UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Márcio Nunes Araújo

GESTÃO ESTRATÉGICA E INDICADORES DE DESEMPENHO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL

Porto Alegre
2012

Márcio Nunes Araújo

GESTÃO ESTRATÉGICA E INDICADORES DE DESEMPENHO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof.ª Dr.ª Rosimeri de Fátima Carvalho da Silva

Porto Alegre

2012

M. N. A.

GESTÃO ESTRATÉGICA E INDICADORES DE DESEMPENHO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof.ª Dr.ª Rosimeri de Fátima Carvalho da Silva

Conceito final:

Aprovado em ___ de _____ de 2012

BANCA EXAMINADORA

RESUMO

Este trabalho buscou compreender o uso de indicadores no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, avaliando-os quanto às dimensões de desempenho que medem. Compete à instituição o controle externo no âmbito estadual, para realizar esta tarefa, utiliza algumas ferramentas gerenciais, como a gestão pela qualidade com a certificação ISO 9001:2008 e o planejamento estratégico baseado no *Balanced Scorecard* – BSC com o uso de indicadores institucionais. Através da descrição destes elementos e da avaliação dos indicadores com o uso do Método de Construção de Indicadores de Programas proposto pelo Governo Federal, com algumas adaptações em razão do contexto de sua aplicação, buscou-se verificar o alinhamento entre os indicadores e os objetivos estratégicos, e identificar os aspectos de desempenho por eles medidos. Os objetivos estratégicos, analisados com a técnica SMART, foram considerados de muito boa qualidade, existindo algumas restrições na mensurabilidade e especificidade. Os critérios de avaliação de indicadores foram as propriedades de relevância, validade e sensibilidade, e os aspectos de desempenho foram economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. As matrizes de priorização e listas de checagem de validação permitiram um maior conhecimento sobre os objetivos e indicadores. Quase a totalidade dos indicadores foi considerada alinhada aos seus respectivos objetivos, com base na sua relevância e validade. Os principais aspectos de desempenho medidos pelos indicadores foram: a eficiência e a eficácia, seguidos pela efetividade, e posteriormente pela economicidade. As recomendações foram incrementar os dois últimos aspectos, especialmente a efetividade que é voltada aos resultados finais para a sociedade.

Palavras-chave: Tribunal de Contas, Rio Grande do Sul, gestão da qualidade, planejamento estratégico, indicadores.

ABSTRACT

This study aimed to understand the use of indicators in the Tribunal de Contas do Estado Rio Grande do Sul, evaluating them according to the dimensions of performance that measure. The institution is responsible by external control at the state level, to accomplish this task, use some management tools, such as quality management with ISO 9001:2008 certification and strategic planning based on the Balanced Scorecard - BSC with the use of institutional indicators. Through the description of these elements and evaluation of indicators using the Method for Construction of Program Indicators, proposed by the Federal Government, with some adjustments due to the context of its application, sought to check the alignment between the indicators and strategic objectives and identify aspects of performance measured by them. The strategic objectives, analyzed with the SMART technique, were considered of very good quality, but with some restrictions on measurability and specificity. The evaluation criteria of indicators were the properties of relevance, validity and sensitivity, and the performance aspects are economy, efficiency, efficacy and effectiveness. Prioritization matrix and validation checklists provided more knowledge about the objectives and indicators. Almost all of the indicator was considered aligned to their respective targets, based on their relevance and validity. The main performance aspects measured by the indicators are efficiency and effectiveness, followed by effectiveness, and then by the economy. The recommendations have been increasing the last two aspects, especially the effectiveness that focuses the final results for society.

Keywords: Tribunal de Contas, Rio Grande do Sul, accountability, audit court, quality management, strategic planning, indicators.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de um sistema de gestão da qualidade baseado em processo 17
Figura 2 – Processo de Planejamento Estratégico 20
Figura 3 – Perspectivas do Balanced Scorecard. 22
Figura 4 – Pirâmide da informação 27
Figura 5 – Correlação entre tipos de indicadores e o fluxo de implementação de programas 29
Figura 6 – Rampas de acesso ao método de oito passos para construção 30
Figura 7 – Passos do processo de elaboração do planejamento estratégico. 37
Figura 8 – Perspectivas do Balanced Scorecard adaptadas o TCE-RS 40
Figura 9 – Mapa estratégico do TCE-RS 42
Figura 10 – Descrição do negócio do TCE-RS 53

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – O processo administrativo e suas funções principais segundo cada autor clássico ou neoclássico 19
Quadro 2 – Propriedades de indicadores por autor. 24
Quadro 3 – Lista dos objetivos estratégicos por perspectiva do BSC 41
Quadro 4 – Lista de indicadores originais do Planejamento Estratégico por perspectiva do BSC e objetivo estratégico 44
Quadro 5 – Indicadores institucionais utilizados até de 2010 46
Quadro 6 – Lista de indicadores institucionais definidos em procedimento padronizado por perspectiva do BSC e objetivo estratégico 48
Quadro 7 – Matriz de avaliação de objetivos utilizando o modelo SMART 51
Quadro 8 – Principais dimensões do desempenho pelas perspectivas do BSC 55
Quadro 9 – Proposta de pesos para os critérios de seleção 56
Quadro 10 - Matriz de avaliação de indicadores da perspectiva sociedade 58
Quadro 11 - Matriz de avaliação de indicadores da perspectiva sociedade 60
Quadro 12 - Matriz de avaliação de indicadores da perspectiva processos internos 61
Quadro 13 - Matriz de avaliação de indicadores da perspectiva aprendizado e crescimento 64
Quadro 14 – *Checklist* de validação de indicadores da perspectiva sociedade 67
Quadro 15 – Alinhamento entre os indicadores e respectivos objetivos 70
Quadro 16 – Aspectos de desempenho medidas pelos indicadores 71

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 9
2 REVISÃO DE LITERATURA 11
2.1 O TRIBUNAL DE CONTAS 11
2.1.1 A administração pública 11
2.1.2 O controle externo 13
2.1.3 O Tribunal de Contas 14
2.2 GESTÃO PELA QUALIDADE 15
2.3 ISO 9001:2008 16
2.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 18
2.5 BALANCED SCORECARD - BSC 21
2.6 INDICADORES 23
2.7 AVALIAÇÃO DE INDICADORES 29
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 32
3.1 COLETA DE DADOS 32
3.2 FONTES DE DADOS 32
3.3 ANÁLISE DOS DADOS 33
4 RESULTADOS 35
4.1 GESTÃO PELA QUALIDADE NO TCE-RS 35
4.2 ISO 9001 NO TCE-RS 36
4.3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO TRIBUNAL DE CONTAS 36
4.3.1 O Processo de Elaboração do Planejamento Estratégico do TCE-RS .. 37
4.3.2 Identidade Organizacional do TCE-RS 39
4.3.3 O Mapa Estratégico do TCE-RS 40
4.4 INDICADORES NO TRIBUNAL DE CONTAS 43
4.4.1 Gestão de Indicadores no TCE-RS 43
4.4.2 Indicadores institucionais do TCE-RS 44

4.5 AVALIAÇÃO DOS INDICADORES INSTITUCIONAIS DO TCE-RS COM O USO DO "MÉTODO PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE PROGRAMAS" DO GOVERNO FEDERAL 50
4.5.1 Passo 1 - Avaliar objetivos e metas 50
4.5.2 Passo 2 - Identificar os principais interessados 53
4.5.3 Passo 3 - Definir tipos de indicadores necessários 54
4.5.4 Passo 4 - Definir critérios de seleção 55
4.5.5 Passo 5 – Mapear indicadores candidatos 56
4.5.6 Passo 6 – Realizar análise de *trade-off* 56
4.5.7 Passo 7 – Validar os indicadores selecionados 65
4.5.8 Passo 8 – Cadastrar os indicadores 69
4.5.9 Avaliando o alinhamento entre os indicadores e os objetivos 69
4.5.10 Avaliando os aspectos de desempenho medidos pelos indicadores ... 71
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 73
REFERÊNCIAS 77

1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS, criado em 1935, exerce o controle externo em conjunto com o Poder Legislativo, nos atuais termos estabelecidos na carta magna brasileira, na constituição estadual e em sua própria lei orgânica.

A Constituição Federal define como controle externo, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” (BRASIL, 1988) realizada por ente externo sobre todos os recursos utilizados ou administrados pelo Estado, abrangendo os órgãos e entidades que o façam em seu nome.

Para melhor atender às suas atribuições, visto o grau de responsabilidade e importância, desde 2001, o TCE-RS vem sistematicamente elaborando e revisando seu planejamento estratégico, ferramenta que usa para orientar sua ação de médio e longo prazo.

Utiliza ainda um sistema de gestão da qualidade – SGQ com a certificação de todos os seus processos de trabalho nas normas da ISO 9001:2008, este sistema, que é composto, entre outros elementos, por um conjunto de indicadores é utilizado para o acompanhamento da execução do planejamento estratégico.

Com as novas edições do planejamento estratégico, são definidas novas estratégias para a sua atuação buscando a qualificação da atividade de controle externo, da mesma forma os indicadores correspondentes devem evoluir.

Há de se considerar ainda que, atualmente, são valorizados alguns aspectos da gestão pública. Dentre aqueles presentes nos dispositivos legais, destacam-se: a eficiência, preconizada como princípio constitucional da administração pública (artigo 37 da Constituição Federal) (BRASIL, 1988), a economicidade, obtida com a melhor relação custo-benefício, citada no artigo 70 da Constituição Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 1989), onde também é elencada a eficácia, dada pela obtenção dos objetivos pretendidos, e finalmente a efetividade, que avalia o resultado da ação em um nível mais amplo.

