

A IMPORTÂNCIA DA UTILIZAÇÃO DE INDICADORES NA GESTÃO PÚBLICA: BREVE ANÁLISE SOBRE O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS

Bruno César de Oliveira
Vinícius Batista Gonçalves

Resumo

Em um ambiente globalizado, em que há cada vez mais exigência social, pela consecução de direitos individuais e sociais, em especial aqueles positivados em nossa constituição, o gestor público a todo momento é desafiado a se adaptar a essa nova realidade. Houve uma mudança na lógica de funcionamento da administração pública, que deixou de ser essencialmente burocrática, em que o administrador se via obrigado a seguir procedimentos rígidos, passando a desempenhar uma atividade mais gerencial, adotando métodos mais modernos de gestão, permitindo uma melhora nos serviços prestados. O gestor público atual precisa empregar técnicas de gestão similares aquelas utilizadas no setor privado, e ainda, fazer um acompanhamento constante das atividades desempenhadas, para que o resultado final se dê de forma eficiente e os resultados positivos possam ser sentidos por toda sociedade. Para tanto, algumas ferramentas são essenciais nessa tarefa, tais como o uso de indicadores.

Palavras-chave: Indicadores. Gestão Pública. Eficiência. Administração Pública.

1. INTRODUÇÃO

Todo servidor público deve se conscientizar quanto à importância da qualidade da prestação de seus serviços. O desafio da administração pública é encontrar mecanismos de definição do que é considerado um serviço público de qualidade, e ainda, como aferir tais resultados. Em especial no que concerne aos Institutos Federais de Ensino (IFs), um dos objetivos é o estabelecimento de diretrizes gerais para a gestão pedagógica e administrativa, a ser realizada de modo interativo com os estudantes e servidores da instituição. Nesse ínterim, cresce em importância o estudo dos indicadores institucionais, os quais podem indicar a direção correta em que os esforços devem ser empreendidos, na medida em que são indicados os pontos que necessitam serem melhorados. A mudança muitas vezes não ocorre de forma repentina, mas se efetiva aos poucos, conforme os erros vão sendo detectados e corrigidos.

Nesse contexto, é necessário considerar o sucessivo crescimento pelos quais tem passado os IFs, principalmente, após a implantação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNE), que, conforme dados do Ministério da Educação (MEC), a oferta de vagas em seus cursos de graduação presencial, no período de 2003 a 2011, experimentou um crescimento de aproximadamente 111%. No tocante a Universidade Federal de Lavras (UFLA) o número de estudantes aumentou de 2825 no ano de 2006 para um total de 7381 no ano de 2015.

Os reflexos do programa fazem com que seja necessário um aumento no investimento dessas instituições, o que gera um nítido benefício social, no instante em que tais instituições de ensino têm maiores condições de atingir os fins aos quais foram propostos. A efetivação e consecução do direito a educação têm seu fundamento na própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), no instante em que acolhe os princípios de um Estado Social e Democrático de Direito, impondo a

concretização desse modelo, que não apenas respeita os direitos individuais, mas também realiza direitos sociais, tais como o direito a educação (DUARTE, 2007, p. 694).

Dessa forma, nota-se a importância das ações, por parte dos gestores públicos, na busca pelo embasamento de suas ações, que visam à melhoria dos resultados de suas atividades. Nesse cenário, os indicadores se tornam relevantes, quando da tomada de decisões, uma vez que a escolha adotada pode ser verificada pelos mais variados tipos de indicadores, os quais apontarão as necessidades de melhoria e indicarão eventuais possibilidades de solução, aumentando sobremaneira o grau de legitimidade de suas ações, por meio do benefício gerado a toda coletividade (LANGWINSKI, 2013, p. 6).

