



Disponível em  
<http://www.anpad.org.br/tac>



TAC, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, art. 1,  
pp. 1-15, Jan./Jun. 2013



## **Indicadores para Avaliar o Desempenho de Prefeituras Municipais**

**Performance Indicators for Assessing Local Government Performance**

**Ricardo Corrêa Gomes**

E-mail: [rgomes@unb.br](mailto:rgomes@unb.br)

Universidade de Brasília – UnB

SQN 310, Bl. G, apto. 204, Asa Norte, 70756-070, Brasília, DF, Brasil.

**Ana Carolina dos Santos Leal**

E-mail: [anacarinaleal@admconsultoria.com.br](mailto:anacarinaleal@admconsultoria.com.br)

Universidade de Brasília - UnB

SQN 216, Bl. C, apto. 108, Asa Norte, 70875-030, Brasília, DF, Brasil.

**Vitória Ambrozio de Assis**

E-mail: [vitoriaambrozio@admconsultoria.com.br](mailto:vitoriaambrozio@admconsultoria.com.br)

Universidade de Brasília - UnB

SQN 205, Bl. R, apto. 307, Asa Norte, 70843-000, Brasília, DF, Brasil.

## Resumo

Depois da adoção da Nova Gestão Pública (NGP), a busca por mecanismos de mensuração do desempenho de organizações públicas foi amplamente intensificada. Contudo muitas das ferramentas utilizadas, provenientes da administração de empresas, não se adequavam completamente ao mutável contexto político das organizações públicas, bem como não se apresentavam como uma real possibilidade de gestão frente à alternância da gestão dos órgãos públicos, fenômeno natural neste tipo de organização. Muitos conhecimentos têm sido produzidos e adotados nesta área, como é o caso do *Balanced Scorecard* e *Performance Prism*, entre outros, mas ainda existem lacunas com relação à efetividade de utilização desses mecanismos como forma de gerenciamento do desempenho de prefeituras. O objetivo deste estudo é contribuir para o preenchimento desta lacuna teórico-prática propondo uma cesta de indicadores adaptada a municípios de pequeno porte e uma ferramenta do tipo *dashboard*, que permita o acompanhamento das diversas funções exercidas pelas prefeituras, desse modo, resguardando suas naturezas em termos de eficiência, eficácia e efetividade.

**Palavras-chave:** indicadores de desempenho; *dashboard*; sistema de mensuração de desempenho; administração municipal.

## Abstract

After the adoption of New Public Management (NPG), the search for mechanisms to measure performance of public organizations, which often provide heterogeneous services and intangibles, became widespread. However, many of the tools used come from the for-profit administration domain and therefore are not completely adapted to the changing political context of public organizations, as well as the management fluctuations in public agencies. Much knowledge has been produced in the area, but there are still gaps in relation to municipal government performance management. The aim of this study is to contribute to this gap by proposing a theoretical basket of indicators suitable for small municipalities and a 'dashboard'-like tool that allows monitoring the various functions performed by municipalities in terms of efficiency, efficacy and effectiveness.

**Key words:** performance indicators; performance measurement system; municipal administration.

## Introdução

Este artigo tem como objetivo principal propor uma metodologia de elaboração de indicadores de desempenho para prefeituras. A partir de um estudo de caso e estratégia de intervenção participante, propõe-se uma cesta de indicadores de desempenho, bem como uma ferramenta do tipo *dashboard* (painel de instrumentos) para a definição de indicadores de desempenho que sejam adequados ao uso em prefeituras municipais. Por meio de uma abordagem interpretacionista operacionalizada com estudo de caso e pesquisa participante, buscou-se validar o modelo de Equacionamento das Funções Públicas, proposto por Gomes (1997).

A necessidade da criação de um modelo de mensuração adequado à realidade de organizações multiclientes e multifunções, como são as prefeituras, tornou-se latente depois que a Nova Gestão Pública (NGP) foi adotada por diversos países, como uma alternativa para tornar o Estado mais moderno, eficiente e dedicado à causa do cidadão (Osborne & Gaebler, 1992). Uma das práticas mais marcantes da NGP foi a adoção de mecanismos de mensuração do desempenho de organizações públicas buscando avaliar algo que, em determinadas circunstâncias, é muito difícil de ser mensurado (Dixon, Pickard, & Robson, 2002). Isto se deu em virtude da premência por mecanismos de legitimação da função pública, então, bastante desgastada perante a opinião pública em razão da baixa qualidade dos serviços prestados (Pollitt & Bouckaert, 2004). Foi o caso do *Balanced Scorecard* (Kaplan & Norton, 1992); dos mecanismos do *European Foundation for Quality Management* (Wongrassamee, Simmons, & Gardiner, 2003); do Prisma de Desempenho (*Performance Prism*) (Neely, Adams, & Kennerley, 2002), entre outros, porque, apesar de proporcionarem resultados, essas ferramentas não atendem perfeitamente ao que se espera da administração pública, pois alguns fatores não são levados em consideração, como parece ser o caso da miríade de variáveis presentes nas decisões políticas (Vigoda-Gadot, 2007), bem como a descontinuidade que, conquanto seja desagradável aos olhos da teoria das organizações, é parte da natureza do processo democrático.

Em pesquisa bibliográfica recente, não conseguimos identificar, para fins deste estudo, um instrumento de definição de indicadores de desempenho desenhado exclusivamente para avaliar governos, com especial ênfase em governos locais. Portanto, nosso objetivo vem ao encontro dessa carência e pretende contribuir elaborando um instrumento que contemple as idiosincrasias da gestão pública.

