06, Ed. 02, Vol. 01, pp. 21-59. fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/ciencias-sociais/erros-e-acertos>.

FRANÇA, J. M. F. Um modelo para avaliar o impacto da assimetria de informação na gestão de organizações sociais com aplicação às universidades federais brasileiras. 2010, Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, 2005.

GUIMARÃES, P. B. V. Avaliação de políticas públicas para a gestão integrada de recursos hídricos sob a ótica das dimensões institucional e ambiental. 2010. 179 f. Tese (Doutorado em Recursos Naturais) – Centro de Tecnologia e Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil, 2010.

GUIMARÃES, R. S. J. et al. Indicadores Sintéticos e Suas Aplicações em Políticas Públicas. Uma Análise Crítica. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 7, núm. 1, maio, 2005,

pp. 73-90.

HARDI, P.; ZDAN, T. *Assessing Sustainable Development: Principles in Practice*. Winnipeg: IISD, 1997. Disponível em: <https://www.iisd.org/system/files/publications/bellagio.pdf>.

JANNUZZI, P. M; PASQUALI F. A. Estimação de demandas sociais para fins de formulação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 33(2):75-94, mar./abr. 1999.

JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas, Alínea, 2001.

JANNUZZI, P. M. Verbete avaliação. In: BOULLOSA, R. F. (Org.). *Dicionário para formação em gestão social*. Salvador: CIAGS, 2014, v. 1. p. 24-27

LOUETTE, A. Indicadores de Nações: Uma contribuição ao diálogo da Sustentabilidade. 1. ed. São Paulo: WHH (Willis Harman House), 2009. p. 116

LOUETTE, A. *Ferramentas de Gestão de Responsabilidade Socioambiental: Uma Contribuição para o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: WHH (Willis Harman House), 2007.

MARINHO A.; e FAÇANHA L. O. Hospitais universitários: avaliação comparativa de eficiência técnica. *Economia Aplicada* 2000; 4: 315-349.

NEPP/Unicamp. *Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final*. Campinas, 1999

PONTES, G. Instrumentos para monitoramento e avaliação das políticas e programas do Ministério da Educação. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 1, p. 142-159, 2013

RESENDE, L. M. *Monitoramento e avaliação do Proinfância: uma proposta metodológica*. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional) – Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.



TORRES, R. L.; e CAVALIERI H. Uma crítica aos indicadores usuais de desindustrialização no Brasil. Rev. Econ. Polit. vol.35 no.4 São Paulo, 2015. Disponível Em [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572015000400859&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572015000400859&script=sci_arttext)

WHO (*World Health Organization*). *Catalogue of health indicators*. Geneva, 1996.

[1] Doutorando em Ciências Empresariais, Mestre em Economia, Especialista em Direito Público, Bacharel em Economia.

[2] Doutorando em Ciências Sociais- Unisinos - Mestre em Gestão Econômica do Meio-Ambiente; Bacharel em Economia. Técnico em Segurança do Trabalho. Professor da Escola Superior de Gestão e Perito Judicial.

Enviado: Fevereiro, 2021.

Aprovado: Abril, 2021.