2. MATERIAL E MÉTODO

No decorrer da elaboração da presente pesquisa, foram utilizadas referências bibliográficas para a sua consecução, uma vez que estas referências fornecem subsídio que auxiliam na definição e resolução dos problemas que se relacionam ao tema. Nesse contexto, houve também a análise de dados disponíveis nos sítios eletrônicos da própria universidade em questão, qual seja, Universidade Federal de Lavras. O roteiro utilizado foi o seguinte: exploração e pesquisa das referências em livros, artigos e monografias sobre o tema, logo após a leitura de todo o material selecionado. Desse modo, fora criado um arcabouço de conhecimento que possibilitou a inserção da essência do conteúdo estudado no desenvolvimento do trabalho.

3. GESTÃO PÚBLICA

É de grande interesse da sociedade as atividades que o poder público desenvolve. Tais atividades são regidas por princípios basilares, como a prestação do serviço com eficácia e eficiência, ou seja, incumbe ao gestor público o desenvolvimento de suas funções de administração do setor público, observando as melhores práticas possíveis. A CRFB/88, em seu artigo 37, apresenta um rol exemplificativo de princípios que devem nortear as ações da administração pública. A importância da aplicação desses princípios tem intrínseca relação com o desenvolvimento social, uma vez que afeta de forma direta a sociedade como um todo, e ainda, contribui de forma substancial com a melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade. Seja na organização pública ou privada a eficácia e a eficiência são de fundamental importância.

O princípio da eficiência indica que a atividade da administração pública deve ser exercida com maior perfeição e rendimento, segundo Meirelles:

O Princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em se desempenhar apenas com uma legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público (MEIRELLES, 2000, p. 90).

Por meio da concretização deste princípio, o agente público é capaz de atingir resultados positivos, e assim, satisfazer os anseios sociais ligados a uma prestação do serviço público com qualidade. O princípio da eficiência foi introduzido na CFRB/88 devido à mudança no cenário político-econômico mundial advindo da globalização e do neoliberalismo, cuja tendência é o do estabelecimento de um Estado mínimo.

Além do princípio da eficiência, a CRFB/88 determina também a observância de outros princípios, tais como: Moralidade, Impessoalidade, Razoabilidade, Publicidade, Interesse Público e Legalidade. No âmbito da administração pública a liberdade pessoal é posta de lado e somente é lícito que se faça aquilo que a lei determina, em contraposição a administração particular, em que é lícito que se faça tudo aquilo o que a lei não proíbe. O princípio da moralidade tem relação com as boas práticas administrativas, em que as decisões tomadas pelos agentes públicos são acompanhadas também pela honestidade, restando claro que o agente público deve ser ético, sabendo discernir entre as condutas lícitas e ilícitas, e ainda, quanto ao justo e o injusto, garantindo assim o desempenho de um bom trabalho. Juntamente com a legalidade do ato administrativo, a moralidade constitui um pressuposto de validade do ato administrativo, sem os quais as atividades públicas se tornam ilegítimas (MEIRELLES, 2000, p. 82-84).

No que tange a imparcialidade, este princípio impõe à administração pública o tratamento sem discriminação, ou seja, não se pode fazer acepção de pessoas, seja o tratamento benéfico ou não. Um exemplo da aplicação deste princípio é o requisito de aprovação em concurso público, exigência necessária para a posse em um dado cargo público. Quanto à razoabilidade constitui um princípio aplicado no âmbito administrativo na tentativa de impor limites ao poder discricionário da administração pública, ampliando a âmbito de apreciação do ato administrativo pela jurisdição (DI PIETRO, 1999, p. 72).