## Fundamentos Teóricos

A gestão do desempenho de organizações públicas consta na agenda dos gestores públicos desde a implantação da filosofia da Nova Gestão Pública (Osborne & Gaebler, 1992), mas tal preocupação torna-se mais corriqueira e necessária no momento em que o Estado passa a adotar práticas originárias de empresas privadas (Barzelay & Armajani, 1992; Hood, 1995; Pollitt, 1993).

Como essas organizações se dedicam à produção de serviços que, normalmente, são heterogêneos e, invariavelmente, maldefinidos (Ghobadian & Ashworth, 1994), os processos de mensuração e gerenciamento de seus desempenhos tornam-se processos difusos e extremamente complexos (Boyne, 2003). Além desse fato, o processo de gestão de organizações públicas é muito mais complicado em função de diversidade de *stakeholders* envolvidos e com poder de influência (Bryson, 1995; Gomes & Gomes, 2008). Gestores públicos, por conseguinte, veem-se na necessidade de recorrer a modelos que nem sempre atendem às suas necessidades como uma tentativa de legitimar suas ações, através do que DiMaggio e Powell (1983) denominaram de isomorfismo mimético.

Apesar da disponibilidade de instrumentos de mensuração do desempenho, as organizações públicas ainda continuam buscando novas ferramentas de modo a estarem aptas a desenvolver indicadores relevantes e de fácil operacionalização e que contemplem a grande maioria de suas

atividades. Um problema na definição de indicadores de desempenho de municípios é exatamente a grande diversidade de serviços que este tipo de organização precisa oferecer à população local (Jackson, 1995). Quando se pretende desenvolver, implantar e acompanhar indicadores de desempenho para órgãos públicos, a primeira pergunta que qualquer gestor deve se fazer é: como caracterizar as diferentes funções que o governo precisa desempenhar de modo a satisfazer seu principal cliente – a sociedade?

Gomes (1997) propôs um modelo de equacionamento das funções desempenhadas no governo municipal com base em duas dimensões de controle: eficiência e impacto. De acordo com tal estudo, as faltas de congruência dos resultados esperados pelo gestor e dos efeitos que estas funções exercem sobre a sociedade fazem com que se busque uma forma de avaliar os serviços em um mesmo *dashboard*, através de dimensões de controle transversais que sejam úteis para avaliar os resultados de qualquer tipo de serviço prestado pelas diversas secretarias municipais. As dimensões que se mostraram mais adequadas a esta finalidade seriam eficiência e impacto. A Figura 1 apresenta como as funções seriam equacionadas na ferramenta *dashboard*.

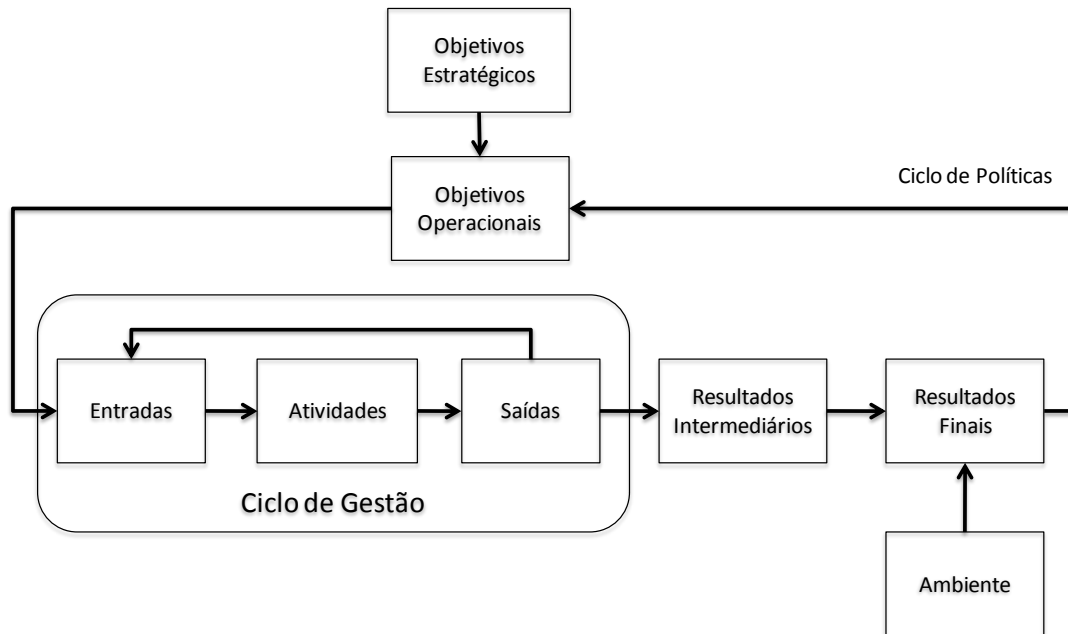
Impacto da Função na Sociedade	3	Alto Impacto Baixa Eficiência 3,1	Alto Impacto Média Eficiência 3,2	Alto Impacto Alta Eficiência 3,3
	2	Médio Impacto Baixa Eficiência 2,1	Médio Impacto Média Eficiência 2,2	Médio Impacto Alta Eficiência 2,3
	1	Baixo Impacto Baixa Eficiência 1,1	Baixo Impacto Média Eficiência 1,2	Baixo Impacto Alta Eficiência 1,3
	0	1	2	3
		<b>Eficiência Requerida da Função</b>		

**Figura 1.** Equacionamento das Funções Públicas.

Fonte: Gomes, R. C. (1997, setembro). Análise do desempenho de organizações públicas. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio das Pedras, RJ, Brasil, 21.

