

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

GUILHERME SILVA FRACAROLLI

**O USO DE INDICADORES NO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS NO BRASIL**

SÃO PAULO

2015

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

GUILHERME SILVA FRACAROLLI

**O USO DE INDICADORES NO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS NO BRASIL**

Trabalho individual apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.
Campo do Conhecimento: Administração Pública
Orientador: Prof. Dr. Antônio Gelis Filho

SÃO PAULO

2015

O USO DE INDICADORES NO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Guilherme Silva Fracaroli

RESUMO

O presente trabalho tem origem na dissertação realizada ao final do curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas abordando a questão de gestão por resultados na Prefeitura Municipal de Osasco e sua disseminação do planejamento estratégico para o corpo de funcionários. A partir desse, foi verificada a necessidade de que fosse abordado o contexto de planejamento envolvendo indicadores para a construção de políticas públicas, com ênfase nas etapas de formulação e avaliação. Diante do entendimento da importância dessas fases no processo, mirou-se uma maior compreensão de como se relacionam, buscando ser conceitual e, ao mesmo tempo, propositivo na adoção de medidas que possam aprimorar a gestão pública brasileira. Assim, concluiu-se a necessidade de permanente observação e acompanhamento dos indicadores em todas as etapas.

Palavras-chave: indicadores – planejamento público – políticas públicas – gestão por resultados

ABSTRACT

This work comes from the dissertation carried out at the end of the course Professional Master's in Management and Public Policies addressing the issue of results oriented management in the city of Osasco and dissemination of strategic planning for its employees. From this, urged the need to address the context of planning involving indicators for the construction of public policies, with emphasis on the formulation and evaluation stages. On the understanding of the importance of these phases in the process, aimed a greater understanding of how they relate to each other, seeking to be conceptual and at the same time, purposeful in the adoption of measures that can improve the Brazilian public management. Thus, the obtained conclusion was the need for continuous observation and monitoring of indicators at all stages.

Keywords: Indicators – Public Planning – Public Policy - Results Oriented Management

1. APRESENTAÇÃO

O Brasil possui um histórico recente de uso de metodologias de planejamento no setor público. Seja ele municipal, estadual ou federal, não há um cascadeamento metodológico entre níveis de governo ou mesmo uma adoção dos mesmos indicadores para a realização do processo de planejamento.

Em âmbito municipal ainda são raras as experiências de processos de planejamento executados com uso de metodologia consolidada. Casos como os de Osasco, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro e Santo André são exceções nacionais. Fora do país, um exemplo de caso destacável seja o da municipalidade de Charlotte, no estado da Carolina do Norte, Estados Unidos, através da metodologia de Balanced Scorecard (BSC).

Quanto aos estados brasileiros, recentes experiências mostram casos interessantes os estados do Rio Grande do Sul, Pernambuco e Minas Gerais. Cada um com sua especificidade e tipo de planejamento, mas que não são alvo deste trabalho.

A respeito da União, objeto deste trabalho, o planejamento advém de datas anteriores. Durante a gestão de Getúlio Vargas, em 1936, quando o país iniciou a reforma burocrática, houve insipidamente planejamentos que poderiam nortear a gestão pública nacional e tendendo a um maior profissionalismo. O país permaneceu nesta primeira reforma durante anos, e alguns autores entendem que esta ainda não estaria conclusa até os dias atuais. Houve ainda, no ano de 1967, um ensaio de descentralização e de desburocratização (BRESSER-PEREIRA, 1996). Posteriormente, no ano de 1995, o Brasil iniciou sua Reforma Gerencial. Durante sua gestão no Ministério da Administração e Reforma do Estado, o Ministro Bresser-Pereira, provocou uma série de mudanças na administração pública, como a forma de gestão por organizações sociais, fortalecimento das carreiras de Estado e sobretudo, uma mudança na cultura administrativa do país, pensando-a como algo mais dinâmico e coerente com um Estado mais responsável, focado no bem-estar social e mais responsivo, e ágil às demandas da sociedade. Dentro deste contexto, o planejamento passou a se tornar mais relevante em cenário nacional a cultura do planejamento.

O recente incremento de estudos na área de planejamento e uso de indicadores encontra explicações nas mudanças institucionais provocadas pela administração pública nacional recente, com destaque para a consolidação da sistemática do planejamento plurianual, com o

aprimoramento dos controles administrativos dos ministérios, com a mudança da ênfase da auditoria dos Tribunais de Contas da avaliação da conformidade legal para a avaliação do desempenho dos programas, com a reforma gerencial da gestão pública nos anos 1990 (GARCIA, 2001; COSTA e CASTANHAR, 2003).

Além desta importante contribuição, Pereira e Pinto (2012), destacam a importância de correlacionar o planejamento estratégico com a utilização adequada de indicadores da seguinte forma:

“Nas últimas décadas, o desenvolvimento social tem sido medido por meio de indicadores compostos, também denominados índices, amplamente utilizados pelos gestores públicos como subsídios para a formulação e a avaliação de políticas públicas, e como forma de estreitar a comunicação de suas ações à sociedade, especialmente num contexto em que é crescente a descentralização das ações governamentais e a importância do nível local no planejamento estratégico e na implementação dessas políticas.”

Para que inferências possam ser feitas sobre o planejamento, o conhecimento sobre o ciclo das políticas públicas é oportuno. Por isso, uma breve explanação se faz necessária.

A referência aqui abordada, com a finalidade de jogar luz sobre esta discussão, é a abordagem de Saravia e Ferrarezi (2006), onde buscam dividir o ciclo em “Reconhecimento da Agenda”, “Formação de Agenda”, “Formulação da Política”, “Adoção da Política”, “Implementação” e “Análise e Avaliação de Resultados”. Estas etapas são encaradas como infundáveis, enquanto durar a política pública em questão. Aqui, pretende-se enfatizar os momentos de “Formulação da Política” e “Análise e Avaliação de Resultados” (Fig. 1).



Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Adaptado de Saravia e Ferrarezi (2006)

Entretanto, independentemente da metodologia aplicada, se Balanced Scorecard (BSC), Gestão por Diretrizes (GPD), Planejamento Estratégico Situacional (PES) ou qualquer outra, ainda que a primeira seja a adotada em mais larga escala e a menos adaptada ao setor público, há a necessidade de que sejam estabelecidas metas e diretrizes de governo e que as políticas públicas sejam auferidas de modo que possam ser avaliados os erros ou acertos, bem como a correção durante o percurso, que os parâmetros determinantes correspondam de fato à realidade e sejam capazes de traduzir seu sucesso em si, assim como o processo que conduz a estes resultados. A estes, denominam-se “indicadores”.

Sendo assim, este trabalho se propõe a discutir a importância da adoção de indicadores nas etapas de “Formulação da Política” e “Análise e Avaliação de Resultados” e ainda, que estes indicadores sejam adequados à cada política abordada, de modo que a efetividade da mesma possua maior chance de sucesso e amplie a capacidade de revisão e ajustes quando estas não estiverem apropriadas.

Para cumprir o proposto, iniciará abordando as políticas públicas, situando as definições, características, particularidades e os atores envolvidos em cada etapa do ciclo que as compõe.

Em seguida, abordará o conceito de planejamento assim como metodologias existentes e amplamente utilizadas, de onde será feito um recorte para a realidade brasileira.

Posteriormente, serão tratadas características e abordagens constantes em literatura específica sobre indicadores, de modo a substanciar futura discussão com os outros dois itens anteriores.