José Matias Pereira (PEREIRA, 2012, p. 36-37) assevera que para a estruturação de uma gestão por resultados que de fato consiga atingir a sua finalidade é imprescindível que uma gama de ações sejam consideradas, tais como: i) foco nos resultados; ii) políticas públicas formuladas a partir de processo de planejamento governamental; iii) Descentralização nas tomadas de decisões; iv) maior responsabilização quanto às ações dos gestores; v) emprego de planejamento estratégico no âmbito das organizações públicas, com a otimização dos processos administrativos; vi) sistema de avaliação e prestação de contas; vii) desenvolvimento de indicadores que permitam medir o impacto da ação governamental e indicar os desvios para introdução de medidas corretivas

Para a implementação de um modelo gerencial na administração pública é imprescindível que haja uma mudança em sua cultura organizacional, e ainda, que haja um desenvolvimento pessoal dos agentes públicos e o desenvolvimento/planejamento de ações e controles de resultados. A antiga visão de uma administração lenta, burocrática que presta um serviço sem qualidade e extremamente ineficiente tem perdido espaço, dando lugar a uma nova maneira de gerir a coisa pública. Com a entrada em vigor da CRFB/88 novos princípios ingressaram em nosso ordenamento jurídico ganhando maiores destaques e passando a fazer parte da rotina dos gestores públicos.

Para tanto, os gestores públicos precisam estar alinhados a essa nova realidade, e assim, necessitam adotar novas técnicas de administração da coisa pública, em muitos casos fazendo uso daquelas que são empregadas na iniciativa privada, não obstante, mantendo sempre em mente a observância do regramento legal pertinente.

4. INDICADORES

Os Indicadores de desempenho constituem uma ferramenta que possibilita a obtenção de informações sobre certa realidade, tendo como uma de suas principais características o fato de poderem sintetizar um conjunto de informações, de maneira que há a retenção somente do significado essencial dos aspectos que estão sendo analisados (MITCHELL, 1996, p. 06). Em última análise, o objetivo dos indicadores é a simplificação, qualificação, análise e comunicação de informações (ADRIAANSE, 1996, p. 10). A partir

dos indicadores é possível que fenômenos complexos possam ser compreendidos pela sociedade. Desse modo, no que concerne a gestão pública, os indicadores podem ser utilizados como ferramentas para uma melhora na organização e no monitoramento de suas atividades, para que haja uma otimização na sua forma de atuação, uma vez que se pode estabelecer padrões mínimos de desempenho. Por meio da compreensão de atividades complexas, os indicadores poderão fornecer subsídio para a tomada de decisão no sentido de correção de possíveis desvios, identificados a partir do monitoramento dos dados, em que se busca a identificação das prováveis causas do (des)cumprimento do que fora estabelecido como meta.

Por meio dos dados que se obtém é possível a elaboração de um planejamento, bem como o gerenciamento dos processos, podendo fundamentar a tomada de decisão do gestor público. Importante destacar a efetividade dos indicadores na mensuração do grau de sucesso de uma dada estratégia implementada. A simplicidade de um indicador é também um fator relevante para a sua adoção, haja vista que indicadores de alta complexidade, ou ainda, de difícil mensuração não é uma ferramenta adequada, já que o custo para a sua implementação pode tornar inviável a sua operacionalização (CORAL, 2002, p. 159).

Dentre os diversos benefícios que podem ser elencadas, quando da utilização dos indicadores, Hronec (1994) enumera alguns deles: i) satisfação dos usuários do serviço; ii) monitoramento das atividades realizadas; iii) geração de mudanças. Para tanto, é imprescindível que os dados coletados estejam corretos, sob pena de os resultados advindos da interpretação desses indicadores levem a adoção de medidas equivocadas, o que nos afasta dos objetivos aos quais foram propostos.

A utilização dos indicadores não pode se restringir a mera atribuição de um conceito ou nota a um dado resultado, mas deve sim permitir que seja efetuada uma avaliação de desempenho considerando os diferentes níveis de esforços, levando em conta o desempenho esperado, a meta delimitada como parâmetro, e ainda, que possa contribuir com o estabelecimento da relevância de um determinado valor. A utilização de indicadores no âmbito organizacional permite que sejam aferidos os resultados, bem como os impactos dos produtos e/ou serviços prestados por uma dada organização no setor em que atua (LANGWINSKI, 1994, P. 25-26).