O primeiro e o segundo são geralmente medido por indicadores de desempenho operacionais, o terceiro por indicadores gerenciais ou institucionais, entretanto o último, na esfera pública, exige a transcendência do ambiente interno e

a busca junto à sociedade quanto aos efeitos de sua ação, o que geralmente não é muito simples.

Dadas as naturais mudanças ocorridas na sociedade e os aprimoramentos do planejamento estratégico do TCE-RS, faz-se necessário, portanto, avaliar se estes indicadores estão adequados quanto à medição da consecução de seus objetivos segundo os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Deste cenário, depreende-se a questão: Que aspectos do desempenho o atual sistema de indicadores do TCE-RS é capaz de medir?

O Brasil, na atualidade, enfrenta diversos problemas sociais, entre eles, Santos (2009) destaca: a pobreza, a desigualdade e a exclusão social, além de todos os seus desdobramentos nas demais temáticas sociais, como educação, saúde e segurança. O autor destaca ainda o papel fundamental do estado de promover o bem comum, e com isto a promoção da cidadania, permitindo o acesso de todos aos direitos individuais, políticos e sociais.

Neste cenário, para resolver os tantos problemas enfrentados pela sociedade, o estado deve aplicar de forma adequada os recursos e o poder que lhe são entregues pelos cidadãos, assim, os mecanismos de controle, interno, externo e social, tornam-se fundamentais.

O TCE-RS, no exercício do controle externo, desempenha um papel decisivo, logo, o uso de tecnologias gerenciais que lhe possibilitem atingir sua missão constitucional e institucional é de grande importância. Sendo necessário que a instituição defina e mantenha um sistema de indicadores capaz de avaliar o seu desempenho nos aspectos: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

O objetivo geral deste trabalho é descrever o planejamento do TCE-RS e seus indicadores, avaliando-os quanto às dimensões de desempenho que medem.

Tendo como objetivos específicos:

- Descrever o atual planejamento estratégico do TCE-RS;
- Identificar os indicadores que medem seu desempenho organizacional;
- Verificar o alinhamento destes indicadores com os objetivos do planejamento estratégico;
- Avaliar que aspectos do desempenho são medidos pelos indicadores;
- Propor alternativas para incrementar tais indicadores.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 O TRIBUNAL DE CONTAS

2.1.1 A administração pública

Dentre as teorias sobre a formação da sociedade, Coelho (2009a) destaca duas, a matriz marxista e a liberal:

A primeira, sob a liderança de Marx, baseado no materialismo dialético, supõe que existiam um estado comunista primitivo, com restrição de recursos naturais, mas com a plena igualdade entre os homens, e através da apropriação desigual dos recursos, iniciou a dominação e a exploração entre as pessoas, iniciando a guerra de classes, que marca a história da humanidade (COELHO, 2009a).

A segunda, influenciada pelos pensadores Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau, defendia que a sociedade surgiu a partir de uma situação inicial de estado natural, ou estado de guerra, onde cada um usava a força para buscar sua sobrevivência, teria ocorrido então um pacto para a formação do Estado, onde cada um abre mão de sua liberdade natural e independência pela liberdade civil e pela segurança do grupo (COELHO, 2009a).

Neste sentido, a democracia, enquanto o governo da maioria acabou por se tornar a forma de governo globalmente dominante, na forma de democracia representativa, onde cada cidadão abre mão de parte dos seus direitos naturais em favor de o Estado, o qual deve defender os interesses gerais da sociedade (COELHO, 2009a).

Uma característica da administração pública que se destaca, é a do direito positivo, que obriga o agente público a fazer somente o que a lei mandar (ação vinculada) e lhe permite a fazer apenas o que a lei expressamente autorizar (ação discricionária), ao contrário da administração privada, que goza da liberdade negativa, ou seja, a prerrogativa de poder fazer tudo o que a lei não proibir (COELHO, 2009b).

Além disto, devido ao grande poder conferido ao agente público, que age em nome do interesse público, este tem prioridade em relação do indivíduo que age em nome próprio, esta primazia do público sobre o privado deve ser usada em favor da sociedade, de acordo com o que determina a legislação (COELHO, 2009b).

Estas características levam ao conceito de poder-dever do gestor público, ou seja, assim como o ordenamento jurídico lhe confere amplos poderes, também lhe atribui grandes deveres, como o dever de agir, de prestar contas, de eficiência e de probidade (COELHO, 2009b).

Dentro disto, a constituição define cinco princípios que devem pautar as decisões dos gestores públicos, são elas (COELHO, 2009b):

- legalidade;
- impessoalidade;
- moralidade;
- publicidade; e
- eficiência.

Outro referencial para a administração pública gaúcha é o Manual do Gestor Público, editado pela Secretaria de Estado da Fazenda do Governo Estadual, que trabalha aspectos conceituais, princípios da administração pública além dos constitucionais, procedimentos contábeis e administrativos, além de questões de controle interno e externo (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Neste sentido, é necessário que haja um controle sobre a ação estatal, para que não ocorram desvios na utilização dos poderes que lhe são definidos, estes controles devem verificar os diversos aspectos que legitimas tais ações, em especial o interesse público. Os controles podem ser: controle interno, do próprio órgão que executa a ação; controle externo, de um órgão com tal atribuição; e, o controle social, realizado pela própria sociedade, todos integrados e relacionados entre si (MALMEGRIM, 2010).

A constituição federal define no artigo 74. As finalidades do controle interno (BRASIL, 1988):

> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
>
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

2.1.2 O controle externo

O controle externo é definido na Constituição Federal, no artigo 71, na seção "Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária", constando também no artigo 70 da Constituição Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 1989) tal dispositivo indica que itens devem ser fiscalizados pelo controle externo:

> Art. 70 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, e de quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Estado, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas…

No parágrafo único do mesmo artigo define ainda quem sofrerá a fiscalização: "qualquer pessoa física, jurídica ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária" (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Já no artigo 71, parágrafo 5º, assinala que "compete ao Tribunal de Contas avaliar a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades por ele fiscalizados" (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

O tipo de fiscalização que será realizada está definido no artigo 72 como "contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta" ressaltando os aspectos que deverão ser avaliados: "legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação de recursos públicos, bem como dos respectivos quadros demonstrativos de pessoal" (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

A Lei Federal 12.527 de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), em seu artigo 3º item V, "desenvolvimento do controle social da administração pública", traz, dentro da legislação vigente, uma nova dimensão à questão do controle, o controle social, que deve ser apoiado também pelo controle externo.

2.1.3 O Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS, criado em 26 de junho de 1935 pelo Decreto n° 5.975, do então Governador, General Flores da Cunha (TCE-RS, 2011g).

Após sua extinção em 1939, pela implantação do Estado Novo, foi reinstituído em 1945 pelo Decreto-Lei 947, desde quando funciona de forma contínua. É composto por sete conselheiros e um corpo técnico organizado em Direção Geral, Direção Administrativa e Direção de Controle e Fiscalização.

Cabe ao TCE-RS exercer o controle externo, em conjunto com o poder legislativo, suas atribuições estão descritas na Constituição Estadual. No seu Regimento Interno, está definida de forma mais detalhada sua organização e sua forma de atuação.

O TCE-RS precisa se preparar para atender às demandas que lhe são impostas pela sociedade, através dos dispositivos legais ou através do controle social. Sua atuação tem impacto direto sobre a ação dos demais entes estatais e consequentemente sobre as ações em prol da sociedade.

Para tanto o TCE-RS deve dispor de ferramentas gerenciais que possibilitem identificar o ambiente em que está inserido, definir sua missão institucional, planejar os objetivos e a forma de atingi-los, bem como medir se sua ação está dentro do que foi planejado e se está atingindo os resultados esperados pelos destinatários de sua ação institucional, os cidadãos.

As ferramentas utilizadas no Tribunal de Contas, com esta finalidade são: a gestão pela qualidade, com a certificação ISO 9001:2008, e o planejamento estratégico, com o uso do *Balanced Scorecard* – BSC.

2.2 GESTÃO PELA QUALIDADE

Inicialmente, cabe trazer o conceito de qualidade, Campos (1992) propõe:

> Um produto ou serviço de qualidade é aquele que atende perfeitamente, de forma confiável, de forma acessível, de forma segura e no tempo certo ás necessidades do cliente. Portanto, em outros termos pode-se dizer: projeto perfeito, sem defeitos, baixo custo, segurança do cliente, entrega no prazo certo no local certo e na quantidade certa.

No serviço público, Deming (1990, p.5), citado por Bergue (2011, p.386), ressalta que a qualidade é "prestar de forma econômica, o serviço prescrito na legislação vigente", pois não existe a necessidade de disputa por mercados como na iniciativa privada. O foco na excelência operacional revela a preocupação com a eficiência.

Apesar de eficiência não ser um conceito novo na esfera estatal, foi sua inclusão como princípio constitucional da administração pública através de emenda à carta magna em 1993 que marcou sua importância, e propiciou a introdução de inovações gerenciais (BERGUE, 2010).

Há de se considerar que o Brasil já observou muitas reformas na organização do Estado desde o absolutismo monárquico, passando pela república oligárquica, ditadura militar, até a república nos moldes atuais. Passou por abordagens liberais do estado mínimo, keynesianas do estado de bem-estar social e neoliberal, atualmente o estado está sofrendo grandes mudanças, tendendo novamente à esquerda (COELHO, 2009a).