Por último, serão retomados os três pontos-chaves desse trabalho e discutidas suas implicações e correlações dos usos e cuidados ao serem utilizados indicadores no planejamento de políticas públicas.

Por fim, será feito um fechamento e retomada dos assuntos abordados no trabalho.

Sendo assim, conforme mencionado, inicia-se debatendo e pontuando fundamentado em literatura existente, os principais pontos de cada etapa do ciclo de políticas públicas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU CICLO

Várias são as definições de como se organizam e se reorganizam as políticas públicas. Entretanto, há uma lógica comum a todas as metodologias de análise propostas. Sendo assim, partindo do ciclo proposto por Saravia e Ferrarezi (2006) e Wu et al. (2014), serão abordadas as etapas que constituem uma política, de modo que se torne clara a pretensão deste trabalho ao abordar as etapas específicas de “Formulação da Política” e “Análise e Avaliação de Resultados” (Fig. 1).

Parte-se assim da definição de agenda, que trata do reconhecimento de uma problemática digna de atenção dos governantes, devendo ser entendida como a tradução de demandas de segmentos da sociedade em pauta merecedora de ação por parte do poder público.

Wu et al. (2014) definem o processo de formação de agenda como dotada de três principais aspectos, sendo eles a não linearidade; é político e ao mesmo tempo técnico e; ocorre dentro de uma complexa rede de atores estatais e sociais.

Fazem parte da definição de agenda segundo esses mesmos autores (2014), tanto atores estatais (incluindo agentes eleitos do executivo e legislativo e administradores nomeados) quanto sociais (mais comumente originados de coletivos organizados, como grupos de

interesse, organizações religiosas, empresas, sindicatos, associações, *think tanks*) que operam em níveis subnacionais, nacionais e internacionais.

Esta definição pode partir tanto de dentro pra fora, originado de agentes públicos inserindo diretamente assuntos na agenda de governo por motivação técnica ou pelo acesso de grupos influentes com acessos privilegiados, quanto de fora pra dentro, nesse caso ocorrendo normalmente como resultado de “pressão” de segmentos da sociedade, normalmente em grupos organizados, utilizando-se para a inserção no campo governamental de variadas estratégias de mobilização e divulgação dos pleitos pretendidos, como campanhas, piquetes e o uso de mídia.

Segundo os referidos autores (2014), o tempo também é fator crítico no processo. “Janelas de oportunidade” são momentos em que determinados assuntos são propícios a entrarem em uma agenda governamental, podendo elas serem rotineiras, discricionárias, aleatórias ou induzidas, devendo ser observadas pelos governantes, independentemente de sua origem, uma vez que sua duração é incerta.

Entretanto, apesar de constituir fundamental etapa para a política pública, uma vez que sem essa, não há problema a ser enfrentado, para que torne parte constituinte, é necessário que o problema passe pela formulação e tomada de decisão (Adoção da política) para que se materialize.

A segunda etapa, a formulação de políticas públicas, segundo Wu et al (2014, p. 52) é o “processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas”. Essa etapa é tratada pelos atores como um processo que pode preceder a agenda pública e/ou ultrapassar a implementação, transcendendo uma mera etapa engessada de um conjunto linear segmentado de passos.

Sua execução é realizada normalmente por um grupo restrito de dirigentes, tendo os agentes políticos como figuras mais proeminentes em função dos cargos que ocupam e necessitam deter uma visão mais holística do processo e possivelmente conduzidos por perspectivas eleitorais ou condicionantes ideológicas, ou ainda sob o aspecto legislativo, na elaboração de normativos que conduzam a formulação.

Contudo, segundo Wu et al (2014), a formulação normalmente fica a cargo dos órgãos governamentais que possuem acúmulo de experiência e conhecimento em uma determinada área, apesar dos entraves inerentes à órgãos estritamente pertencentes ao estamento

burocrático. Aqui participam de forma menos explícita, mas de vital importância no processo, gerentes de nível intermediário, a fim de subsidiar quanto a viabilidade técnica, operacional e da capacidade do órgão em questão, além de possibilitarem a contemplação de pautas de grupos sem voz. Por último, participam ainda que de forma indireta, grupos organizados da sociedade civil.

De acordo com os autores (2014) a formulação pode ser entendida como duas formas, as alternativas incrementais, que propõem alterações marginais no *status quo* da política e as alternativas fundamentais que alteram de forma significativa a política em questão e apontam ainda que há uma tendência de que as alternativas incrementais sejam mais comuns e bem aceitas no dia a dia da rotina pública. Para essas formas, podem ser empregadas ainda uma série de instrumentos públicos ou privados a fim de garanti-la.

Além desses aspectos, algumas outras considerações relevantes devem ser apontadas de acordo com Wu et al (2014). A primeira delas é a prudência de se começar a partir de forma experimental e pequena, para aumentá-la conforme o sucesso e condições postas, para o caso de resultados com alto grau de incerteza. A segunda é “analisar sistematicamente a sua construção lógica antes da própria fase de implementação”, cuja lógica consiste em testar o grau em que as políticas são construídas e como seus insumos (inputs) tenham chance real de serem transformados em produtos (outputs) e se tornem uma política de fato. Além deste, outras ferramentas avaliativas da etapa de formulação são baseadas no “mapeamento para frente” e “mapeamento para trás”, a fim de identificar falhas na condução do processo.

Um último aspecto de extrema relevância sobre a formulação apontado pelos autores (2014) são os cinco grupos de causas prováveis na classificação de modelagem do problema, sendo eles a má governança; a atenção insuficiente à comunidade local; os processos de consulta deficientes; a informação limitada ou conflitante e; problemas com leis e regulamentos existentes. Esses fatores permitem traçar um diagnóstico de eventuais falhas nesta etapa.

A etapa seguinte é a de tomada de decisão (adoção da política). Esta etapa, segundo Wu et al (2014, p. 77), é “a função de política pública em que se decide tomar um curso de ação (ou não ação) para tratar de um problema de políticas”. Esta é configurada como o ponto mais alto do processo de criação de uma política pública. Após a entrada de determinada pauta na agenda, debates, reflexões, formulação de uma política que ampare as demandas sociais

apresentadas, este é o momento em que é feita a opção em detrimento de outras para que a ideia e vontade da sociedade se torne realidade.

Segundo Wu et al (2014, p. 95), essa etapa pode ser entendida como:

“A fase de tomada de decisão é mais política do que os processos anteriores, pois é trabalhada por agentes mais seniores nomeados e eleitos, mas também é mais técnica. Além de um julgamento político perspicaz, o sucesso da tomada de decisão depende de evidências e de uma análise sólida, algo que os gestores públicos estão em melhor posição para oferecer.”

Essa definição sintetiza bem o processo e traz luz à tomada de decisão, que nada mais é do que a etapa de criar políticas públicas, envolvendo a seleção de um curso de ação a partir de uma série de opções.

Esta etapa constitui um momento de brevidade mais marcante que as etapas anteriores, que tem como característica intrínseca os atores envolvidos, que nesse caso, é quase restrita à alta administração e/ou agentes eleitos e, portanto, vincula-se muito mais à posicionamentos políticos que aspectos técnicos, ainda que estas últimas devam ser consideradas e que haja a participação de outros atores no processo de forma indireta, o que diferencia a tomada de decisão em ambientes privados, que visa o lucro, em função de se basear em nos aspectos políticos, organizacionais e técnicos.