Em especial no que toca o setor público, não é tarefa simples medir as atividades as quais desempenha, dada a sua natural complexidade, uma vez que um conjunto de variáveis precisa ser considerado, portanto, as variáveis no âmbito da gestão pública, vão muito além da relação custo/benefício. Conforme o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) um bom indicador deve conter os seguintes elementos:

Quadro 1 – Elementos de um bom indicador

PROPRIEDADE	ELEMENTOS
Relevância para a formulação de políticas	Representatividade
	Simplicidade
	Sensibilidade a mudanças
	Possibilidade de comparações em nível internacional
	Escopo abrangente
	Disponibilidade de valores de referência
Adequação a análise	Fundamentação científica
	Base em padrões internacionais e consenso

Mensurabilidade	sobre a sua validade
	Aplicação em modelos econômicos, de previsão e em sistemas de
	Viabilidade em termos de tempo e recursos
	Documentação adequada
	Atualização periódica

Fonte: Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública – MPOG

Ademais, conforme afirma o MPOG, os indicadores necessariamente devem conter os seguintes aspectos: i) Publicidade: devem ser acessíveis a todos; ii) Temporalidade: deve ser descrito o momento em que as medições se iniciaram e a disponibilidade de obtenção dos dados, tornando possível um acompanhamento periódico dos dados; iii) Factibilidade: deve haver um instrumento hábil de coleta de dados, tais como questionários, observações censo, mantendo sempre mantendo a correspondência com a realidade.

Quanto aos tipos de indicadores, diversas classificações e conceituações podem ser elaboradas, no que importa a gestão pública, podemos utilizar uma classificação elaborada por Jannuzzi (2005), a qual leva em conta as fases do ciclo de gestão de uma determinada política pública: i) insumos: indicadores que se relacionam com a alocação de recursos; ii) Processos: procuram traduzir os esforços empregados na consecução dos resultados; iii) Produto: expressam os resultados alcançados com o serviço ou produto; iv) Resultado: estão relacionados com os benefícios percebidos pelo público-alvo; v) Impacto: se relacionam com a sociedade como um todo, e ainda, aferem os efeitos causados pelas estratégias governamentais de médio e longo prazo.

5. INDICADORES NA UFLA

5.1 Sobre a Instituição

A 230 km de Belo Horizonte, 370 km de São Paulo e 420 km do Rio de Janeiro, a UFLA, situada na cidade de Lavras (Minas Gerais), fica no entroncamento dos três principais grandes centros do país, com acesso por rodovias asfaltadas e de boa qualidade. A Universidade Federal de Lavras (UFLA) foi fundada em 1908, naquela época com o nome de Escola Agrícola de Lavras. Em meados de 1963 ocorreu a sua federalização, mas foi em 1994 que a instituição ganhou status de universidade. A UFLA é conhecida internacionalmente e tem se consolidado cada vez mais por seu pioneirismo na extensão. Em decorrência de sua consagração na produção de conhecimento científico e tecnológico, a instituição editou a primeira revista de Minas Gerais, cujo público alvo era os produtores rurais.

A universidade possui 600 hectares de extensão, entre campus, área de cultivo, casas de vegetação, instalações florestais, incubadoras, alojamentos estudantis, ginásio poliesportivo, dentre outros. A UFLA, atualmente, possui 27 cursos de graduação, e ainda, 21 programas de doutorado, 25 de mestrado acadêmico, 4 de mestrado profissional, além de 5 cursos de graduação à distância. Circulam diariamente pela universidade um número aproximado de 13 mil pessoas.

5.2 Plano de Desenvolvimento Institucional

A UFLA tem seus objetivos definidos em seu estatuto, mais especificamente em seu artigo 3º. O dispositivo destaca, dentre outras coisas, a importância que a instituição dá aos projetos de criação cultural, ao desenvolvimento científico e do pensamento reflexivo. Ademais, procura a instituição estimular o contato com a comunidade externa, por meio da difusão do que se conquista no âmbito cultural, científico e tecnológico. A instituição visa também o fomento do desenvolvimento social, ao passo em que prevê que os benefícios de suas atividades sejam extensíveis a toda coletividade.