A administração pública também passou por muitas mudanças, com destaque para a abordagem burocrática weberiana, implementada no primeiro período da era Vargas e a gerencial, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso Esta ótica gerencial, que marca a gestão pela qualidade, não mais com o foco meramente financeiro da economicidade, mas trazendo a eficiência e juntamente com o conceito de qualidade, a eficácia (LEITE, 2009).

Bergue (2011, p. 381-382) traça uma relação entre os 14 princípios de administração para a qualidade de Deming (1990) e as noções "de regularidade, de eficiência, de resultado, de capacitação, de envolvimento e de melhoria contínua", chamando a atenção ainda para o ciclo PDCA (*Plan-Do-Check-Act*).

Neste contexto, a adequada gestão da qualidade ganha importância, e a constituição de um sistema para tal torna-se uma ação necessária. Na iniciativa privada existe uma gama de modelos que podem ser adotados, com os devidos cuidados, como o modelo Toyota e a Gestão da Qualidade Total, que podem ser transpostos para a gestão pública, entre estes, se destaca a padronização proposta pela ISO que busca integrar todos os processos organizacionais (BERGUE, 2011).

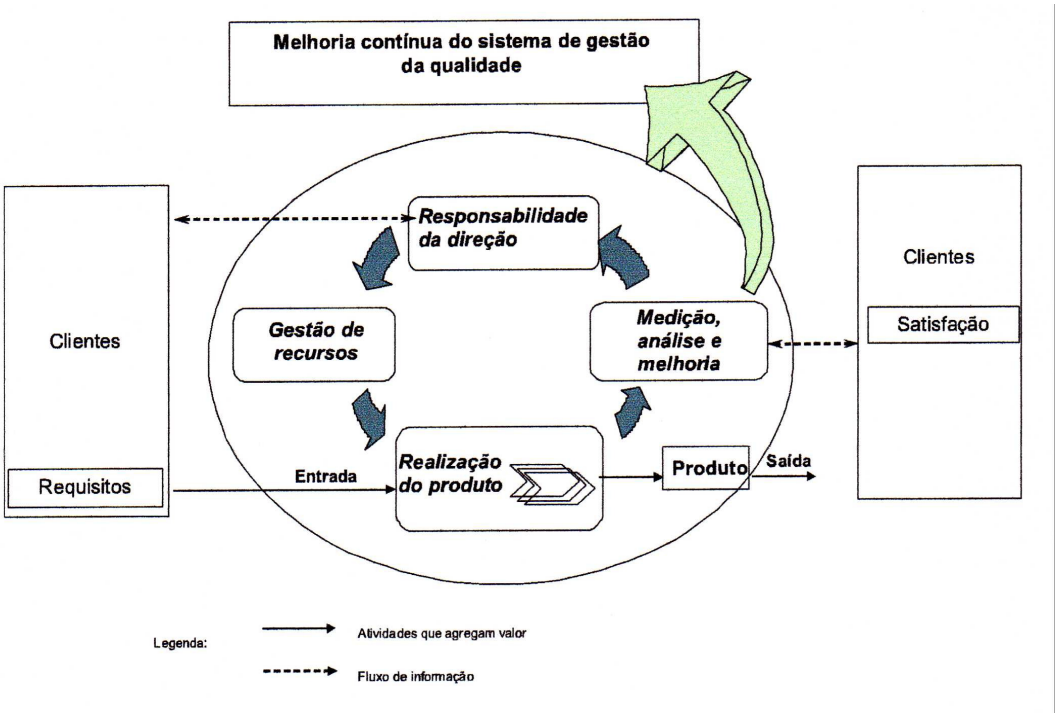
2.3 ISO 9001:2008

Muitas organizações, em especial da iniciativa privada, adotam a ISO 9001:2008 como uma de definir e padronizar seu processo, adotando as melhores práticas do mercado neste quesito, o que pode lhe proporcionar mais credibilidade e uma vantagem competitiva, conceito este que requer, no serviço público, uma apropriação cuidadosa (BERGUE, 2011).

Atualmente, muitas instituições públicas estão buscando esta certificação como uma forma de atender ao princípio constitucional da eficiência, oferecendo à sociedade um serviço padronizado que tira vantagem de todos os benefícios da gestão pela qualidade, por exemplo, a recomendação do ciclo PDCA para todos os processos.

A norma ISO 9001:2008 pretende ser genérica e aplicável a qualquer organização, independente do tipo de produto que comercializa ou serviço que presta, ou de sua natureza ser pública ou privada. Atendendo a todo o ciclo produtivo de uma organização, propondo a definição de padrões para as etapas do processo, desde a obtenção dos requisitos do cliente, passando pelo planejamento e execução, até a entrega, incluindo ainda as atividades de monitoramento, medição, análise e melhoria contínua, como podemos observar na Figura 1 (ABNT, 2008).

Figura 1 – Modelo de um sistema de gestão da qualidade baseado em processo



Fonte: ABNT, 2008.

ABNT (2008) além de trazer requisitos gerais, relativos às questões organizacionais e a própria aplicação da norma, traz também requisitos de documentação e registros, como o manual da qualidade, procedimentos documentados e controle de registros. Dispõe sobre as responsabilidades da alta direção quanto à política da qualidade, ao foco no cliente, ponto inicial para o planejamento, à comunicação e mobilização da organização acerca da qualidade, e, quanto às análises críticas necessárias à melhoria contínua.

Na normativa (ABNT, 2008) existe uma seção para tratar da gestão dos recursos, incluindo recursos humanos, de infra-estrutura, e ambiente de trabalho. A execução ou realização do produto ou serviço abrange o planejamento, a comunicação com o cliente e a determinação de suas necessidades, o projeto de desenvolvimento, a aquisição dos insumos, a efetiva produção do produto ou prestação do serviço e das ferramentas de monitoramento e medição.

A ISO 9001:2008 (ABNT, 2008) dedicou uma seção especificamente para tratar da medição, análise e melhoria, onde trata da satisfação do cliente, da necessidade de auditoria interna, do monitoramento do processo e do produto, incluindo a pós-entrega, e finalmente da melhoria contínua e ações preventivas e corretivas de não conformidades.

Deve-se considerar ainda que a adoção dos padrões ISO, assim como de qualquer outra tecnologia gerencial deve ser feita com o objetivo principal de cumprir a missão institucional e não de implantar uma ferramenta, com o risco de se gerar mais um entrave burocrático do que um benefício para a organização. Muitas destas empreitadas falham ao tirarem o foco do negócio, gerando resistências, como o formalismo exagerado ou o “jeitinho”, levando implantações “para inglês ver” ou para “cumprir tabela”, sem grandes ganhos para a instituição (BERGUE, 2010).

2.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Não é possível precisar a origem do planejamento, nem temporal, nem geograficamente, contudo é uma ferramenta que há muito vem sendo usada para orientar a ação das organizações. Dagnino (2009) cita os exemplos da União Soviética e Estados Unidos do início do século XX.

Chiavenato (1997, p. 259) define planejamento como “a função administrativa que determina antecipadamente quais são os objetivos que devem ser atingidos e como se deve fazer para alcançá-los”. Para Malmegrin (2010, p. 15), o planejamento busca “fornecer orientações diretivas, definindo metas ou normativas, métodos, técnicas e ferramentas para que a próxima etapa de execução seja realizada”.

O planejamento é tão importante, que está presente na maioria dos processos administrativos propostos pelos diversos autores (Quadro 1) da abordagem clássica e neoclássica, como bem ilustra Chiavenato (1997).

Quadro 1 – O processo administrativo e suas funções principais segundo cada autor clássico ou neoclássico

Fayol	Urwick	Gulick	Koontz e O'Donnell	Newman	Dale
Prever Organizar Comandar Coordenar Controlar	Investigação Previsão **Planejamento** Organização Coordenação Comando Controle	**Planejamento** Organização Administração de Pessoal Direção ou Comando Coordenação Informação Orçamento	**Planejamento** Organização Designação de pessoal Direção Controle	Organização **Planejamento** Liderança Controle	**Planejamento** Organização Direção Controle

Fonte: adaptado de Chiavenato (1997, p.255).

No Brasil, historicamente é utilizado na área pública, como por exemplo, no Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek, com o *slogan* "cinqüenta anos em cinco", que entre 1956 e 1961 buscou promover importantes avanços econômicos e sociais, tendo como marco, a construção de Brasília (DAGNINO, 2009).

Matus (1996, citado por DAGNINO, 2009), em meados de 1970, propõe o Planejamento Estratégico Situacional, respondendo às limitações do modelo de planejamento economicista, trazendo conceitos como o ator social e o jogo social, os momentos da gestão estratégica: diagnóstico, formulação, estratégia e operação, a questão da governabilidade, e, o planejamento orientado a situações-problema.

Bergue (2011) propõe uma adaptação de vários modelos presentes na literatura (Figura 2).