Boyne (2002) definiu eficiência como sendo a relação entre os produtos produzidos por um determinado processo e a quantidade de recursos utilizados na produção, que resultaria no custo das unidades produzidas (eficiência técnica). Com relação ao impacto, o autor sugere que a medida mais adequada seria a efetividade, sendo esta avaliada em relação a quanto uma organização consegue alcançar de seus objetivos definidos no processo de planejamento. No caso das organizações públicas, o planejamento é realizado com os seguintes instrumentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA) (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MPOG]; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos [SPI], 2010).

Na Figura 2, são expostas as diversas fases de definição de indicadores de desempenho para organizações públicas. De acordo com o esquema, organizações públicas podem definir indicadores para cada uma das fases do processo de gestão, bem como para o ciclo de formulação de políticas públicas. As atividades desenvolvidas pela organização podem ser avaliadas por meio de indicadores que identifiquem o ciclo de determinado processo, como seria o caso de quanto tempo demora a construção de uma escola, por exemplo. Outros indicadores buscam mensurar os produtos que a organização entrega à sociedade, tais como o número de equipamentos destinados às atividades físicas entregues por uma determinada administração municipal, ou mesmo o número de matrículas para o ensino fundamental (visto que esta é a obrigação constitucional dos municípios).



**Figura 2.** Ciclo de Política e o Ciclo de Gerenciamento de Desempenho Organizacional.

Fonte: Adaptado de Bouckaert, G., & Dooren, W. V. (2009). Performance measurement and management in public sector organizations (p. 153). In T. Bovaird & E. Löffler (Eds.), *Public management and governance* (pp. 151-164). Abingdon: Routledge.

Boyne (2002) propõe dois modelos para a definição e gerenciamento de indicadores de desempenho em órgãos públicos: o IOO e o 3Es. IOO significa *input* (entrada), *output* (saída) e *outcome* (resultado). Os 3Es significam economia, eficiência e efetividade. O modelo não admite a dimensão eficácia. Berman (2006) define **eficiência** como sendo a razão entre produtos e insumos, ou seja, a capacidade de gerar produtos incorrendo no menor volume de insumos. Boyne (2002), por sua vez, define **economia** como sendo o custo de se produzir um serviço específico de acordo com determinado padrão de qualidade. Cameron e Whetten (1983) argumentam que **efetividade** pode ser definida de diversas formas, mas que a mais comum seria uma medida de alcance de objetivos, que é defendida pelos autores que seguem o modelo perseguidor de objetivos. Esta é uma forma de mensuração muito parecida com o que se conhece como **eficácia** (MPOG & SPI, 2010). A Figura 3 ilustra a integração entre os modelos IOO e 3Es.



**Figura 3.** Combinação dos Modelos IOO e 3Es.

Fonte: Adaptado de Boyne, G. A. (2002). Concepts and indicators of local authority performance: an evaluation of the statutory frameworks in England and wales (p. 18). *Public Money & Management*, 22(2), 17-24. doi: 10.1111/1467-9302.00303

De acordo com o modelo de Gomes (1997), seriam indicadores de eficiência aqueles desenhados para medir a relação entre as entradas e as saídas do processo. Como exemplo, custos das atividades desenvolvidas pela secretaria, número de servidores designados para desenvolver

determinada atividade (número de professores por alunos na Secretaria de Educação), etc. Como essas atividades possivelmente acarretem algum tipo de impacto no ambiente em que a organização opera, existem indicadores que podem auxiliar na mensuração desse impacto e, através dessas informações, alimentar o processo de gestão organizacional.

## **Metodologia de Construção do Instrumento**

Como estratégia de pesquisa foi utilizado o estudo de caso, tendo sido os dados coletados através de entrevistas com os principais *stakeholders*, pesquisa em documentos e bancos de dados. O caso escolhido foi o município de Alexânia (GO), que se localiza a 104km de Goiânia.

No processo de entrevista foram ouvidos a Prefeita, a Secretária de Governo, a responsável pelo setor de controladoria e outros funcionários do gabinete. Nas entrevistas, procurou-se entender quais seriam as principais atividades desenvolvidas e quais os elementos de mensuração de eficiência e efetividade de cada uma das secretarias municipais. Os dados foram analisados por meio de uma perspectiva fenomenológica (Monteiro, 2002) de interpretação, em que, a partir da observação de uma dada realidade, o pesquisador procura “compreender o que se mostra, buscando remontar o que está estabelecido como critério de certeza” (Coltro, 2000, p. 38). Dessa forma, a interação entre pesquisador e pesquisado permitiu entender e vislumbrar as formas de avaliação de desempenho que atenderiam às necessidades dos gestores públicos.

## **Resultados da Pesquisa**

### **Seleção dos municípios a serem pesquisados**

Para que o estudo fosse aplicado, os municípios deveriam obedecer a determinados critérios preestabelecidos pelos pesquisadores envolvidos. Esses critérios foram determinados para que os municípios possuíssem perfis heterogêneos, dessa maneira, visando à possibilidade de se estabelecer comparações entre eles de forma mais específica para um contexto diferente de crescimento das cidades. Essa diferença de características, também, colaboraria para uma proposição de indicadores de desempenho semelhantes e cujos resultados comparados seriam objeto de estudo da pesquisa. As características de todas as cidades do estado de Goiás foram levantadas a partir dos seguintes critérios:

- . Raio de distância máximo de aproximadamente 230 quilômetros de Brasília-DF. Esse critério era requisito para que os participantes conseguissem ter um contato direto facilitado com os municípios desejados, bem como para facilitar a aplicação e mensuração dos indicadores.
- . Comparativo de crescimento do ISSQN do município de 2009 relativo a 2005. Entre os resultados encontrados, buscou-se municípios com as seguintes características:
  - . Municípios com decréscimo.
  - . Municípios com crescimento médio.
  - . Municípios que apresentaram crescimento bem acima da média do restante do estado.