Dada a necessidade que a instituição tem de continuar progredindo em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão e da tarefa de superar os desafios com os quais se depara, sobretudo em decorrência do rápido crescimento que experimentou nos últimos anos, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), atualmente contemplando os períodos de 2016-2020. Por meio do PDI, a instituição redefine sua missão e consagra novos objetivos, estabelecendo diretrizes de forma estratégica. O PDI é um documento obrigatório, pois é exigência da Lei 10.861, de 14 de abril de 2004 e serve de referência para que a própria instituição possa avaliar a sua atuação ao longo do tempo, sem prejuízo de avaliações externas tais como as do Ministério da Educação (MEC).

Buscando alinhar as suas ações de gestão, a UFLA definiu em seu PDI eixos temáticos, conferindo um arranjo e uma organização particular, disposta em oito capítulos, quais seja: i) Introdução; ii) Organização institucional; iii) Organização didático-pedagógica; iv) Corpo Docente; v) Auto avaliação institucional; vi) Infraestrutura da instituição; vii) Acompanhamento, avaliação e viii) atualização. Conforme o documento, o PDI da instituição é um todo orgânico, em que as políticas, diretrizes e planejamento específico para cada área se articulam, mantendo o foco no desenvolvimento manutenção e principalmente na qualidade do tripé: pesquisa, ensino e extensão.

5.3 Indicadores Institucionais da Ufla

De forma a dar mais transparência a suas ações, bem como facilitar o controle da legislação e normativas pertinentes ao serviço público, tendo em mente a necessidade de um controle social do que se realiza com os recursos públicos, a UFLA disponibilizou em seu sítio oficial, as informações atinentes as suas atividades, de modo a permitir que qualquer pessoa possa ter acesso aos indicadores de desempenho, estatísticas, cursos e outros indicadores importantes para a instituição. O monitoramento de metas apresenta uma estrutura dividida por áreas, quais sejam: Graduação Presencial e a Distância; Pesquisa; Extensão e Cultura; Pós-Graduação; Internacionalização; Comunicação Institucional; Assistência Estudantil; Gestão de Pessoas; Planejamento e Gestão; Infraestrutura e Logística; Biblioteca; e Governança Digital. Os indicadores apresentados pela UFLA permitem a realização de uma análise das ações que estão sendo desenvolvidas ao longo do tempo, bem como as metas a ela relacionada. É possível fazer uma análise quanto a taxa de sucesso de cada ação, tendo em vista se o resultado alcançado é compatível com o que fora proposto, e se assim não for, buscar entender as possíveis razões para o insucesso da respectiva atividade.

Para uma melhor compreensão acerca dos indicadores institucionais da UFLA podemos observar os indicadores referentes à Moradia Estudantil da Universidade, situada na área de Assistência Estudantil. Analisando os dados é possível observar que no último semestre letivo (2017/2) o número de solicitação por uma vaga na moradia estudantil foi de 108, sendo que o número de vagas disponibilizadas foi de 72. Assim sendo, a UFLA conseguiu atender 66,05% da demanda por moradia, ou seja, há uma

demanda represada de 33,95%. Por meio dessa informação, é possível que a universidade desenvolva determinadas ações no sentido de ampliar a demanda, tendo uma ótima dimensão do quanto de aumento é necessário, para que assim diminua cada vez mais a demanda represada. De posse dessas informações, incumbe então ao gestor público adotar medidas, no sentido de aumentar a taxa de sucesso desse indicador, seja ampliando a estrutura física, aumentando a quantidade de moradores em cada apartamento, enfim, o indicador é capaz de apontar o que precisa ser feito, no entanto, a forma como será realizado vai depender das decisões do gestor público.