Figura 2 – Processo de Planejamento Estratégico

Fonte: adaptado de Bergue (2011)

Os passos básicos propostos por Bergue (2011) são:

1. Análise ambiental, interna e externa, que consiste em analisar quantitativa e qualitativamente os elementos positivos e negativos constituintes do ambiente da organização, no seu enfoque interno, por exemplo, a cultura e o clima organizacional e a estrutura física e de recursos humanos, e no enfoque externo, como a conjuntura econômica e as políticas públicas em execução;
2. Definição do negócio da organização, tratado também como a identidade organizacional, normalmente onde são construídos os pilares sob o qual a organização vai desenvolver sua ação, como a missão institucional, os valores e princípios que a norteiam e sua visão de longo prazo;
3. Formulação dos objetivos estratégicos, os objetivos decorrem das etapas anteriores, definem o que a organização deverá buscar para

realizar sua missão e concretizar sua visão pautada pelos valores e princípios que a definem;

4. Análise e formulação das necessidades de mudanças, comparando a análise ambiental feita inicialmente com o a definição do negócio e objetivos institucionais, verifica-se que alterações são necessárias, ressaltando que estas podem estar relacionadas à revisão dos itens da etapa anterior;
5. Formulação das alternativas de ação e tomada de decisão, identificadas as necessidades de mudança deve-se definir as estratégias e ações possíveis e necessárias para atingir os objetivos almejados;
6. Gerenciamento da estratégia, por fim, é necessário implementar e controlar as estratégias e ações definidas com o acompanhamento da execução do planejamento efetuado e as adequadas ações corretivas, de onde podem ocorrer estratégias emergentes necessárias à adequação em uma nova conjuntura.

O planejamento, com enfoque estratégico, como é utilizado pelo TCE-RS é, entretanto, ferramenta até certo ponto inovadora, visto que utiliza muitos conceitos da administração privada, em especial quanto à abordagem que utiliza, por exemplo, o *Balanced Scorecard* – BSC, com a adaptação ao setor público das perspectivas de análise originais (BERGUE, 2011).

2.5 BALANCED SCORECARD - BSC

O *Balanced Scorecard* – BSC é uma ferramenta gerencial que permite à organização realizar o seu planejamento e definir seus objetivos estratégicos, juntamente com os respectivos indicadores e a forma de medição. Além disto prevê a definição das iniciativas estratégicas que vão levar realização dos objetivos pretendidos (BERGUE, 2011).

Em seu modelo original, orientado à iniciativa privada, a análise e planejamento são realizados com base em quatro perspectivas básicas (Figura 3): financeira (foco no lucro), do cliente (de onde vem o lucro), de processos internos

(que permitem realizar lucro) e de aprendizado e crescimento das pessoas (quem faz os processos acontecerem) (KAPLAN e NORTON, 2000).

Figura 3 – Perspectivas do Balanced Scorecard.

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (1996, p. 9).

Tais perspectivas, sugeridas por Kaplan e Norton (2000), citado por Bergue (2011), ultrapassam o mero desempenho financeiro, adotam uma visão sistêmica da organização, compreendendo a grande complexidade dos elementos e das interações que interferem no desempenho da organização.

Através do diagnóstico e planejamento, pode ser definida uma cadeia de geração de valor, com a identificação das relações de causa e efeito dos objetivos estratégicos, que leva a uma visão de mapa estratégico, e assim ao balanceamento ou equilíbrio entre os objetivos dentro das perspectivas propostas (KAPLAN e NORTON, 1996).

O Balanced Scorecard vem ganhando muito destaque na esfera pública atualmente, amplamente usado na iniciativa privada, exige uma adaptação para sua transposição ao ambiente estatal, com a ressignificação de muitos conceitos e mudanças de perspectivas. Uma das adaptações necessárias está nas dimensões estratégicas originais da iniciativa privada que são as óticas: financeira (foco no lucro), do cliente (de onde vem o lucro), de processos internos (que permitem realizar lucro) e de aprendizado e crescimento das pessoas (quem faz os processos acontecerem) (BERGUE, 2011).

Há de se considerar que a instituição pública em sua ação mais ampla deve agir no interesse público, e, portanto, não tem clientes individuais, tampouco a ótica financeira com foco no lucro, o estado deve aplicar seus recursos de uma forma adequada, buscando o atendimento das necessidades públicas. Por este motivo, muitas instituições, assim como o Tribunal de Contas Gaúcho, substituem a ótica do cliente pela ótica social ou do cidadão e a financeira por orçamentária, entretanto, algumas utilizam os mesmos termos, traduzindo apenas o seu significado para a esfera pública (BERGUE, 2011).

2.6 INDICADORES

Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), citado por Brasil (2010, p. 4) conceituam indicador como:

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

O indicador tem o objetivo de representar uma dimensão da realidade, correspondendo a uma simplificação da mesma (BRASIL, 2010), é utilizado, por exemplo, no campo da administração, pelo *Balanced Scorecard* para representar uma comparação entre a meta definida e a situação atual, indicando a situação atual de determinada iniciativa (BERGUE, 2011).

No campo da gestão pública, Jannuzzi (2009) ressalta que até meados de 1960 o foco principal dos indicadores era meramente econômico, foi quando o governo americano iniciou o “Movimento de Indicadores Sociais”, visto que aqueles não eram suficientes para descrever a complexa realidade de uma sociedade.

Trzesniak (1998) trata sobre as propriedades dos indicadores, definindo como as indispensáveis: a relevância ou seletividade, a gradação de intensidade, a univocidade, a padronização ou estabilidade e a rastreabilidade; e, como desejáveis: a cobertura, abrangência ou amplitude, a portabilidade ou transferabilidade e a invariância de escala.

Para Grateron (1999) as principais qualidades de um indicador são: relevância, pertinência, objetividade, sensibilidade, precisão e o custo-benefício de sua obtenção.

Jannuzzi (2009) chama a atenção para: a relevância, a validade e a confiabilidade como propriedades desejáveis para um indicador.

Já Brasil (2010) traz como essenciais: a validade, a confiabilidade e a simplicidade; e complementares: sensibilidade, desagregabilidade, economicidade, estabilidade, mensurabilidade, e auditabilidade.

Comparando as proposições dos autores (Quadro 2), podemos identificar algumas propriedades que mais se destacam.

Quadro 2 – Propriedades de indicadores por autor.

Autores que citam	Trzesniak (1998)	Grateron (1999)	Jannuzzi (2009)	Brasil (2010)
3	**Relevância ou seletividade**	**Relevância**	**Relevância**	
3		**Pertinência**	**Validade**	**Validade**
3	**Gradação de intensidade**	**Sensibilidade**		Sensibilidade
2			**Confiabilidade**	**Confiabilidade**
2		**Custo-benefício**		**Simplicidade** Economicidade
2	**Padronização ou estabilidade**			Estabilidade
2	**Rastreabilidade**			Auditabilidade
2	Invariância de escala			Desagregabilidade
1		**Objetividade**		
1		**Precisão**		
1	**Univocidade**			
1				Mensurabilidade
1	Portabilidade ou transferabilidade			
1	Amplitude, Cobertura ou abrangência			
Legenda:	**Essenciais**	Desejáveis		

Fonte: elaborado pelo autor.

Dentre as propriedades identificadas, algumas citadas por pelos menos três autores dos quatro pesquisados, tendo maior destaque:

- Relevância: capacidade de “retratar um aspecto importante, essencial, crítico do processo/sistema” (TRZESNIAK, 1998), tida como essencial para três dos quatro autores;
- Validade: “capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar. Um indicador deve ser significante ao que está sendo medido…” (BRASIL, 2010), essencial para três dos quatro autores;
- Sensibilidade: “capacidade que um indicador possui de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas” (BRASIL, 2010), essencial para dois autores e complementar para um;

Além delas, algumas foram citadas por pelo menos dois autores, sendo importantes, porém em menor grau:

- Confiabilidade: característica quanto à origem das informações, que devem ser de “fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação” (BRASIL, 2010), essencial para dois autores;
- Custo-benefício: “o custo para obter o resultado da aplicação do indicador deve ser menor que o benefício da informação que fornece e, ao mesmo tempo, deve ser fácil de calcular e de interpretar”. Grateron (1999), quanto ao custo, temos a economicidade e quanto ao cálculo e interpretação, a simplicidade de BRASIL (2010), esta propriedade é citada, portanto, por dois autores, que a consideram essencial.
- Estabilidade: “capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis que permitam monitoramentos e comparações” (BRASIL, 2010), propriedade essencial para um autor;
- Rastreabilidade: “os dados em que a obtenção do indicador é baseada, os cálculos efetuados e os nomes dos responsáveis pela apuração devem ser registrados e preservados” (TRZESNIAK, 1998), mantendo sua auditabilidade, essencial para um autor;
- Invariância de escala: capacidade do indicador de manter “sua validade e sua interpretação, mesmo que as dimensões do processo ou sistema

examinado sejam acentuadamente diferentes" (TRZESNIAK, 1998), Brasil (2010) chama a atenção para a dimensão territorial. Esta propriedade é citada por dois autores apenas como desejável.

Outras propriedades citadas por um único autor são:

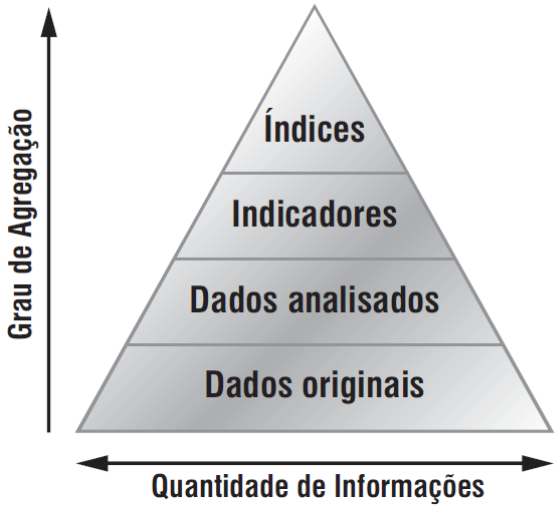
- Objetividade (GRATERON, 1999);
- Precisão (GRATERON, 1999);
- Univocidade (TRZESNIAK, 1998);
- Mensurabilidade (BRASIL, 2010);
- Portabilidade ou transferabilidade (TRZESNIAK, 1998);
- Amplitude, cobertura ou abrangência (TRZESNIAK, 1998).