Como ponto importante a ser considerado nesta etapa, devem ser mencionados, são os modelos de tomada de decisão que existem, de acordo com Wu et al (2014). Primeiramente o racional, que pressupõe o conhecimento prévio das consequências na adoção da política. Em seguida o instrumental, que trata o processo com restrição de tempo e informação, marcado de forma conflitante, com negociações e compromisso entre os tomadores de decisão envolta de interesses próprios, mas conduzida pela otimização. Por último, o modelo “lata do lixo” (garbage can), que é aplicada diante de um grande número de tomadores de decisão e alto grau de incerteza sobre as causas dos problemas e suas possíveis eventuais soluções.

Por último não podem ser desconsiderados os fundamentos a serem levados em conta no momento de tomada de decisão, como os aspectos econômicos, sociais e ambientais de qualquer que seja a política.

A etapa seguinte, a de implementação. Esse é o momento de traduzir as decisões tomadas em ações, etapa crítica do processo onde as vulnerabilidades se tornam visíveis, exemplificada por Wu et al (2014, p. 97) em “Gestores públicos experientes sabem que serão basicamente julgados pela sua capacidade de dominar a “arte de fazer as coisas acontecerem” e não por suas boas intenções. ”

Esses mesmos autores (2014) elencam aspectos inerentes ao processo de implementação, como etapa crucial de desenvolvimento do processo. O primeiro fator a ser considerado nessa etapa é de que se trata de processo contínuo e não linear, podendo envolver as etapas anteriores a qualquer momento.

Um segundo aspecto é o de que também se trata de um aspecto político, onde começam a ser manifestados os efeitos de perdas e ganhos de setores sociais e interesses são expostos, podendo surgir tensões.

Um terceiro aspecto é o de visualização de forma de governança em rede, necessitando uma ampla coordenação dos atores envolvidos, exigindo extrema habilidade política do tomador de decisão.

Quanto aos envolvidos aqui, destaque para além do tomador de decisão e dos aspectos políticos, a burocracia pública, uma vez que passa a envolver o aspecto operacional da política pública e as dificuldades que envolvem seu dia a dia, competência dos servidores públicos, ganhando aqui protagonismo.

As tarefas componentes dessa etapa podem ser entendidas como “*continuum* de funções estratégicas e de tarefas operacionais” (BRINKERHOFF e CROSBY, 2002, p. 25). Aqui podem ser vistas as diferenças entre as intenções desejadas e os riscos inerentes sob duas óticas. A primeira “de cima para baixo” (top-down), onde os agentes eleitos e alta direção costumam culpar o estamento burocrático pelas falhas no processo, caracterizada por Wu et al (2014, p. 102) como “deficiências na forma como as políticas são comunicadas e os padrões de implementação aplicados, dos formuladores de política para os implementadores em nível de campo.”. A segunda refere-se a “de baixo para cima” (bottom-up), onde supõe-se que a tarefa do burocrata de nível de rua aproxima-se do impossível, já que a “ambiguidade das políticas, recursos limitados e pressões de tempo podem tornar impossível a implementação de políticas públicas conforme o esperado” (WU et al, 2014, p. 103). Entretanto, em ambos os casos, é indissociável da análise o contexto em que a política em questão é implementada.

De forma simplificada, a implementação e sua respectiva facilidade de implementação pode ser analisada da seguinte forma:

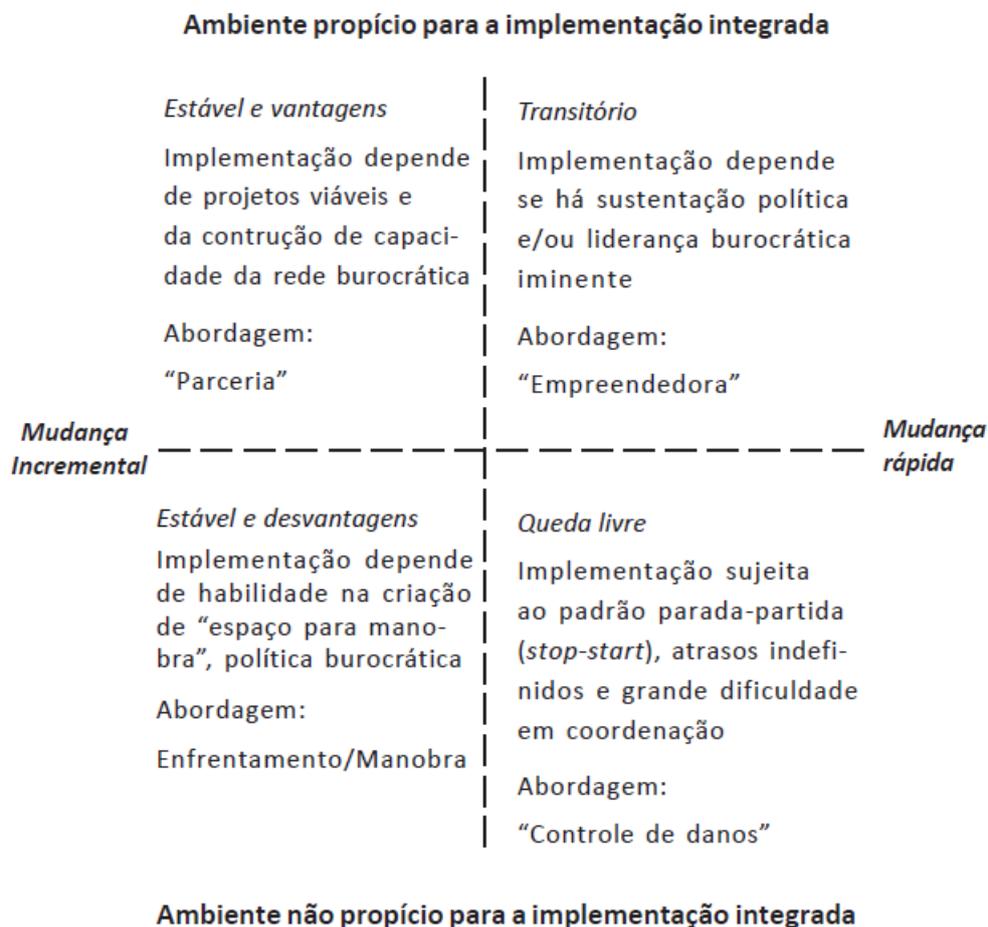


Figura 2 – Uma tipologia de ambientes de mudança institucional.

Fonte: Wu et al (2014, p. 104)

Sendo assim, dificilmente haverá uma melhor prática uniforme para a implementação de políticas públicas complexas, em função da diversidade social que faz parte de qualquer contexto. Dessa forma, para garantir o sucesso da mesma, deve ser acompanhada e avaliada de forma continuada. Passo seguinte do ciclo.

Como última etapa, este trabalho abordará o acompanhamento e avaliação, referindo-se a todas as atividades realizadas por diversos atores estatais e sociais com o intuito de determinar como uma política pública se saiu na prática, assim como estimar o provável desempenho dela no futuro, de acordo com Wu et al (2014, p. 118).

Na prática, esse passo avalia o que foi feito, os insumos utilizados, o contexto inserido e os objetivos alcançados para que possa se balizar quanto o sucesso, o fracasso, a continuidade ou não da política sobre a qual paira a avaliação, medida em parâmetros pré-estabelecidos determinantes.

Ainda segundo Wu et al (2014), esta etapa é responsável e contribui para sintetizar o conhecimento e propor soluções para uma determinada política ou programa; desmistificar o senso comum relacionado ao problema ou soluções; desenvolver novas informações sobre a eficácia da política e; explicar aos envolvidos as implicações das informações obtidas. Dessa forma, pode ser percebida assim como as outras, como atividade tanto política quanto técnica, podendo inclusive ser utilizada de diversas formas.