O mesmo raciocínio pode ser empregado nos diversos indicadores da instituição, tais como bolsas institucionais, evasão escolar, demanda por vagas em cada curso, índice de retenção em cada disciplina, dentre outros. Em suma, os indicadores apresentados pela instituição atendem ao interesse público, a forma em que estão apresentados permite o levantamento de diversas informações relevantes, que contribuem para uma análise de adequação e anseios sociais, e ainda, são capazes de apoiar as decisões dos gestores públicos no instante em que elaboram o planejamento institucional.

5.4 Proposta de Indicadores

A partir dos indicadores já existentes é possível que a instituição implemente outros, no sentido de justificar perante a sociedade a sua atuação e os respectivos investimentos públicos que recebe. Para tanto, poderá demonstrar o quanto o investimento em cada setor da universidade tem gerado de benefícios a coletividade.

A título de exemplo, podemos utilizar os supracitados indicadores de Moradia Estudantil. A proposta é que se implemente indicadores capazes de aferir o quanto a Moradia Estudantil contribui com o sucesso da formação de cada estudante, ou seja, qual o impacto que a moradia estudantil causa no rendimento acadêmico dos discentes. Para tanto, há a necessidade de criar um indicador que verifique o rendimento acadêmico do estudante antes e depois do ingresso na moradia estudantil. É possível ainda monitorar quanto tempo o estudante permanece no programa de moradia estudantil, o índice de evasão desses estudantes, contrapostos aos demais, e ainda, o índice de retenção desses estudantes. A partir disso, o gestor público será capaz de concluir o real impacto que o programa de moradia estudantil tem na vida acadêmica dos estudantes, e se a resposta for positiva, poderá assim justificar o seu investimento.

6. CONCLUSÃO

Fogem aos objetivos deste trabalho a especificação completa e a amplitude das ações que a UFLA desenvolve, no entanto, restou demonstrado a importância dos indicadores como subsídio das ações dos gestores públicos, e o quanto eles podem contribuir com a melhoria dos processos, bem como a legitimação de suas ações perante a sociedade. Em um estudo mais detalhado sobre as demandas da universidade é possível propor uma demanda específica de instituição, podendo contribuir ainda mais com o planejamento e a gestão da UFLA.

Em que pesem as dificuldades de se avaliar os atos administrativos, bem como as políticas públicas, o uso adequado dos mecanismos estatísticos são capazes de fornecer um importante conjunto de dados, que, caso recebam o tratamento adequado, poderão embasar as ações dos gestores públicos, melhorando a qualidade da prestação do serviço ou do produto, tornando-os compatíveis ao esperado pela sociedade. Não se

pode perder de vista, que o gestor público é responsabilizado por suas ações, portanto é necessário que suas atividades sejam regidas pelos princípios constitucionais, visando sempre à harmonia e compatibilização com a legislação pertinente.

7.REFERÊNCIAS

ADRIAANSE, A. **Environmental policy performance indicators. General of Environment of the Dutch Ministry of Housing**, VROM, The Hague, 1993.

CORAL, E. **Modelo de planejamento estratégico para a sustentabilidade empresarial**. 2002. 275f. Tese – Engenharia da Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

DI PIETRO, Mara Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social**. Educação & Sociedade, v. 28, n. 100, p. 691-713, 2007.

HRONEC, Steven M. **Sinais vitais: usando medidas do desempenho da qualidade, tempo e custo para traçar a rota para o futuro de sua empresa**. Makron Books, 1994.

JANNUZZI, P. M. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, 2005.

LANGWINSKI, Paulo Roberto. **A utilização de indicadores e a medição de desempenho na gestão pública**. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MITCHELL, Gordon. **Problems and fundamental sof sustainable development indicators**. Sustainable development, v. 4, n. 1, p. 1-11, 1996.

PEREIRA, José Matias. **Curso de Gestão Estratégica na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2012.