Assim, as atividades aconteceram no município de Alexânia, que dista 95km de Brasília e obteve índice de crescimento de 0,46 na arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). O primeiro contato foi feito por telefone e os pesquisadores, logo, conseguiram o apoio da prefeita, que disponibilizou a lei de criação de todas as secretarias. O processo se encaminhou com o agendamento da visita ao município por parte da equipe.

## Entrevista de profundidade e diagnóstico da prefeitura de Alexânia

O processo de construção dos indicadores foi realizado em dois momentos. No primeiro, a equipe de pesquisadores elaborou, com base em documentos disponibilizados pela prefeitura (lei de criação das secretarias), uma cesta de indicadores que atendessem ao que dispõe a literatura sobre construção de indicadores de desempenho. Num segundo momento, os indicadores foram validados com a equipe gestora da prefeitura de modo a atender a dois objetivos: determinar se os indicadores seriam de fácil obtenção e gerenciamento no âmbito da prefeitura e definir qual a dimensão destes indicadores para a gestão das funções públicas. Cada indicador foi apresentado ao grupo, que avaliava se este seria um indicador de desempenho interno ou externo. Se fosse interno, receberia o rótulo de indicador para medir eficiência, e se externo, o rótulo de indicador para medir efetividade (impacto). A Tabela 1 apresenta os indicadores construídos para a prefeitura de Alexânia.

Tabela 1

### Relação dos Indicadores Propostos

ÓRGÃO	INDICADORES	DIMENSÃO
<b>Secretaria de Agricultura e Abastecimento</b>	PIB da atividade agrícola do ano X/X-1	Efetividade
	Frequência de fiscalização sanitária mês X/mês X-1	Eficiência
	Nº de projetos de desenvolvimento agrícola em andamento ano X/ano X-1	Efetividade
	PIB atividade agrícola/PIB total	Efetividade
	Nº de pessoas empregadas no setor agrícola/população economicamente ativa do município	Efetividade
<b>Secretaria de Ação Social e Cidadania</b>	Nº de assistentes sociais/população total do município	Efetividade
	Nº de entidades de assistência social/população total do município	Efetividade
	Nº de atendimentos realizados mês X/mês X-1	Efetividade
	Total de atendimentos de população em situação de rua acolhidos/total de habitantes em situação de vulnerabilidade	Efetividade
	Porcentagem da população em situação de rua/total de moradores de rua	Efetividade
	Reintegração de abrigados no período X/período X-1	Efetividade
	Repasse de recursos de convênios no período X/período X-1	Eficiência
	Vagas criadas para atendimento de população em situação de risco no período X/período X-1	Efetividade
Proporção de famílias em programas de transferência de renda/total de famílias do município	Efetividade	
<b>Secretaria de Educação</b>	Nº de alunos matriculados no Ensino Fundamental/total da população em idade escolar	Eficiência
	Nº de alunos matriculados no Ensino Médio/total da população em idade escolar	Eficiência
	Nº de alunos matriculados na Educação de Jovens e Adultos/total da população	Eficiência
	Taxa de analfabetismo do período X/período X-1	Efetividade
	Nº de instituições de ensino dedicadas à Educação Básica Pública/total de instituições	Eficiência
	Valor obtido no ENEM no período X/período X-1	Efetividade
	Valor obtido no IDEB no período X/período X-1	Efetividade

Continua



**Tabela 1 (continuação)**

<b>ÓRGÃO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>DIMENSÃO</b>
<b>Secretaria de Finanças e Planejamento</b>	Arrecadação com IPTU no período X/período X-1	Eficiência
	Arrecadação com ISSQN no período X/período X-1	Eficiência
	Total de recursos arrecadados localmente/receita total	Eficiência
	Dívida per capita do município no período X/período X-1	Eficiência
	Investimento per capita do município no período X/período X-1	Eficiência
	Total de despesas administrativas no período X/período X-1	Eficiência
<b>Secretaria de Urbanismo, Habitação e Obras Públicas</b>	Nº de projetos urbanísticos planejados/ Nº de projetos urbanísticos realizados	Efetividade
	Nº de projetos urbanísticos concluídos/ nº de projetos urbanísticos iniciados	Eficiência
	Número de autorizações de outorga onerosa período X/período X-1	Eficiência
	Pessoas atendidas por programas habitacionais governamentais/população total	Efetividade
	Pessoas que vivem em domicílio e terreno próprio e quitado/população total	Efetividade
	Pessoas que vivem em domicílio irregular/população total	Efetividade
	Pessoas sem domicílio/população total	Efetividade
	Pessoas atendidas por programas habitacionais governamentais/pessoas que não possuem casa própria ou quitada	Efetividade
	Área total com cobertura do serviço de coleta de lixo/área total da cidade	Efetividade
	Satisfação da população com serviços de coleta de lixo período X/período X-1	Eficiência
	Área com cobertura de energia elétrica/área total do município	Efetividade
	Nº de domicílios com acesso a saneamento básico/total de domicílios do município	Efetividade
	Km de ruas com cobertura de pavimentação asfáltica e calçadas/km total de ruas da cidade	Efetividade
	Km de ruas com cobertura de iluminação pública/km total de ruas do município	Efetividade
	Total de domicílios com acesso a serviços de telefonia fixa/total de domicílios	Efetividade
Números de aparelhos de telefonia móvel/total de habitantes do município	Efetividade	
<b>Secretaria de Esportes, Lazer e Juventude</b>	Profissionais com atuação em serviços de esportes e lazer/população total do município	Eficiência
	Pessoas atendidas por programas de incentivo à prática desportiva/população total do município	Efetividade
	Crianças de 7 a 14 anos atendidas por programas de incentivo à prática desportiva/total de habitantes nessa faixa etária	Efetividade
	Área em m <sup>2</sup> de equipamentos esportivos disponíveis à população/área total do município	Efetividade
	Quantidade de centros desportivos/população total do município	Efetividade
	Vagas públicas oferecidas à prática desportiva/população total do município	Eficiência