Na visão de Rua (2004), citado por Brasil (2010, p.7), os indicadores podem ser classificados em:

- Indicadores Estratégicos: orientados à visão e aos objetivos estratégicos da organização;
- Indicadores de Processo: orientados ao acompanhamento e à avaliação do desempenho do processo. Podem ser de:
    - Produtividade ou Eficiência: expressam a relação entre a quantidade de recursos empregados e os produtos ou serviços produzidos;
    - Qualidade ou Eficácia: medem o grau de satisfação do cliente com os produtos ou serviços oferecidos, bem como o grau de atendimento aos requisitos definidos;
    - Capacidade: medem a capacidade de resposta de um processo, considerando as saídas produzidas por unidade de tempo;
- Indicadores de Projeto: voltados a monitorar e avaliar a execução de projetos.

Quanto à complexidade, os indicadores podem ser classificados como analíticos ou sintéticos. Estes últimos também chamados de índices, que em geral são resultado da combinação de alguns indicadores analíticos, segundo Brasil (2010), que apresenta também o processo de formação de indicadores (Figura 4).

Figura 4 – Pirâmide da informação



Fonte: Ministério do Planejamento, citado por Brasil (2010, p. 29).

Os indicadores analíticos podem ser simples, quando são apenas um valor numérico, ou compostos quando formados por mais de um valor, sendo chamadas de razão quando representam uma relação entre variáveis de categorias diferentes, por exemplo, população / superfície, proporção quando representam uma relação entre variáveis da mesma categoria (número de óbitos / população total), taxa quando o denominador é uma razão de dez (óbitos infantis / 10.000 habitantes) e porcentagem quando o denominador é igual a 100, por exemplo, o percentual de pessoas abaixo da linha da miséria (BRASIL, 2010).

Além disto, os indicadores podem ser objetivos, quando analisam algum aspecto concreto do ambiente, sendo em geral quantitativos; ou, subjetivos, quando captam aspectos mais sutis, como opiniões ou sensações, um exemplo pode ser uma pesquisa de opinião. (JANUZZI, 2005, citado por BRASIL, 2010, p.29).

Outra classificação possível diz respeito ao fluxo de implementação de programas, ou seja, à fase do ciclo de gestão. Brasil (2010, p.30) apresenta uma adaptação de Bonnefoy (2005) e Jannuzzi (2005), que será descrita a seguir:

- Insumo: são indicadores de entrada (*inputs*), medidos antes (*ex-ante facto*) da execução, em geral utilizados para medir os recursos disponíveis ou necessários;
- Processo: são indicadores intermediários (*throughput*), medidos durante (*in curso*) a execução, usados para medir a produtividade, por exemplo;

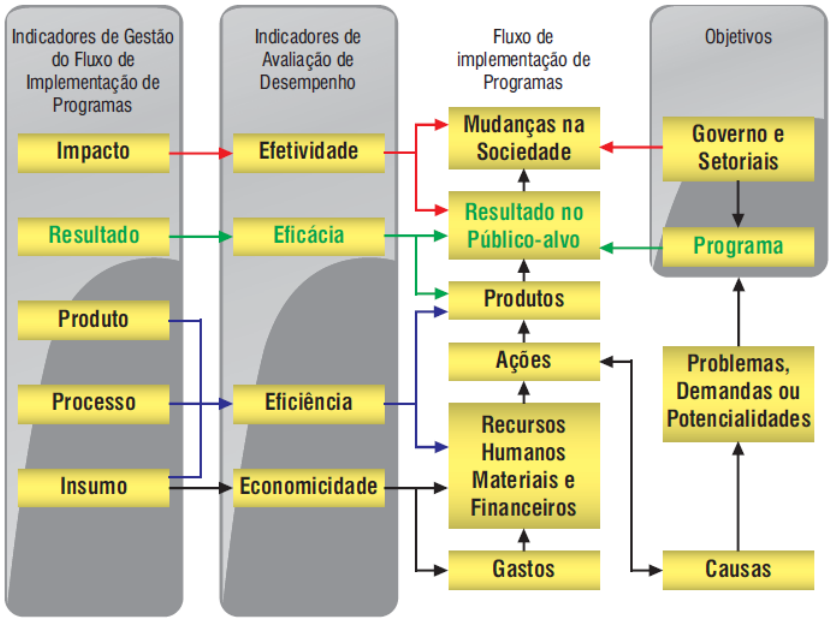
- Produto: são indicadores de saídas (*outputs*), medidos após (*ex-post*) a execução, usados para medir o alcance de metas específicas;
- Resultados: são indicadores que medem o resultado final (*outcome*) da execução, ligado aos objetivos almejados frente ao público-alvo;
- Impacto (*impact*): medem os efeitos e desdobramentos gerados pela ação governamental de forma mais abrangente, com interesse.

Brasil (2000), citado por Brasil (2010, p. 31-32), recomenda, para a avaliação de desempenho, a classificação dos indicadores em: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade:

- Economicidade: medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados planejados. Visa a minimizar custos sem comprometer os padrões de qualidade estabelecidos e requer um sistema que estabeleça referenciais de comparação e negociação;
- Eficiência: essa medida possui estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou os mesmos produtos e/ou serviços sejam obtidos com menor quantidade de recursos;
- Eficácia: aponta o grau com que um Programa atinge as metas e objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, utiliza-se indicadores de resultado (veja Figura 4) para avaliar se estas foram atingidas ou superadas;
- Efetividade: mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção, ou seja, aponta se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa.

Brasil (2010) traça ainda uma relação entre sua aplicação e o fluxo de implementação de programas (Figura 5).

Figura 5 – Correlação entre tipos de indicadores e o fluxo de implementação de programas



Fonte: (BRASIL, 2010, p 33).

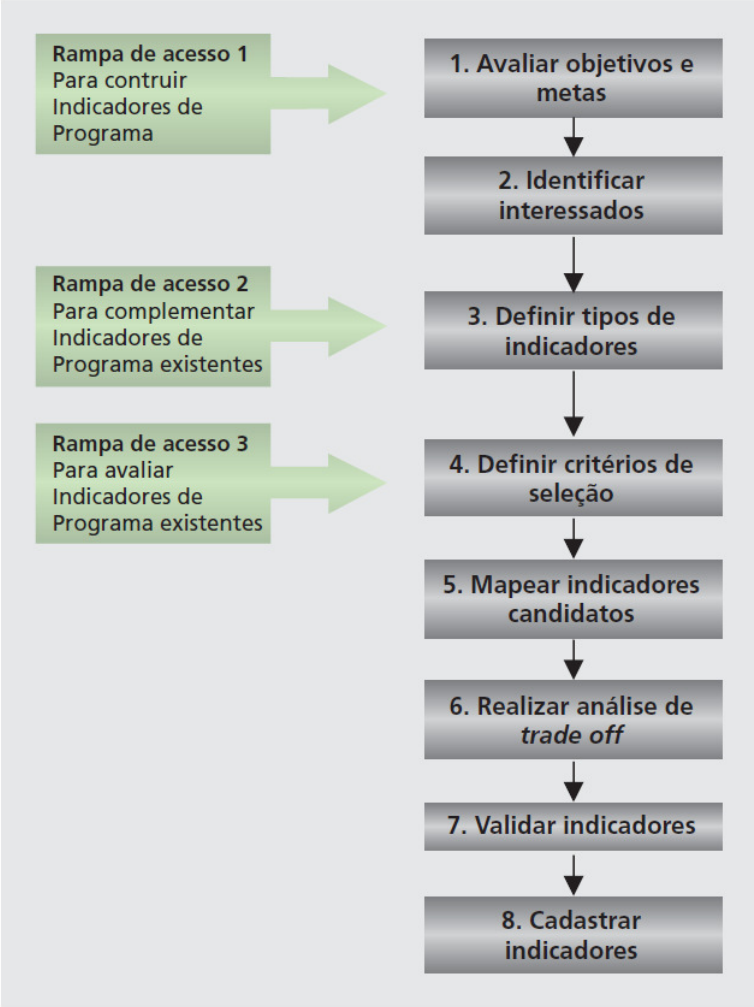
Todas estas características e conceitos apresentados por Brasil (2010) devem ser considerados numa avaliação de indicadores, que deve considerar as propriedades, o grau de agregação de informações, os objetivos a que estão ligados, e, para o monitoramento do desempenho organizacional, as dimensões que pretendem medir.

2.7 AVALIAÇÃO DE INDICADORES

O Governo Federal, através da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, propõe a utilização de um método de avaliação de indicadores de programas que pode ser utilizado para construir, complementar ou avaliar indicadores.

O método é composto de oito passos que são organizados no formato de *roadmap* (Figura 6), conforme a finalidade da análise, o início do processo ocorre a partir de passos diferentes (BRASIL, 2010).

Figura 6 – Rampas de acesso ao método de oito passos para construção



Fonte: (BRASIL, 2010, p. 54).