Ainda que passível de ser realizado tanto por atores de fora quanto de dentro do governo, Wu et al (2014) afirmam que para dentro normalmente é realizada pelo setor responsável pela implementação, de forma especializada, por vezes em órgãos centrais, capitaneados por gestores públicos. Para fora do governo, pode ser realizada por pesquisadores universitários, think tanks e empresas de consultoria, além da mídia e de partidos políticos, que os fazem sob aspectos bastante particulares. Entretanto, a avaliação mais importante é feita pelo usuário do serviço ou alvo da política.

Em função da enorme gama de formas de avaliação de políticas públicas, serão abordados apenas àqueles mais correlacionados ao que este trabalho se propõe. Assim, de forma ampla, Wu et al (2014) aponta dois tipos: uma avaliação administrativa e uma avaliação política.

A avaliação administrativa por sua vez pode ser subdividida em cinco (Wu et al, 2014, p. 121). *Avaliações de esforço* buscam medir a quantidade de insumos empregados no projeto em termos monetários, visando ser utilizada em outras avaliações como as de eficiência ou de qualidade de entrega; *Avaliações de desempenho* buscam a outra ponta, os produtos do programa, independentemente dos objetivos, buscando benchmark e também constitui base para outras análises; *Avaliações de processo* buscam analisar os métodos utilizados, abordando regras e procedimentos com foco na eficiência da política; Avaliações de eficiência busca os custos empregados no processo e de que modo sua implementação pode se tornar mais eficiente e, para tal, usa como base as avaliações de insumo e de produto; *Avaliações de adequação de desempenho* (ou *de eficácia*) busca comparar o desempenho de determinado programa aos

objetivos a que este se propôs, necessitando mais informação e um maior nível de sofisticação analítica sendo, portanto, mais difícil de ser utilizada, mas de grande utilidade.

A avaliação política por outro lado, de acordo com Wu et al (2014) é realizada de forma *ad hoc* por atores como a mídia, usinas de ideias, partidos políticos, grupos de interesse, líderes comunitários, e campanhas de relações públicas ou lobby lançadas por organizações não governamentais. Essas avaliações visam o aconselhamento independente e trazer luz sobre os aspectos mais abstratos que envolvem os atores aos quais a política ou programa foi destinada.

Quanto aos métodos empregados na avaliação, Wu et al (2014) afirmam haver o primário e o secundário. Os primários são coletados pela organização com a finalidade de avaliação, enquanto os secundários são normalmente angariados por organizações externas, com finalidades diversas, a depender da utilidade e de como serão utilizadas.

Partindo dessa premissa, os mesmos autores (2014, p. 125) fazem uma ponderação de suma importância quanto a utilização de dados para a produção de uma avaliação adequada da seguinte forma:

“A avaliação pode ser baseada em dados existentes ou requerer a criação de novos dados. (...). Por isso, é melhor para os gestores integrar critérios de avaliação no desenho do programa, bem no princípio da concepção da política pública, bem como considerar essas questões juntamente com outras relacionadas com a formulação e implementação de políticas públicas.”

Conforme o constituído e apresentado nesta etapa, não se pode, sob qualquer argumentação, descartar a avaliação da política pública ou relega-la a segundo plano, constituindo etapa fundamental para que imperfeições sejam corrigidas a fim de propiciar à sociedade um Estado mais próximo às suas demandas.

Dessa forma, apresentados cada uma das etapas componentes das políticas públicas, torna-se mais clara as formas de como o Estado pode agir na direção de proporcionar ao cidadão melhores serviços e programas de acordo com o que imaginam. Portanto, diante de uma sequência lógica, serão apresentadas metodologias de planejamento público e como conhecendo a política e o planejamento torna-se possível inferir sobre como indicadores, se bem utilizados, podem ser aplicados de modo que torne a administração pública mais eficaz e mais eficiente no que se propõe a realizar.

3. PLANEJAMENTO, SUAS VERTENTES E PENSAMENTOS

No início da década de 1950, Ansoff et al (1990), menciona, em um contexto empresarial, o início da preocupação com o contexto que envolvia estas corporações. Diante da constatação do descompasso entre oferta e demanda relacionada aos produtos aos quais se propunham a entrar em mercado, entenderam que, de alguma forma, deveriam se reorganizar para que pudessem produzir seus bens mais de acordo com o consumo, aventando a possibilidade de prever com o maior grau possível de confiabilidade, de forma a maximizarem os lucros. Dessa forma, esboços de planejamentos estratégicos começaram a nascer. Posteriormente, buscou-se aprimorar este processo, buscando as reais causas dos problemas inerentes ao descompasso entre oferta e demanda mencionados, podendo atuar na melhoria dos procedimentos, ajustando para soluções. Entretanto, segundo o mesmo autor (1990) o problema é muito mais complexo do que já foi há vinte anos atrás.

Um primeiro aspecto a ser ponderado é de que se trata o planejamento. E, para isso, é necessário diferenciá-lo. Para início de discussão é necessário atentar-se que para mesmo o “planejamento” abordado devem ser considerados níveis hierárquicos deste instrumento. Para tal, têm-se hoje três tipos de planejamento: planejamento estratégico, o planejamento tático e o planejamento operacional. Todos eles componentes de uma única matriz e atuam de forma complementar.

O primeiro, o planejamento estratégico entende a organização como um todo, sendo percebido por todo o conjunto de *stakeholders*, e tende a ser construído pelo topo da pirâmide da instituição, aqueles mais altos na hierarquia da empresa ou órgão público. Esse deve conduzir e nortear a mesma com os objetivos de longo prazo, pensando estratégias e ações para que sejam alcançadas.

O segundo ponto do planejamento, o tático, deve ter sua atuação em cada área finalística da instituição, pública ou privada, prevendo recursos específicos para seu pleno desenvolvimento. Este desenvolvimento, por sinal, deve ser compreendido pelos níveis intermediários da organização, objetivando o uso eficiente e eficaz dos recursos disponíveis, com o maior grau possível de projetá-los no médio prazo. Como exemplo prático, o caso de disseminação do planejamento estratégico para o corpo de funcionários do município de Osasco, explicitam que esta instância naquele local, coordenada pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), foi estabelecido em cada secretaria finalística um

“escritório local”, planejado para funcionar com uma equipe com competências pré-estabelecidas em cada uma, responsável por fazer o elo de ligação do planejamento estratégico com a SEPLAG. Dessa forma, estes escritórios locais seriam os responsáveis pelo planejamento tático local, em um movimento sinérgico para que os objetivos primordiais desenvolvidos nas instâncias superiores sejam atingidos.

Já os planejamentos operacionais devem ser compreendidos como um recorte do nível intermediário. Este trata de conjuntos bastante específicos dentro do planejamento tático, sendo responsável pela identificação dos procedimentos e processos inerentes a cada instância operacional local, de modo que possa especificar as ações em maior grau de detalhamento e forma de conduzi-los. Esta etapa deve ser elaborada e executada pela base da pirâmide organizacional. É importante também lembrar que nesta etapa os prazos de execução são bastante exíguos, uma vez que servem para compor as etapas descritas acima.

A partir daqui, diferem as metodologias. Para cada ambiente organizacional uma delas, ou um conjunto delas, é mais adequada, ainda que para Mintzberg (2001, p.45), “a maior parte delas reduz-se às mesmas ideias básicas”. Entre as metodologias mais difundidas de forma aplicada ou em literatura,

No Brasil, o planejamento não é calcado no Plano Plurianual (PPA) e incidem sobre os processos de trabalho, os modelos gerenciais, as estruturas organizacionais, os sistemas de informação e processamento, e os mecanismos de contabilidade e controle da administração pública brasileira (CARDOSO JÚNIOR e CUNHA, 2015).