**Continua**



Tabela 1 (continuação)

<b>ÓRGÃO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>DIMENSÃO</b>
<b>Secretaria de Esportes, Lazer e Juventude</b>	Quadras desportivas populares/população total do município	Efetividade
	Nº de adolescentes na rua/Nº de adolescentes total	Efetividade
	Nº de crimes cometidos por menores/total de crimes cometidos no município	Efetividade
<b>Secretaria de Meio Ambiente</b>	Proporção de área verde/população total do município	Efetividade
	Consumo médio de água no período X/período X-1	Efetividade
	Medição da qualidade do ar no período X/período X-1	Efetividade
	Nº de equipamentos dedicados à coleta seletiva/população total do município	Efetividade
	Volume total de esgoto tratado/volume total de esgoto coletado	Efetividade
	Volume total de água tratado/volume total de água consumida	Efetividade
<b>Secretaria de Cultura e Turismo</b>	Nº de ações culturais em andamento no período X/período X-1	Efetividade
	Orçamento total de ações culturais no período X/período X-1	Eficiência
	Nº de pessoas cadastradas em instituições de ensino cultural/população total do município	Eficiência
	Nº total de frequências em ações culturais/ total da população	Efetividade
	Número de pessoas beneficiadas por atividades culturais em equipamentos municipais/população total do município	Efetividade
	Nº de visitantes em equipamentos culturais no período X/período X-1	Eficiência
	Nº de estabelecimentos em atividades características de turismo/total de estabelecimentos do município	Eficiência
	Montante de arrecadação nos pontos turísticos no período X/período X-1	Eficiência
	Locação de automóveis no período X/período X-1	Efetividade
	Nº de pessoas empregadas na indústria do turismo/população economicamente ativa	Efetividade
Valor total de impostos arrecadados na atividade turismo no período X/período X-1	Eficiência	
<b>Secretaria de Saúde</b>	Nº de profissionais de saúde/população total do município	Eficiência
	Nº de leitos em hospitais e unidades de saúde/população total do município	Eficiência
	Total do orçamento dedicado à saúde/orçamento total do município	Eficiência
	Nº de pré-natais considerados como insuficientes/Nº total de exames do pré-natal realizado no município	Efetividade
	Taxa de mortalidade infantil no período X/período X-1	Efetividade
	Taxa de mortalidade materna no período X/período X-1	Efetividade
	Total da população atendida por convênios/total da população do município	Eficiência
Nº de partos de adolescentes no período X/período X-1	Efetividade	
<b>Secretaria de Trabalho</b>	População economicamente ativa/população total	Efetividade
	Nº de habitantes desempregados/população total	Efetividade
	Nº de habitantes desempregados em idade entre 16 a 29 anos no período X/período X-1	Efetividade
	Nº de mulheres desempregadas/total de desempregados no município	Efetividade
	Renda média no trabalho no período X/período X-1	Efetividade
	Renda média de homens/renda média de mulheres	Efetividade
Nº de empregos criados no período X/período X-1	Efetividade	

Continua

**Tabela 1 (continuação)**

<b>ÓRGÃO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>DIMENSÃO</b>
<b>Secretaria de Transportes e Serviços Públicos</b>	Idade média dos ônibus no período X/período X-1	Eficiência
	Nº de atividades de manutenção realizadas nos coletivos do município/total de coletivos	Eficiência
	Tempo médio dos percursos oferecidos (taxa de engarrafamento)	Efetividade
	Nº de passageiros transportados/população total do município	Efetividade
	Nº de registro de veículos e motocicletas no período X/período X-1	Efetividade
<b>Secretaria de Indústria e Comércio</b>	Total de impostos arrecadados com ISSQN no período X/período X-1	Efetividade
	Total de IPI arrecadado no período X/período X-1	Efetividade
	Total de pessoas empregadas no comércio/população economicamente ativa do município	Efetividade
	Total de imposto de renda arrecadado no período X/período X-1	Efetividade
	Total de recursos alocados sob a forma de subsídio ao setor no período X/período X-1	Eficiência
	Total de investimentos realizados no setor no período X/período X-1	Efetividade
<b>Secretaria de Governo e Administração</b>	Nº total de funcionários (estatutários, CLT e terceirizados)/população total	Eficiência
	Total de recursos gastos com treinamento período X/período X-1	Eficiência
	Total de gastos com manutenção de bens moveis e imóveis/total de gastos da prefeitura	Eficiência
	Prazo médio de conclusão de processo licitatório período X/período X-1	Eficiência

**Nota.** Fonte: Dados de Pesquisa.

Na sequência é apresentada uma análise sucinta das dimensões dos indicadores de modo a posicioná-los na matriz.