Os oito passos constantes no guia são (BRASIL, 2010, p. 127-128):

1. Avaliar objetivos e metas

Entender bem objetivos e metas é essencial para a escolha de indicadores válidos. A medição dos resultados irá apontar o grau de alcance dos objetivos e de sucesso do programa.

2. Identificar os principais interessados

Faz-se necessário determinar quem são os principais interessados, pois diferentes envolvidos possuem diferentes necessidades de informação.

3. Definir tipos de indicadores necessários

Os tipos podem ser:

Indicador de resultado final: ou indicador-chave, mede o resultado final no seu aspecto mais relevante.

Indicador complementar de resultado: às vezes um objetivo de programa possui tal grau de abrangência que demanda outros indicadores, além do indicador-chave.

Indicador específico: serve para expressar necessidades dos interessados ou especificidades inerentes ao conceito a ser medido (transversalidades, impactos etc.).

4. Definir critérios de seleção

Servirão de base para a seleção e podem ser de dois tipos:

Eliminatórios: são os critérios que devem ser obrigatoriamente atendidos, do contrário a medida deverá ser descartada.

Classificatórios: servirão para estabelecer um ranking dos indicadores, possibilitando escolhas mais seguras.

5. Mapear indicadores candidatos

Caso não seja possível selecionar no SEN, os indicadores deverão ser construídos no contexto do programa.

6. Realizar análise de *trade-off*

Permite analisar vantagens e desvantagens das alternativas.

7. Validar os indicadores selecionados

Trata-se de uma análise qualitativa de conformidade e pertinência, utilizando-se para isso de um check list.

8. Cadastrar os indicadores

Os atributos descritivos dos indicadores escolhidos devem ser cadastrados no sistema disponível na Internet.

Brasil (2010) recomenda ainda para a avaliação de objetivos e metas, passo 1, o uso da técnica SMART[1], que consiste na avaliação se um objetivo é específico, mensurável, atingível, relevante e previsível no tempo. No mapeamento de indicadores candidatos, passo 5, sugere o uso de indicadores socioeconômicos do Sistema Estatístico Nacional. Para a análise de *trade-off*, passo 6, é sugerido o uso de uma matriz de priorização de indicadores, e para sua validação, passo 7, uma lista de checagem que avalia algumas propriedades específicas.

O guia metodológico publicado por Brasil (2010) tem o foco nos indicadores de programas, que compõem o Plano Plurianual (PPA) das instituições, seu foco na avaliação de unidades de planejamento permite seu uso na avaliação de indicadores de projetos e planos.

[1] Acrônimo para os termos *Specific, Measurable, Attainable, Relevant e Time-bound*.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O método utilizado foi o estudo de caso, que se trata de uma pesquisa de natureza exploratória que visa aprofundar os conhecimentos superficiais que se tem sobre o assunto em tela, com foco nos aspectos qualitativos.

3.1 COLETA DE DADOS

Para uma maior abrangência da análise, é possível a utilização de diversas fontes de dados, como recomenda Yin (2001), assim, foram utilizadas as técnicas de entrevistas não-estruturadas e da análise de documentos e registro em meio físico ou eletrônico.

As entrevistas foram curtas, não tendo duração aproximada prevista, configurando-se como uma conversa informal, com foco na busca do entendimento sobre o processo de construção e utilização dos indicadores no TCE-RS.

A análise de documentos e registros abrangeu as definições de processos e padrões de construção dos indicadores e visou complementar a compreensão dos dados obtidos nas entrevistas e servirem como evidência das conclusões.

3.2 FONTES DE DADOS

Atualmente, existem diversas fontes de dados disponíveis na *internet*, que podem subsidiar muitas análises, inclusive sobre o desempenho das organizações públicas.

Com a sanção e publicação da Lei 12.527/2011, a chamada “Lei de Acesso à Informação” cada vez mais tais informações estarão à disposição de toda a população, sendo que muitas instituições já disponibilizam muito itens de grande importância para a sociedade.

No se portal institucional (http://www.tce.rs.gov.br), o TCE-RS, entre diversas outras informações, disponibiliza:

- Identidade Organizacional do TCE-RS;
- Planejamento estratégico do TCE-RS 2011 – 2015;
- Apresentação do Sistema de Gestão pela Qualidade e sobre a ISO 9001:2008;
- Acompanhamento dos Indicadores Institucionais do TCE-RS dos últimos três anos (2008 a 2010).

Além desta fonte de dados, foi necessário buscar junto à instituição maiores informações sobre os indicadores que compõem o Planejamento Estratégico do TCE-RS 2011 – 2015, e a forma como são organizados, construídos e geridos, o que foi feito através de entrevistas e da análise de documentos em meio físico ou eletrônico.

Dentre as fontes de informação, alguns documentos são de suma importância, e foram cuidadosamente analisados, são eles: o planejamento estratégico do TCE-RS e o procedimento padronizado de gestão de indicadores, este último, em revisão no período de realização do presente estudo.

Finalmente, para ampliar a análise, podemos buscar outros indicadores no Sistema Nacional de Estatísticas – SNE, coordenado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE que podem complementar aqueles já utilizados pelo TCE-RS, como sugerido por Brasil (2010).

3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Os dados levantados pelas entrevistas e através da análise de documentos e registros foram confrontados entre si, buscando identificar como a instituição constrói e utiliza o planejamento estratégico e o sistema de gestão, com enfoque prioritário nos indicadores avaliando a dimensão de desempenho que mede e a sua abrangência.

Inicialmente, foi realizada uma análise descritiva com o objetivo de compreender o uso de indicadores no TCE-RS, abrangendo a gestão pela qualidade com a ISO 9001:2008, o planejamento estratégico com o *Balanced Scorecard* –

BSC, incluindo o processo de construção, a identidade organizacional e o mapa estratégico.

Em seguida, foi descrita a forma de gestão dos indicadores no TCE-RS, com o foco nos indicadores do planejamento estratégico, incluído a reestruturação feita para 2011 em relação a 2010 e as revisões em andamento já no ano de 2011.

Para a avaliação dos indicadores foi utilizado o “Método para Construção de Indicadores de Programas”, proposto pelo Governo Federal, em Brasil (2010), com algumas adaptações em razão do contexto de sua aplicação. O Método inclui o método SMART para a avaliação dos objetivos, a Matriz de Priorização de Indicadores e a lista de checagem (*checklist*) de validação de indicadores.

Finalmente, para avaliar o alinhamento entre os indicadores e os objetivos a que estão vinculados, e, para identificar que dimensões do desempenho são medidas pelos indicadores, foi calculada a média da pontuação obtida nas matrizes de priorização de indicadores, apresentando-se o percentual de pontos obtidos sobre o total de pontos possíveis.

4 RESULTADOS

4.1 GESTÃO PELA QUALIDADE NO TCE-RS

Com o intuito de aperfeiçoar a sua ação, o TCE-RS utiliza um Sistema de Gestão pela Qualidade – SGQ, usando os padrões trazidos pela ISO 9001, inicialmente na versão 2000 e posteriormente na versão 2008 (TCE-RS, 2011b).

O SQG tem como principais objetivos:

- Introdução da cultura de responsabilidade pelos resultados;
- Otimização dos prazos de tramitação dos processos;
- Aumento da eficiência dos procedimentos;
- Redução das perdas/desperdícios, e
- Adesão à filosofia da qualidade total.

Pode-se perceber uma relação com o conceito de *accountability,* já no primeiro objetivo, nos três seguintes, uma forte relação com a eficiência, citado no terceiro objetivo, e com modelo enxuto de produção (*Lean* ou Toyota), e no último a referência à qualidade total e, portanto, a todas as suas implicações, como o uso do ciclo PDCA.

A implantação do SGQ iniciou em 1997, com a constituição das estruturas organizacionais necessárias à gestão da qualidade, seguiu em 1998 com as mudanças de processos e de cultura necessárias à sua implantação.

Estas mudanças foram: o mapeamento dos processos; a definição de padrões de trabalho, de padrões de gestão de documentos e registros, e de indicadores de controle; a construção do manual da qualidade; a adoção de um sistema informatizado para gestão da qualidade.

Além disto, foram incorporadas na rotina dos setores: a realização de reuniões gerenciais sistemáticas; a realização de auditorias internas e externas; e, o uso do PDCA com planos de ação, execução das atividades com o respectivo monitoramento e registro, incluindo as reuniões de análise crítica, e conseqüentes ações corretivas, preventivas e melhorias contínuas.

O Primeiro planejamento estratégico foi realizado em 2001. A certificação ISO 9001 veio em 2005, o TCE-RS foi premiado com o Troféu Bronze no Prêmio Qualidade RS em 2006. Já em 2011, após auditoria externa de manutenção, o certificado ISO 9001:2008 foi revalidado para todos os processos da instituição.

4.2 ISO 9001 no TCE-RS

No Tribunal de Contas Gaúcho, a proposta de certificação ISO 9001:2008 foi inserida no planejamento estratégico, certamente, como uma forma de fomentar a utilização das melhores práticas ali definidas. Sendo que todos os processos do TCE-RS estão incluídos neste certificado (TCE-RS, 2011c).

Esta certificação, que na iniciativa privada pode ser uma necessidade de mercado ou uma exigência do cliente, para o TCE-RS, representou um esforço de reflexão acerca de sua identidade e uma imersão de toda a organização no processo de busca dos objetivos definidos.