Para o criador do PES, Matus (1993), os vértices são compostos de projetos de governo, governabilidade do sistema e capacidade de governo. Estas seriam condições para que um determinado governo pudesse se estabelecer e realizar um planejamento. O autor definiu planejamento como:

“um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura. O planejamento, visto estrategicamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de construir maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países”

Há ainda que se fazer a ponderação de que o PES trata o planejamento como algo compartilhado por diversos atores sociais em disputa por objetivos diversos em uma determinada arena social, diferentemente do planejamento tradicional que considera o “Estado um ator social com o monopólio do planejamento e que não considera plenamente as incertezas no processo de planejar” (Saretta et al., 2015).

Já Cardoso Júnior (2014) define o planejamento como “antes de tudo a arte da boa política”, em que deve-se entender a boa política com os pilares de Matus (1993) já descritos aqui.

Em suma, o planejamento não foi uma ferramenta desenvolvida no setor público, o que leva qualquer um, dentro desse escopo, a ter forte influência do setor privado, muito em razão dos estudos acerca do tema terem partido de pesquisadores que tiveram como base o meio empresarial, como Christensen, Andrews e Bower (1965), Thompson & Strickland III (2000), Almeida (2001), Terence (2002) e Daft (1999). Este último aborda um interessante aspecto acerca do planejamento. O autor afirma que as decisões seriam tomadas com o conhecimento de todas as variáveis que envolvem o contexto, o que não costuma ocorrer na prática. Sendo assim, são organizadas em uma escala de quatro posições, conforme a certeza, o risco, a incerteza e a ambiguidade, conforme a Figura 2.

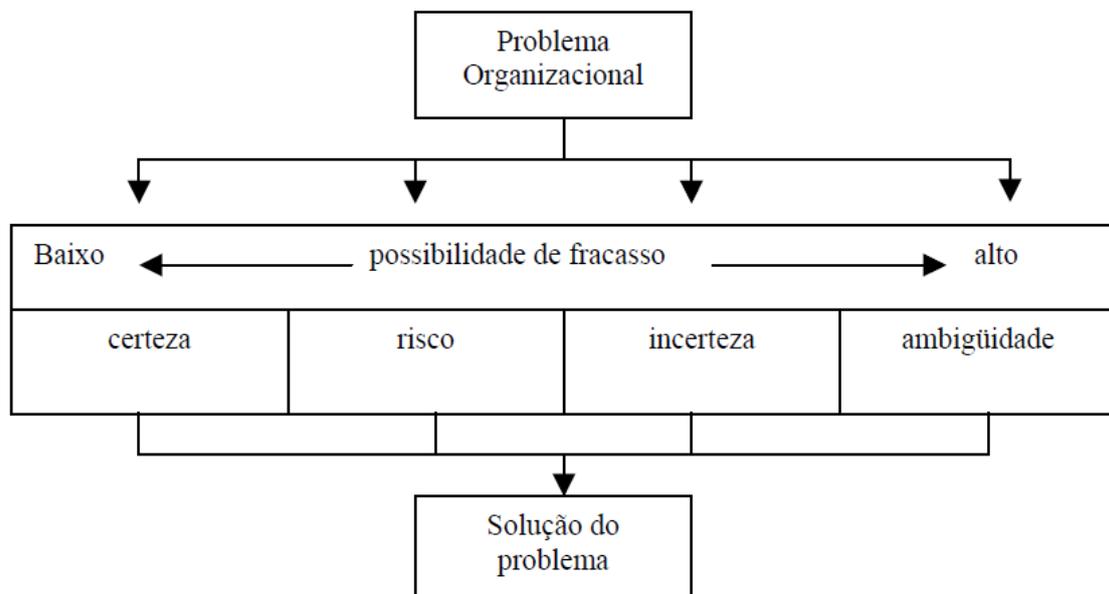


Figura 3 – Condições que afetam o desempenho de uma instituição.

Fonte: Adaptado de Daft (1999, p. 167).

Diante desse fluxo, o cálculo de chance de sucesso fundamenta-se essencialmente na disponibilidade e acesso às informações inerentes à tomada de decisão. Quanto mais informações disponíveis, menores as chances de fracassar e solucionar problemas da forma mais eficaz.

Com tal cenário, Simon (1997) define o processo de tomada de decisão como:

“uma decisão complexa é como um grande rio que traz de seus afluentes as premissas incontáveis que constituem ou formam um processo de decisão. Muitos indivíduos e unidades organizacionais contribuem em qualquer decisão importante e a questão da centralização ou descentralização é um problema de arranjar este sistema complexo em um sistema eficiente”.

A tomada de decisão é etapa fundamental tanto no processo de resolução de problemas inerentes ao planejamento estratégico organizacional quanto no processo cíclico de políticas públicas. Neste último, característico da etapa de “implementação” (Fig. 1), portanto, aplicável ao presente estudo da aplicabilidade dos indicadores nas políticas públicas brasileiras.

Parte-se daqui, então, um aprofundamento do planejamento estratégico, vinculando-o ao de políticas públicas e a importância do uso de indicadores adequados no “planejar” na direção do caso brasileiro.

4. O CASO DO PLANEJAMENTO BRASILEIRO

Não há como abordar a utilização e adequação de indicadores no contexto brasileiro sem embasá-lo nas mudanças na forma de conduzir a administração pública ao longo da história brasileira, com destaques para a reforma burocrática durante a primeira gestão de Getúlio Vargas (1930-1945) e para a reforma gerencial, conduzida pelo Ministro Bresser-Pereira (1995-1999) durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Para Bresser-Pereira (2010), a gestão pública adequada e profissional, juntamente com o planejamento pode ajudar na formação de um Estado Republicano garantidor de direitos aos seus cidadãos, assim como funcionários governamentais comprometidos com o interesse público.

A primeira reforma mencionada, a burocrática, apesar da alcunha popularmente negativa, teve grande importância no desenvolvimento do Estado brasileiro. Esta é iniciada no ano de

Cardoso Júnior (2014) faz ainda um paralelo entre os planos econômicos desenvolvidos no Brasil com as principais características do planejamento realizado no período (Quadro 1).

Tipos de planos	Principais características
Planos setoriais e de metas: Plano Salte, Plano de metas JK e Plano Trienal.	Planejamento burocrático, discricionário, vertical e de médio a longo prazo.
PNDs: Paeg e demais planos ao longo dos anos 1970.	Planejamento burocrático, autoritário, impositivo, vertical e de médio a longo prazo.
Planos de estabilização monetária: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988), Plano Maílson (1989), Plano Collor (1990) e Plano Real (1994).	Planejamento burocrático, de curto prazo, focalizado (conjuntural e vertical).
PPAs: 1991-1995; 1996-1999; 2000-2003; 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015.	Planejamento burocrático, de médio prazo, amplo/abrangente e de transição vertical-horizontal.

Quadro 1 – Tipos de planos econômicos e principais características no Brasil

Fonte: Cardoso Júnior (2014)

Ao longo de sucessivos planos econômicos e características muito voltadas para modelos burocráticos, a Reforma Gerencial na década de 1990 nasceu neste berço buscando um Estado capaz de responder às demandas da sociedade com a velocidade e qualidade necessárias.