### ***Secretaria de Agricultura e Abastecimento***

Para uma secretaria que tem por finalidade elaborar e executar programas de auxílio à produção de alimentos para a população rural e urbana, foram definidos cinco indicadores de acompanhamento de desempenho, todos eles considerados como de efetividade em função de estarem relacionados com os resultados obtidos pela secretaria, bem como por sua capacidade de impactar a vida das pessoas no município tanto em termos de geração de emprego e renda quanto em termos de melhoria da qualidade alimentar. Neste sentido, esta secretaria teria alta concentração no aspecto efetividade e baixo foco na questão eficiência, estando situada no quadrante 3,1 da matriz. Este fato indica o potencial da secretaria em gerar impacto positivo para a gestão da prefeitura.

### ***Secretaria de Ação Social e Cidadania***

A Secretaria Municipal de Ação Social e Cidadania tem como finalidade promover o levantamento dos principais problemas sociais, buscando soluções para resolvê-los no âmbito do município. Para medir o desempenho da secretaria foram propostos nove indicadores, dos quais, oito dedicados a medir a efetividade das ações e um para medir eficiência. De acordo com o modelo de Gomes (1997), esta também seria uma secretaria posicionada no quadrante 3,1. Em se tratando de cidade de médio porte e com poucas alternativas de emprego e renda para a população, ações voltadas a assegurar as condições mínimas de subsistência e cidadania podem fazer a diferença da gestão municipal.

### ***Secretaria de Educação***

A Secretaria de Educação é responsável pelas atividades relativas à educação no município e à instalação e manutenção de estabelecimentos municipais de ensino. Para acompanhar o desempenho desta secretaria foram propostos sete indicadores, sendo quatro para medir a eficiência das atividades e três dedicados ao acompanhamento da efetividade. De acordo com o modelo proposto por Gomes (1997), esta secretaria deveria ser posicionada no quadrante 3,3 da matriz, em função de que igual atenção deve ser dedicada às dimensões eficiência e efetividade.

### ***Secretaria de Finanças e Planejamento***

A Secretaria de Finanças e Planejamento é o órgão encarregado de exercer a política econômica e financeira do município; das atividades referentes aos lançamentos, fiscalização dos tributos e demais rendas municipais; do recebimento, pagamento, guarda, movimentação dos recursos financeiros e de outros ativos do município, bem como da elaboração e execução do orçamento. Para acompanhar o desempenho desta secretaria foram propostos seis indicadores, sendo todos com foco na dimensão eficiência. Dado o exposto, sugere-se que esta secretaria ficaria situada no quadrante 1,3 da matriz.

### ***Secretaria de Urbanismo, Habitação e Obras Públicas***

A Secretaria de Urbanismo, Habitação e Obras Públicas é responsável pelo desenvolvimento e implementação da política habitacional do município e pela proposição do Plano Urbanístico, em conformidade com o Plano Diretor do município. Para acompanhar o desempenho desta secretaria e considerando as funções que ela incorpora em suas competências foram propostos 16 indicadores, sendo 13 dedicados à dimensão efetividade e três à dimensão eficiência. No modelo proposto por Gomes (1997), esta secretaria ficaria posicionada no quadrante 3,1 — em função de sua capacidade de impactar a qualidade de vida da população.

### ***Secretaria de Esportes, Lazer e Juventude***

A Secretaria de Esportes, Lazer e Juventude tem como finalidade o apoio às atividades desportivas e de lazer no âmbito do município. Para acompanhar o desempenho desta secretaria foram definidos nove indicadores, sendo sete dedicados a atender à dimensão efetividade e dois à dimensão eficiência. No modelo de Gomes (1997) esta secretaria ficaria posicionada no quadrante 3,1 — em função do potencial que esta atividade possui em potencializar efeitos sobre o comportamento das pessoas, principalmente dos jovens.

### ***Secretaria de Meio Ambiente***

A Secretaria de Meio Ambiente tem como principal objetivo prestar assistência direta ao prefeito no sentido de desenvolver, implantar e gerir a política ambiental do município. Para acompanhar o desempenho desta secretaria foram propostos seis indicadores, todos eles com foco na dimensão efetividade. Esta secretaria também ficaria posicionada no quadrante 3,1 — em função do potencial que atividades de meio ambiente podem proporcionar à qualidade de vida da população.

### ***Secretaria de Cultura e Turismo***

A Secretaria de Cultura e Turismo tem como principal objetivo prestar assessoria direta ao prefeito no sentido de desenvolver, implantar e gerir as políticas cultural e turística do município. Para acompanhar o desempenho desta secretaria foram propostos 11 indicadores, sendo seis dedicados a atender à dimensão eficiência e cinco à dimensão efetividade. De acordo com Gomes (1997), esta

secretaria ficaria posicionada no quadrante central da matriz 2,2 onde as dimensões eficiência e efetividade têm importante equilibrada.

### ***Secretaria de Saúde***

A Secretaria de Saúde tem por finalidade as atividades de assistência médica aos habitantes do município, mediante a administração das unidades de saúde e de promoção do bem-estar e da melhoria das condições de vida da comunidade. Para acompanhar o desempenho desta secretaria foram propostos oito indicadores, sendo quatro dedicados a mensurar a dimensão efetividade; e quatro, a dimensão eficiência. De acordo com Gomes (1997), esta secretaria também ficaria posicionada no quadrante central do modelo.