Dentre os benefícios gerados pela adoção da ISO 9001, pode-se ressaltar “a definição e criação de indicadores de desempenho”, o que permite à organização acompanhar o andamento da execução de seu planejamento estratégico bem como o seu desempenho operacional e institucional.

4.3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO TRIBUNAL DE CONTAS

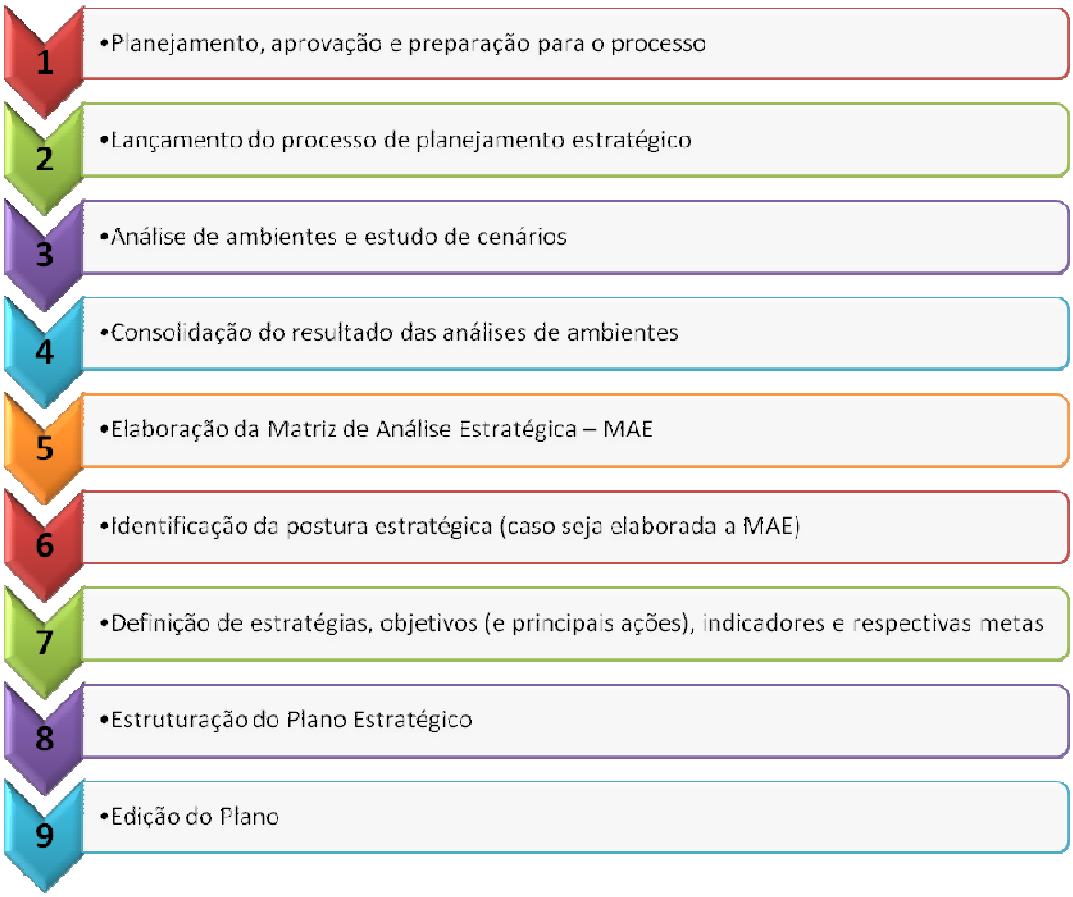
No Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, o processo de planejamento estratégico ocorre desde 2001, sendo realizado anualmente. Portanto, para o quadriênio 2011-2015 tem-se a décima edição do Planejamento Estratégico do Tribunal – PET.

Para fins de “gestão da estratégia”, é utilizada a metodologia *Balanced Scorecard – BSC*, proposta por Kaplan e Norton, com as adaptações necessárias ao ambiente da administração pública e às particularidades da realidade do TCE-RS.

4.3.1 O Processo de Elaboração do Planejamento Estratégico do TCE-RS

Dentro do Sistema de Gestão da Qualidade, existe um procedimento padronizado que determina como deve ser realizado o processo de elaboração do planejamento estratégico, que é composto de nove passos e algumas reuniões (Figura 7).

Figura 7 – Passos do processo de elaboração do planejamento estratégico.



Fonte: Elaborado pelo autor

O Planejamento Estratégico do TCE-RS (TCE-RS, 2011d) traz um breve relato do processo de elaboração da edição 2011-2015 do PET, que foi coordenado pelo Conselho da Qualidade com o apoio da Assessoria de Gestão e Controle Interno, a AGCI, contando com o apoio de consultoria externa especializada.

A primeira atividade desenvolvida foi o treinamento dos gestores do nível estratégico na metodologia *Balanced Scorecard* (passo 1), para que estivessem preparados e capacitados para seguir na construção do PET.

Após o lançamento do processo de planejamento estratégico (passo 2), foi iniciada a construção do planejamento estratégico, contando com a participação de um grande número de envolvidos, com a realização de cinco *workshops* com objetivos específicos.

No primeiro *workshop* foi realizada a revisão da Identidade Organizacional e a definição das Estratégias da Instituição, estas informações pautaram as demais definições acerca das ações a serem desenvolvidas pela instituição.

Em seguida foi realizada a análise dos ambientes interno e externo (passo 3), com levantamentos de informações junto a gerentes e equipes, entrevistas de gestores, e, análises dos cenários: político, econômico e institucional, sendo consolidadas em um *workshop* específico para tal (passo 4).

Cabe ressaltar que não foram utilizadas as técnicas “Matriz de Análise Estratégica” (passo 5) e “Identificação da postura estratégica” (passo 6).

O passo 7, que trata mais especificamente da elaboração dos componentes do planejamento estratégico, como a própria estratégia, os objetivos estratégicos, os indicadores, as metas e as principais ações ou iniciativas pode ser desdobrados em atividades menores que refletem a seqüência a ser seguida neste processo:

1. Formular a estratégia;
2. Definir os objetivos;
3. Definir indicadores;
4. Definir Metas; e
5. Definir iniciativas.

Portanto, a partir da análise de ambiente foram definidos os objetivos estratégicos, dentro das perspectivas do BSC definidas pelo tribunal (Sociedade, Orçamentária, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento), bem como os indicadores e metas que serão utilizados para acompanhar a realização dos objetivos (passo 7).

Ocorreu então a definição das iniciativas estratégicas, que correspondem aos projetos e ações a serem desenvolvidos, com os respectivos responsáveis e prazos. Resultando na minuta do PET (passo 7).

Finalmente, após a estruturação (passo 8) e edição (passo 9), o Planejamento Estratégico do TCE-RS para 2011-2015 foi aprovado pelo Tribunal Pleno em Seção Plenária de 15-12-2010 através da Resolução 896/2010, passando então a pautar os projetos e ações desenvolvidas pelo TCE-RS.

4.3.2 Identidade Organizacional do TCE-RS

O TCE-RS, em seu portal institucional, apresenta a sua identidade organizacional, que corresponde àquelas características que lhe são únicas e que o identificam como instituição. Os componentes da identidade organizacional do TCE-RS são: missão institucional, visão de longo prazo, valores, estratégias e a política da qualidade (TCE-RS, 2011a).

Inicialmente informa sua missão:

> Exercer o Controle Externo através da Fiscalização e Acompanhamento da Gestão dos Recursos do Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul, em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública, tendo em vista a plena satisfação da sociedade.

Podem ser identificados na sua missão alguns elementos principais, o primeiro deles é o seu negócio, “exercer o controle externo”, em seguida a sua forma de atuação, “através da Fiscalização e Acompanhamento da Gestão dos Recursos” e a abrangência de sua jurisdição, “Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul”. Indica ainda o modo como deve agir, “em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública”, e, finalmente o objetivo que busca e seu público-alvo, “a plena satisfação da sociedade”.

A missão institucional do TCE-RS está em consonância com o que a legislação lhe atribui, acrescentando ainda um conceito muito importante que é o foco no cliente, a sociedade.

A visão de logo prazo, apesar de sucinta, “ser reconhecido pela sociedade como uma instituição efetiva no controle externo”, evidencia o compromisso com sua missão institucional, em especial com seu público-alvo, chamando a atenção ainda para a forma como quer ser reconhecida, como “efetiva” em sua missão.

Os valores que devem ser observados dentro da sua cultura organizacional: efetividade, profissionalismo, independência, transparência e valorização das pessoas, descrevendo cada um destes conceitos. Tais valores devem orientar as tomadas de decisão e ações de todos os seus integrantes.

Como estratégias, o TCE-RS destaca: a questão dos recursos orçamentários adequados; a modernização estrutural, operacional e gerencial; a eficiência e eficácia operacionais; e, o fortalecimento do espaço jurisdicional do TCE-RS.

O TCE-RS traz ainda a sua Política da Qualidade, que é: “Assegurar o aperfeiçoamento contínuo do controle externo, com fidelidade aos nossos valores e princípios constitucionais”. Chamando a atenção para a melhoria contínua, conceito gerencial muito valorizado atualmente.