Segundo o mais importante ator da Reforma Gerencial brasileira, Bresser-Pereira (2010), esta deve ser baseada em proporcionar ao cidadão um Estado de bem estar social e define esse Estado republicano da seguinte forma:

“O Estado republicano é suficientemente forte para se proteger do controle privado, defendendo o patrimônio público; é um Estado participativo, onde os cidadãos, organizados na sociedade civil, participam da definição de novas políticas e instituições e do exercício do controle social; é um Estado que depende de funcionários governamentais que, embora motivados por interesses próprios, estão também comprometidos com o interesse público; é um Estado com capacidade efetiva

de reformar instituições e fazer cumprir a lei; é um Estado dotado da legitimidade necessária para tributar os cidadãos a fim de financiar ações coletivas decididas democraticamente; é um Estado eficaz e eficiente no desempenho dos papéis dele exigidos. Resumindo, o Estado republicano é um sistema de governo que conta com cidadãos engajados que participam do governo juntamente com os políticos e os servidores públicos.” (BRESSER-PEREIRA, op. cit., p. 163.)

Também na mesma década, o governo federal estabeleceu o início de um modelo de planejamento a partir do Subcomitê da Administração Pública (FERREIRA, 2012), no governo Fernando Collor (1990-1992), no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade a fim de aumentar a competitividade nacional (DAROS, 1997), que passou a tomar outras formas anos mais tarde.

Ao longo da Reforma do Estado, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) da época cria o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública, mudando para Programa da Qualidade no Serviço Público em 1999. Posteriormente, em 2005, o MPOG unifica o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização (FERREIRA, 2012).

A influência da Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ), de 1991 é notável quanto a presença da iniciativa privada na construção dos planos que levaram o Brasil a construir um modo próprio de planejamento estratégico em 2005, o Modelo de Excelência em Gestão Pública (GesPública), que apesar dessa influência dos setores responsáveis por produzir no país, mantém a consciência de sua importância e características essenciais e inerentes ao setor público, o que o torna mais adequado, com aplicabilidade condizente ao Estado brasileiro e é desenhado da seguinte forma (Fig. 3):

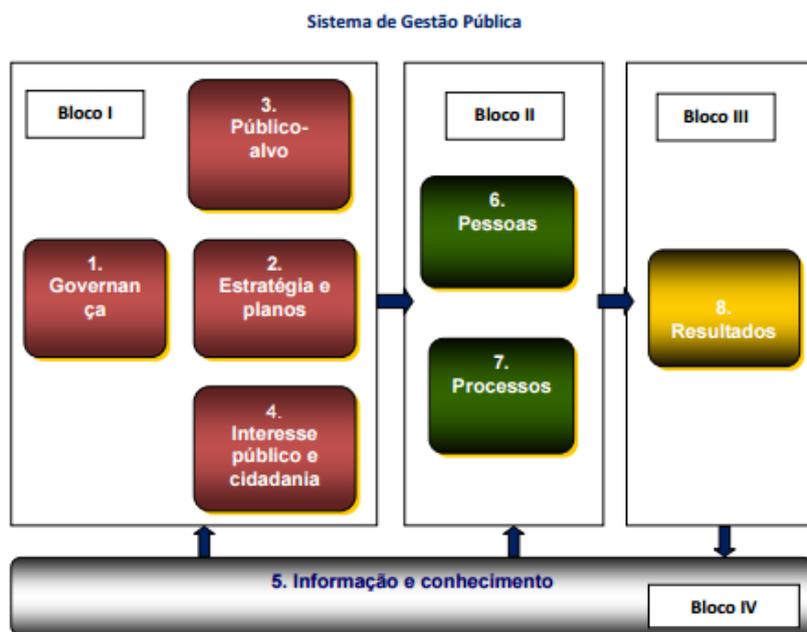


Figura 4 Visão Sistêmica do Modelo de Excelência em Gestão Pública.

Fonte: BRASIL (2014, p. 20).

A forma como realiza o planejamento no país influencia a forma como as políticas públicas são conduzidas. Um país que se planeja bem, realiza bem as ações e políticas a que se propõe, minimizando os riscos inerentes às tomadas de decisão, conforme Daft (1999) (Fig. 2).

Entretanto, de modo que o planejamento possa ser bem feito, é preciso que seja coerente e permissível de avaliação, de modo que possa haver inferências e corrigir imperfeições ao longo do processo.

Desse modo, é grande a necessidade de que sejam utilizados indicadores adequados, capazes de traduzir a realidade com o mínimo de imperfeição, e mensuração de resultados apropriada, de forma a serem capazes de alertar para os rumos incorretos e incertos de cada política pública, de acordo com a leitura adequada destes índices.

5. INDICADORES: FERRAMENTA ADEQUADA?

Muito se tem discutido sobre indicadores recentemente, com uma grande variedade de usos e aplicabilidades, construídos por diversas instituições estatísticas e de pesquisa no país, como o IBGE, INEP, DATASUS, assim como órgãos estaduais (JANNUZZI e GUIMARÃES, 2004).

De acordo com Jannuzzi (2001), a utilização de indicadores no ambiente público foi ampliada com a implantação do Estado de Bem Estar Social e ratificam seu uso organismos internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), UNICEF e Organização Mundial da Saúde (OMS), por serem também protagonistas na introdução do uso de indicadores ao financiar projetos em nos governos de vários países.

Tal ideia corrobora com as ideias de Bresser Pereira (2010), que visa a necessidade de promoção de um Estado capaz de atender às demandas sociais. Para tal, se faz necessária a medição de seu desempenho progressivo, impreterivelmente devendo ser realizado através de indicadores capazes de traduzir a realidade com a maior fidedignidade possível.

Entretanto, para uma discussão de indicadores, primeiramente é necessário conceituá-los, o que não é possível realizar com simplicidade, uma vez que não há consenso e diversas são as tentativas de fazê-lo.

Uma definição que ajuda no processo de compreensão do conceito é a da Organização das Nações Unidas (1989, p. 1), que assim o faz:

A Comissão constatou várias finalidades que indicadores sociais possam servir no planejamento, elaboração de políticas, investigação e acompanhamento geral das condições sociais, níveis de condições de vida, e isso a série descreve nas orientações preliminares destinando-se a servir como uma ferramenta útil que pode ser consultada pelos produtores e utilizadores de estatísticas no processo de identificação e definição de indicadores úteis para qualquer um que possa se interessar.¹

No mesmo sentido, há a definição nacional do conceito de indicador, realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que o define como:

Do ponto de vista de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (BRASIL, 2010, p. 21).

¹ The Commission noted various purposes which social indicators might serve in planning, policy-making, research and general monitoring of social conditions, levels of living and living conditions, and that the series described in the preliminary guidelines were intended to serve as a useful inventory which might be consulted by interested producers and users of statistics in the process of identifying and defining indicators useful for any of a number of different purposes.

Já Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009) entendem os indicadores como recursos metodológicos capazes de gerar medidas quantitativas ou qualitativas a serem utilizadas para organizar e captar informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação.

Por último, para Jannuzzi (2001), referência no assunto, indicadores são medidas usadas que visam possibilitar a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático.

Os conceitos apresentados não são conflitantes. Portanto, o intuito de posicioná-los busca construir um entendimento uniforme e proporcionar a visão da amplitude existente neste termo tão utilizado e merecedor de maior aprofundamento.