### ***Secretaria de Trabalho***

De acordo com informações obtidas nas reuniões realizadas na prefeitura, a Secretaria de Trabalho tem como finalidade auxiliar o prefeito na formulação de políticas de emprego e renda, bem como nas relações com empresas ligadas ao setor comercial e industrial e de serviços. Para acompanhar o desempenho desta secretaria foram definidos sete indicadores, sendo todos eles dedicados a acompanhar a dimensão efetividade. No modelo de Gomes (1997) esta secretaria ficaria posicionada no quadrante 3,1.

### ***Secretaria de Transportes e Serviços Públicos***

À Secretaria de Transportes e Serviços Públicos compete a execução das atividades referentes aos serviços de manutenção e controle dos equipamentos rodoviários e propor uma política de melhoria do transporte, abrangendo o uso adequado de vias públicas e estradas vicinais capazes de atender à demanda dos diversos setores das áreas escolar e produtiva do município. Para acompanhar o desempenho da secretaria foram propostos cinco indicadores, sendo dois dedicados à dimensão eficiência e três dedicados à dimensão efetividade. O equilíbrio entre o número de indicadores dedicados às duas dimensões sugere que esta secretaria seja posicionada no quadrante central do modelo de Gomes (1997).

### ***Secretaria de Indústria e Comércio***

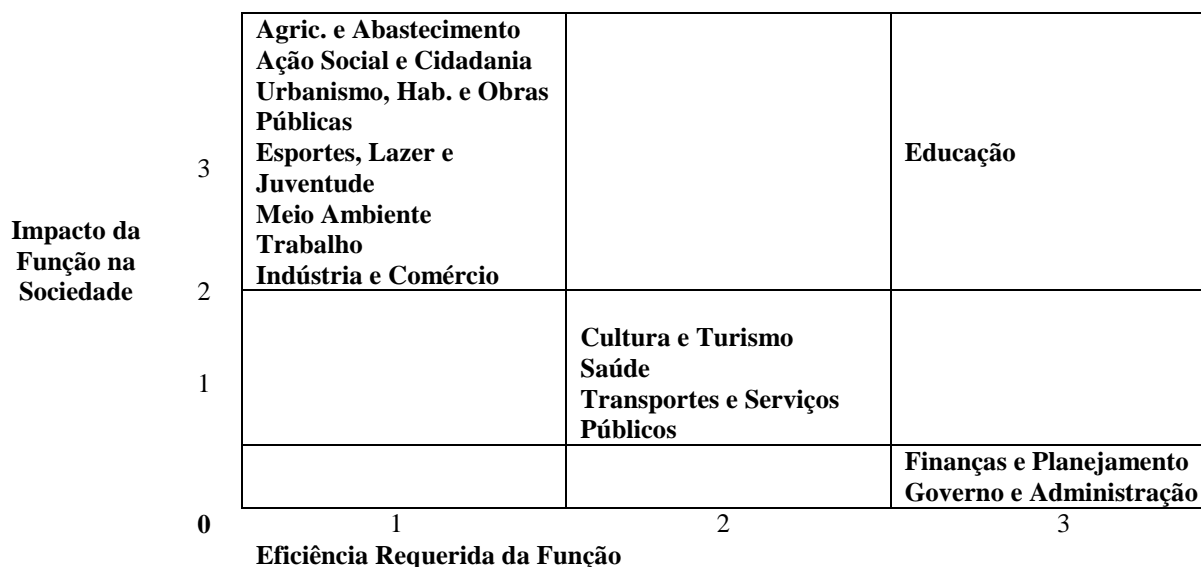
À Secretaria da Indústria e Comércio compete propor e implementar políticas de desenvolvimento industrial e comercial, mediante a execução de projetos que estimulem as atividades produtivas dos diversos setores da atividade econômica do município. Para acompanhar o desempenho da secretaria foram propostos seis indicadores, sendo cinco com ênfase na dimensão efetividade e apenas um na dimensão eficiência. A maior concentração na dimensão efetividade indica que esta secretaria deveria ser vista sob a ótica do impacto que ela poderia exercer quanto à qualidade de vida da população, através de políticas de geração de emprego, renda e de oferta de bens e serviços para a população.

### ***Secretaria de Governo e Administração***

À Secretaria de Governo e Administração compete exercer as atividades relativas ao expediente, documentação, licitação, protocolo, arquivo e zeladoria interna, assim como ao recrutamento, seleção, treinamento, regime jurídico, controles funcionais e demais atividades de pessoal. Para o acompanhamento do desempenho desta secretaria foram propostos quatro indicadores, sendo todos eles orientados pela dimensão eficiência. De acordo com o modelo de Gomes (1997), trata-se de uma secretaria cujo desempenho estaria posicionado no quadrante 1,3 da matriz.

### ***Dashboard para a Prefeitura de Alexânia***

A Figura 4 indica que sete das treze secretarias serão acompanhadas com indicadores de desempenho originários da dimensão efetividade. Tal fato indica uma grande preocupação com produtos e resultados e foco no ambiente externo da organização. Este direcionamento pode ser explicado pela proximidade do período eleitoral e a dependência que gestores públicos em âmbito local têm da aceitação da população de seus projetos e ideias. A preocupação em se imprimir maior eficiência às ações de saúde e educação pode ser compreendida pelo fato de o poder que os governos federal e estadual possuem para influenciar em como esta atividade deve ser desempenhada no âmbito local, bem como na definição de objetivos e metas.



**Figura 4.** Equalização do Desempenho da Prefeitura Municipal de Alexânia.

Fonte: Dados de Pesquisa.

### **Considerações Finais**

Este estudo teve como objetivo principal o desenvolvimento de um sistema de mensuração do desempenho de administrações municipais com base em critérios de eficiência e efetividade. O sistema foi construído e testado na prefeitura de um município do estado de Goiás, a partir de indicadores de desempenho, os quais foram construídos por meio da interação com os gestores públicos, com base na metodologia pesquisa-ação.

As teorias aqui empregadas são basicamente referentes à construção de indicadores de desempenho para organizações multiclientes e multifunções. Parte-se, para tanto, do pressuposto de que exista ainda uma lacuna teórica com relação a um modelo de construção de indicadores que atenda, de forma satisfatória e plena, as organizações que exerçam diversas funções e que tenham uma multiplicidade de *stakeholders* que supere a capacidade de gerenciamento desses de maneira individualizada.

Outro aspecto teórico importante relaciona-se ao fato de que a literatura ainda não dispõe de mecanismos efetivos de controle do desempenho de organizações que tenham como pressuposto estrutural a rotatividade da gestão.

Como forma de operacionalização da pesquisa, adotou-se a estratégia de estudo de caso na forma de pesquisa participante. A interação foi efetivada através de entrevistas semiestruturadas e interativas, cujos participantes tiveram espaço para expressarem, de forma livre, sua posição sobre a

pertinência, viabilidade e relevância dos indicadores apresentados, bem como da utilidade destes em termos de eficiência dos processos e efetividade da função pública para o atingimento dos objetivos da prefeitura. Os dados foram analisados a partir da análise fenomenológica, dessa maneira, visando identificar o real significado dos termos e dos conceitos de acordo com a práxis dos interlocutores.

Como resultado, esta pesquisa contribui com a teoria atinente ao desenvolvimento de indicadores de desempenho de duas formas: existe a proposição de uma cesta de indicadores de desempenho que pode ser adotada ou adaptada por qualquer prefeitura de pequeno e médio porte; e a proposição de uma ferramenta do tipo *dashboard* que permite a ponderação dos indicadores de acordo com as definições políticas da administração. A escala proposta na ferramenta indicada por Gomes (1997) permite que maior ou menor ênfase seja dada a um determinado indicador conforme o *feedback* fornecido pela população no tocante às iniciativas da gestão pública.

## Agradecimentos

Pesquisa financiada com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

## Referências

- Barzelay, M., & Armajani, B. J. (1992). *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. California: University of California Press.
- Berman, E. M. (2006). *Performance and productivity in public and nonprofit organizations*. New York: M.E. Sharpe.
- Bouckaert, G., & Dooren, W. V. (2009). Performance measurement and management in public sector organizations. In T. Bovaird & E. Löffler (Eds.), *Public management and governance* (pp. 151-164). Abingdon: Routledge.
- Boyne, G. A. (2002). Concepts and Indicators of local authority performance: an evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. *Public Money & Management*, 22(2), 17-24. doi: 10.1111/1467-9302.00303
- Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: a critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367-394. doi: 10.1093/jpart/mug027
- Bryson, J. M. (1995). *Strategic planning for public and non-profit organization*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cameron, K., & Whetten, D. A. (1983). Organizational effectiveness: one model or several? In K. Cameron & D. A. Whetten (Eds.), *Organizational effectiveness: a comparison of multiple models* (pp. 1-24). New York: Academic Press.
- Coltro, A. (2000). A fenomenologia: um enfoque metodológico para além da modernidade. *Cadernos de Pesquisa em Administração*, 1(11), 37-45.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.



- Dixon, P., Pickard, A., & Robson, H. (2002). Developing a criteria-based quality framework for measuring value. *Performance Measurement and Metrics*, 3(1), 5-9. doi: 10.1108/14678040210429886
- Ghobadian, A., & Ashworth, J. (1994). Performance measurement in local government - concept and practice. *International Journal of Operations & Production Management*, 14(5), 35-51. doi: 10.1108/01443579410056786
- Gomes, R. C. (1997, setembro). Análise do desempenho de organizações públicas. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio das Pedras, RJ, Brasil, 21.
- Gomes, R. C., & Gomes, L. O. M. (2008). Who is supposed to be regarded as a stakeholder for public organizations in developing countries? Evidence from an empirical investigation in Brazilian municipalities. *Public Management Review*, 10(2), 263-275. doi: 10.1080/14719030801928714
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109. doi: 10.1016/0361-3682(93)E0001-W
- Jackson, P. M. (1995). Public service performance evaluation: a strategic perspective. In P. M. Jackson (Ed.), *Measures for Success in Public Sector: a public finance reader* (pp. 19-26). London: CIPFA.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The balanced scorecard - measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. (2010). *Indicadores de programas: guia metodológico*. Brasília: Autor.
- Monteiro, D. A. (2002). *O método fenomenológico na pesquisa*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning Ltda.
- Neely, A. D., Adams, C., & Kennerley, M. (2002). *The performance prism: the scorecard for measuring and managing stakeholder relationships*. London: Prentice Hall Financial Times.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Books.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services* (2nd ed.). Oxford: Blackwell Publisher.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Vigoda-Gadot, E. (2007). Leadership style, organizational politics, and employees' performance: an empirical examination of two competing models. *Personnel Review*, 36(5), 661-683. doi: 10.1108/00483480710773981
- Wongrassamee, S., Simmons, J. E. L., & Gardiner, P. D. (2003). Performance measurement tools: the balanced scorecard and the EFQM excellence model. *Measuring Business Excellence*, 7(1), 14-29. doi: 10.1108/13683040310466690