Jannuzzi (2001) propõe ainda uma forma de classificação de indicadores. De forma a facilitar o entendimento de sua taxonomia, a síntese de suas ideias se apresentam da seguinte forma no Quadro 2:

Grupo classificatório	Como se divide
Área temática	Saúde, segurança, educação etc.
Objetividade	Objetivos: A partir de estatísticas existentes.
	Subjetivos: A partir de percepção social.
Dimensões	Analíticos: Questões específicas. Ex.: Mortalidade infantil
	Sintéticos: Combinação de medidas em um indicador. Ex.: IDH
Finalidade	Insumo: Alocação de recursos (humanos, financeiros, materiais, etc). Ex.: Quantidade de médicos
	Processo: Esforço na execução de programas. Ex.: Número de consultas em determinado período.
	Resultado: Objetiva medir a eficácia. Ex.: diminuição da taxa de mortalidade por doenças infectocontagiosas.

Impacto: Efeitos da implantação de políticas públicas. Ex.: Diminuição da mortalidade infantil.

Quadro 2 - Classificação de indicadores

Fonte: Adaptado de Jannuzzi (2001). Elaboração própria.

Todos esses aspectos colaboram para a compreensão de como indicadores auxiliam em todas as etapas de políticas públicas. Desde o reconhecimento do problema a partir da identificação decorrente de baixos índices relacionados à saúde da população em determinado distrito e objetivando aumento da qualidade de vida como consequente melhoria dos índices, passando pela implementação, onde identifica-se uma dificuldade de ampliação do fornecimento de remédios em função de um baixo quantitativo de farmácias ou unidades de atendimento, até o final do ciclo, observando-se os aspectos em que os índices permaneceram baixos ou evoluíram pouco, para que seja identificado com facilidade e atuação do poder público seja mais precisa e acurada, otimizando o dispêndio de recursos públicos a fim de proporcionar à sociedade serviços públicos mais rápidos e melhores.

Quanto a sua aplicabilidade, Pereira e Pinto (2012), ponderam que apesar da grande utilidade dos indicadores, deve-se atentar que sua interpretação necessita ser acompanhada de uma análise detalhada do fenômeno estudado, considerando que o alcance dos indicadores é limitado, configurando apenas uma tentativa de captar em números a complexa realidade social.

Além disso, ponderação semelhante é feita Organização Mundial da Saúde (OMS)² (1996) e Jannuzzi (2001), ao apontarem que o indicador, independentemente deste estar vinculado ou não à saúde, deve ter por princípio representatividade com relação ao fenômeno que visa aferir, ser confiável para fornecer resultados similares em situações análogas, ser sensível a ponto de poder apontar as mudanças no fenômeno em questão, ser específico para transmitir as mudanças nestes fenômenos, ser relevante com relação à discussão da agenda da política tratada, possuir nível de cobertura populacional adequado, ser simples para que possa ser entendido pelos respectivos agentes das políticas e pelo público-alvo destas políticas, ser passível de atualização periódica, ser indissociável com relação à desagregação em termos

² WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO)

socioeconômicos e demográficos, além de possuir de forma inerente, algum grau de historicidade.

6. INFLUÊNCIA DOS INDICADORES NO PLANEJAMENTO

De forma a promover a integração dos três aspectos abordados até aqui, foram tratadas as políticas públicas, com destaque para as etapas de formulação e avaliação do ciclo; o planejamento, abordado de forma ampla e com devido recorte à realidade brasileira e; os indicadores e os aspectos que o cercam, bem como sua aplicação. Na sequência, será abordada a integração desses aspectos.

Primeiramente, devem ser tratados os desafios políticos, os técnicos e os institucionais das etapas de formulação e avaliação, para posteriormente abordar propostas e enfatizar como são relacionados com os indicadores.

De acordo com Wu et al (2014), constituem entraves à formulação aspectos inerentes ao ambiente político, como a falta de especificidade do que se pretende, a baixa aceitação do público alvo e a natureza da composição da comunidade.

Além dos desafios políticos, os desafios técnicos a iniciarem pela falta de compreensão do que se objetiva, com a falta de clareza quanto a fonte do problema, onde procurar alternativas, quais critérios devem ser utilizados ou classificar as opções disponíveis. Deve ser notado aqui que todos os desafios propostos por Wu et al (2014) de alguma forma necessitam haver indicadores claros, objetivos e capazes de traduzir a realidade, a fim de que algo possa ser feito para que essa possa ser transformada.

Por último, quanto a este aspecto, devem ser mencionados os desafios institucionais inerentes à formulação, tais como disposições constitucionais existentes e o sistema político vigente, característicos de regiões onde diferentes entes federativos possuem significativa autonomia, além de um sistema burocrático forte em vigor que, apesar de ser essencial ao funcionamento da administração pública, causa amarrações que dificultam a execução, podendo gerar uma política natimorta.

Como sugestões para estes desafios todos, Wu et al (2014) propõe de forma mais elaborada as seguintes estratégias que devem ser elaboradas e atentadas para que a fase de formulação tenha sucesso:

- Compreender a origem do problema;
- Esclarecer os objetivos da política;
- Antecipar as mudanças e desenvolver apoio político;

- Formular políticas com a implementação em mente;
- Atentar para mudanças além das incrementais;
- Aproveitar as redes de política pública;
- Consolidar e selecionar opções e;
- Estabelecer e participar de grupos de trabalho ou comitês interinstitucionais;

Dessa forma, garantir que haja nexos causal entre o formulado e o atingimento dos objetivos, a fim de melhorar quantitativamente e qualitativamente de forma aferível.

Com relação ao aspecto de avaliação, também existem desafios políticos, apontados pontualmente e descritivamente por Wu et al (2014) com os seguintes itens:

- Ambiente cobrado politicamente para a avaliação de políticas públicas;
- Objetivos pouco claros e subjetividade na interpretação de resultados;
- A natureza subjetiva da interpretação dos resultados da avaliação e;
- O interesse próprio dos gestores públicos;

Além desses, foram apontados ainda pelos mesmos autores (2014), desafios técnico-operacionais intimamente ligados aos aspectos políticos, sendo eles também apontados de forma pontual e descritiva os seguintes:

- Falta de apoio organizacional;
- Falta de experiência em avaliação;
- Percepção estreita do escopo da avaliação e;
- Falta de capacidade na coleta de dados;

Assim sendo, da mesma forma que apontam caminhos de superação dos desafios ligados à etapa de formulação, Wu et al (2014) apontam também estratégias de enfrentamento às limitações e dos desafios que fazem parte do processo de análise e avaliação de resultados de políticas públicas. Igualmente de forma descritiva no referido trabalho citado, aqui são apresentados pontualmente a seguir:

- Esclarecer os critérios de avaliação, benchmarking e as medidas de desempenho;
- Maior utilização da avaliação de impacto;
- Estabelecer departamentos de avaliação independentes dentro dos órgãos governamentais;

- Melhorar o acesso de organizações e pesquisadores de fora do governo à avaliação de programas e;
- Centrar-se nas possíveis melhorias e aprender com a avaliação de relatórios;

Apontando os seguintes itens, esse trabalho não visa esgotar o tema, tampouco descreve-lo minuciosamente, mas apontar o relatado em literatura específica buscando mostrar caminhos possíveis e viáveis da utilização de indicadores na condução de políticas públicas de forma mais eficaz e eficiente, visando melhores resultados, economia de tempo e recursos empregados proporcionando mais e melhores serviços no menor tempo possível, respeitando todas as dificuldades e particularidades próprias do serviço público brasileiro, mas enxergando uma mudança cultural e na forma como são observadas e processadas as políticas públicas na direção de uma sociedade de bem estar social à luz da reforma gerencial.

Assim como Jannuzzi (2002) aborda ao afirmar que “Se bem empregados, os indicadores sociais podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais.”, é sabido que todo indicador possui suas limitações conforme foi abordado nesse trabalho. Entretanto, aliando-o a um planejamento adequado, ciente de que sua soma fortalece a construção de políticas públicas que fortalecem um país, estado ou município.

Jannuzzi (2002), complementa ainda com aspectos que ratificam a tese empregada nesse trabalho da seguinte forma:

“A disponibilidade de um sistema amplo de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas, na medida em que permite, em tese, diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliações de resultados mais abrangentes e tecnicamente mais bem respaldados.”

e

“O planejamento público é um jogo político legítimo, no qual participam e devem participar técnicos de planejamento e vários outros *stakeholders*, isto é, outros grupos de pressão interessados na definição das políticas, no governo, na sociedade civil, nas diferentes instâncias da burocracia pública (federal, estadual e municipal). Não é um processo linear, mas permeado de vicissitudes e sujeito a diversas condicionantes político-institucionais.”

Assim sendo, por mais que indicadores apontem e detalhem o processo e a realidade local, pouco adiantam se não forem capazes de conversar com os demais realizados para um

planejamento e aferição uniformes. Por isso, é necessário que seja considerado durante todo o processo de execução de uma política, envolvendo todos os atores do jogo político e não podendo ser deixado de lado que este diálogo de indicadores seja feito independentemente da esfera de governo ou poder, necessitando que haja uma diretriz para a produção de dados a fim de que as ações de diferentes entes federativos possam ser acompanhados e colaborem para as ações de outros entes.

Por último, não é redundante apontar o aspecto intrínseco entre planejamento, indicadores e as políticas públicas, uma vez que o último não se faz sem os primeiros e o primeiro potencializado fortemente pelos indicadores. A dissociação dos três aspectos é prejudicial a ação coordenada do Estado, em especial o brasileiro que deu início a sua reforma gerencial de forma tão tardia.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como propósito de abordar a ligação de temas tão importantes ao sistema público, como o planejamento, indicadores e políticas públicas, esse trabalho cumpre o estabelecido dialogando a todo o tempo quanto aos três tópicos e sua importância de serem correlacionados na condução da administração pública.

Cada um deles possui suas características próprias e possuem ainda particularidades quando observadas na ótica brasileira. É importante que esses conceitos, características e propostas sejam sempre acompanhadas juntamente com as políticas públicas em cada uma de suas fases, compreendendo a importância de seu planejamento e, para a mitigação das imperfeições o uso de indicadores coerentes e de fácil compreensão com adequada correlação com a realidade em todas as etapas do ciclo.

Da mesma forma, pontuou-se a importância de que os indicadores utilizados em qualquer política que seja abordada, não só corresponda com a maior fidedignidade possível com a realidade, como também seja capaz de dialogar com os indicadores utilizados em outras esferas de governo e outros entes federativos, de modo a potencializar sua execução, incrementando eficiência e eficácia em uma política nacional e melhora quantitativa e qualitativa dos programas objetivados.

Corroborando com a tese proposta nesse trabalho, Guerra (2014) lembra que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão também se ateve a questão de uniformidade

com relação aos indicadores ao publicar *Indicadores de programas: Guia Metodológico em 2010*, onde sugere aos demais órgãos um roteiro sobre indicadores, versando sobre uma síntese conceitual e metodológica de construção de indicadores de desempenho de programas relacionados ao Plano Plurianual - PPA, para ajudar gestores e dirigentes na compreensão e escolha de medidas que de fato expressem os resultados esperados (BRASIL, 2010).

Por fim, é importante a ideia de que quem planeja mal, implementa mal, executa mal e faz a leitura errada do processo e dos efeitos causados mantendo um ciclo vicioso prejudicial ao Estado. Entretanto, seu inverso não é necessariamente verdadeiro em função de imprevistos, das dificuldades, do fator humano e da diversidade do contexto político ao qual se insere.

Referências

ANSOFF, H. I.; DECLERCK, R. P.; HAYES, R. L. *Do planejamento estratégico à administração estratégica*. São Paulo. Atlas. 1990.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Indicadores de programas: Guia Metodológico*. Brasília: MP, 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, Instrumento para Avaliação da gestão Pública, Brasília; MP, SEGEF, 2014. Versão 1/2014. Disponível em: <https://conteudo.gespublica.gov.br/pasta.2014-06-12.8013949452/IAGP%201000%20pontos%20%202014%20vs%2005062014.pdf> Acesso em 10 de setembro de 2015

BRESSER PEREIRA, L. C. *Da administração pública burocrática à reforma gerencial*. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996. Brasília.

_____. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. Rio de Janeiro, *Revista de Administração de Empresas*, v.50, n.1, jan-mar 2010.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. *Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI*. Santiago: Cepal, 2014. (Documento de Projeto). Disponível em: <<http://goo.gl/advWwz>>.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. Organizadores. Planejamento e avaliação de políticas públicas – Brasília: Ipea, 2015. 475 p.: il. color. – (*Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo*; Livro 1)

CHRISTENSEN, C. R.; ANDREWS, K. R.; BOWER, J. L. *Business Policy: text and case*. Homewood, Irwin. 1965.

COSTA, F.L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n.5, p.:969-992, 2003.

DAFT, R. *Administração*. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A.: 1999.

DAROS, M. *O programa brasileiro da qualidade e produtividade: uma análise de política*. Campinas, UNICAMP, 1997. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000121695> Acesso em 5 de setembro de 2015.

FERREIRA, A. R. Modelo de excelência em gestão pública. IN: *Revista Eixo*, V.1 N.1, 2012. Disponível em: <http://revistaeixo.ifb.edu.br/index.php/RevistaEixo/article/view/16> Acesso em 3 de outubro de 2015.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. *Como Elaborar Modelo Lógico de Programas: um roteiro básico*. Nota Técnica. Brasília: IPEA, 2007.

GARCIA, R. C. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 23, n. 7, p. 70, 2001.

GUERRA, A. L. O uso de indicadores e sua aplicação no ciclo de políticas públicas de pequenos municípios. *Revista Pensamento & Realidade*, n. 29, v. 1. 2014

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

_____. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *RAP Rio de Janeiro* 36(1):51-72, Jan./Fev. 2002.

_____; GUIMARÃES, J. R. S. *Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: Limites e legitimidades*. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Caxambú/MG. Brasil, de 20- 24 de Setembro de 2004.

MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília, IPEA, v.I e II. 1993

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre, Bookman. 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Handbook of social indicators*. Nova York, 1988.

PEREIRA, D. R. M.; PINTO, M. R. A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos. *Revista do Serviço Público*. Brasília. 63 (3): 363-380. jul/set 2012.

SARETTA, C. B.; de CARVALHO, F. G.; de CARVALHO, B. E. F. C.; MARTINS, Wagner de Jesus. *Avaliação do desempenho institucional, dos recursos e das capacidades para concretização do planejamento de longo prazo no Brasil*. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas*. Coletânea. Brasília: Enap, 2006. 2 v.

SIMON, H. *Administrative behavior*. New York: The Free Press, 4ª ed., 1997.

TERENCE, A. C. F. *Planejamento estratégico como ferramenta de competitividade na pequena empresa*. Dissertação de Mestrado - Escola de Engenharia de São Carlos/USP, São Carlos. 2002.

THOMPSON JR., A. A.; STRICKLAND III, A. J. *Planejamento Estratégico: elaboração, implementação e execução*. São Paulo, Pioneira. 2000.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Catalogue of health indicators*. Geneva, 1996.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. *The public policy primer: managing the policy process*. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. 160 p.