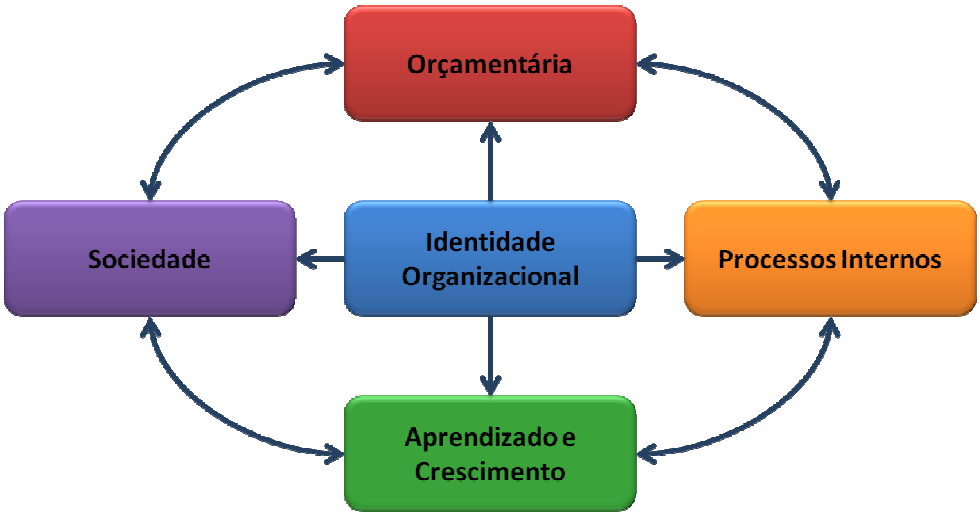
4.3.3 O Mapa Estratégico do TCE-RS

Pautados pela identidade organizacional são definidos os objetivos estratégicos, segundo as perspectivas definidas para o BSC pelo TCE-RS, bem como as relações existentes entre tais objetivos.

O TCE-RS adaptou a proposta inicial de perspectivas de Kaplan e Norton conforme as suas necessidades para refletir o seu processo de negócio, onde o seu principal cliente é a sociedade, através dos cidadãos, das instituições públicas e das organizações sociais, com ou sem fins lucrativos, e a perspectiva financeira precisa ser traduzida para a ótica orçamentária, dada a vinculação dos gastos públicos à lei e ao sistema orçamentário vigente.

As perspectivas adotadas pelo TCE-RS para o BSC, portanto, são as: da Sociedade, Orçamentária, de Processos Internos e de Aprendizado e Crescimento, todas inter-relacionadas entre si e centradas na identidade organizacional (Figura 8).

Figura 8 – Perspectivas do Balanced Scorecard adaptadas o TCE-RS



Fonte: elaborado pelo autor.

Dentro das perspectivas adotadas, os objetivos estratégicos foram elaborados de forma a cumprir a missão institucional e alcançar a visão de longo prazo, seguindo a estratégia traçada e observando os valores definidos. Tais objetivos, num total de 20, são listados no Quadro 3, elaborada com base em TCE (2011d).

Quadro 3 – Lista dos objetivos estratégicos por perspectiva do BSC

PERSPECTIVAS	OBJETIVOS
SOCIEDADE	Conquistar reconhecimento
	Melhorar a imagem perante a sociedade
	Fomentar o controle social
ORÇAMENTÁRIA	Orçamento compatível com a Missão Institucional
PROCESSOS INTERNOS	Melhorar processo de orçamentação
	Obter fontes alternativas de recursos
	Racionalizar e otimizar a utilização de recursos
	Incrementar a interação com outras instituições
	Melhorar o Plano Operacional
	Monitorar demandas extraordinárias
	Divulgar nossas competências e resultados
	Aperfeiçoar os procedimentos de orientação
	Otimizar o fluxo processual
	Aumentar a qualidade na atuação do controle externo
APRENDIZADO E CRESCIMENTO	Alinhar as estruturas física e organizacional à estratégia
	Desenvolver cultura orientada a resultados
	Disponibilizar informações estruturadas
	Integrar as bases de dados
	Desenvolver as competências técnicas e gerenciais
	Expandir e reter o capital intelectual da Instituição

Fonte: elaborado pelo autor.

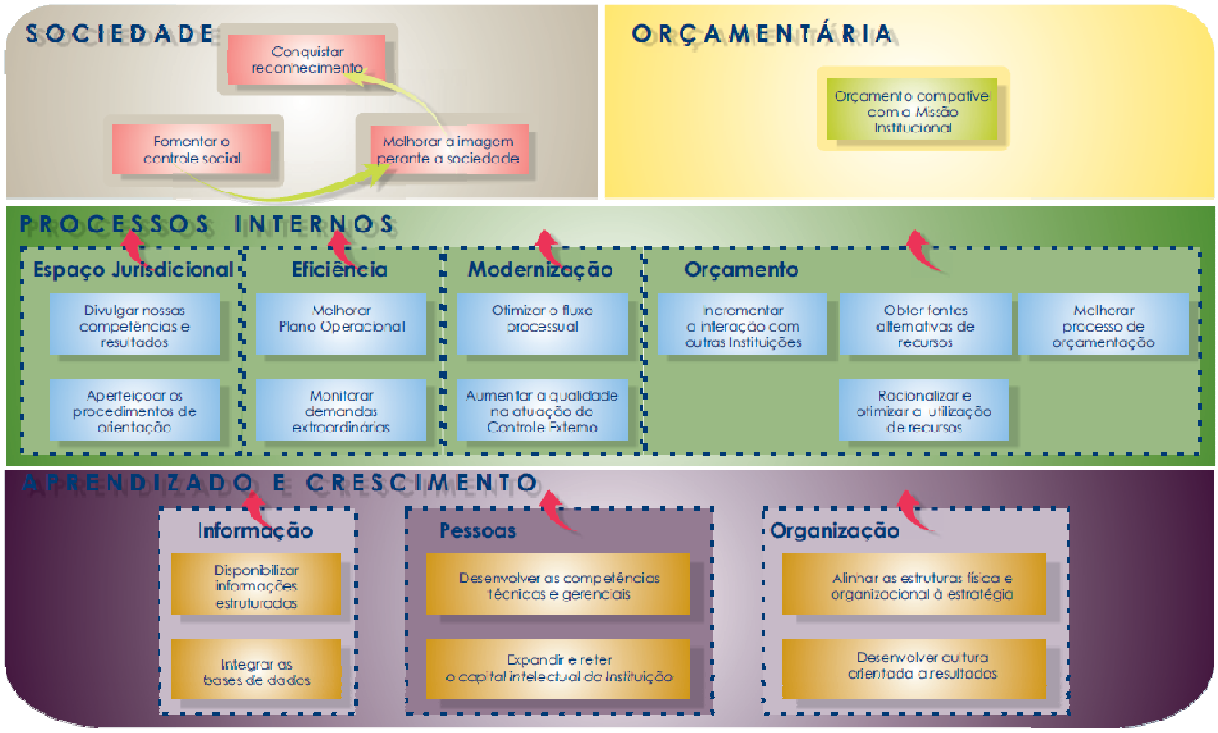
Os objetivos estratégicos estão fortemente relacionados entre si, por exemplo, o objetivo “Fomentar o controle social” contribui para o objetivo “melhorar a imagem perante a sociedade”, que, por sua vez, ajuda a “conquistar reconhecimento”.

Além disto, os objetivos orçamentários e ligados à sociedade são suportados pelos processos internos, que no mapa estratégico são agrupados pelos assuntos tratados nas estratégias: 1) orçamento, 2) modernização, 3) eficiência e eficácia, e 4) espaço jurisdicional.

Os objetivos de aprendizado e crescimento permitem que a organização possa desenvolver e melhorar seus processos internos e assim, atingir os objetivos desta perspectiva.

O mapa estratégico (Figura 9), disponibilizado em TCE (2011d) apresenta graficamente as perspectivas, os objetivos estratégicos e as inter-relações existentes entre eles.

Figura 9 – Mapa estratégico do TCE-RS



Fonte: TCE (2011d, p. 7).

Definidos os objetivos, ou “onde chegar”, é necessário definir o “caminho a seguir”, identificando as iniciativas estratégicas, que representam as ações e os projetos que deverão ser levados a cabo para que os objetivos estratégicos sejam propostos.

A seguir estão listadas as iniciativas estratégicas (TCE, 2011d, p. 16):

1. TCE Integração;
2. Criar a Unidade Processualística;
3. Realizar a Revisão Geral das normativas mestras da Instituição;
4. Realizar a Revisão Geral do Organograma;
5. Reestruturar o Plano de Capacitação dos Servidores;
6. Estruturar o Plano de Treinamentos Externos;
7. Implementar o Programa de Gestão de Pessoas;

8. Criar mecanismos de identificação de demanda potencial;
9. Implementar o GFO - Fase II Execução;
10. Estudar a implantação do centro de custos (SEFAZ);
11. Implementar a utilização de ferramentas tecnológicas para a análise de dados e geração de informações técnicas e gerenciais;
12. Definir a Política de Comunicação (Interna e Externa);
13. Instituir metodologia para a quantificação e divulgação da criação de valor público através das ações de controle externo.

4.4 INDICADORES NO TRIBUNAL DE CONTAS

4.4.1 Gestão de Indicadores no TCE-RS

No Sistema de Gestão da Qualidade, existe um procedimento padronizado que trata dos dados para medição, que incluem os indicadores dos diversos níveis gerenciais:

> **Itens de Controle – IC**: São indicadores de monitoramento dos processos e produtos, na forma de índices numéricos estabelecidos sobre os efeitos de cada processo e relacionados ao acompanhamento de uma meta.
>
> **Itens Gerenciais – IG**: São indicadores associados à análise dos processos, mas que não se vinculam diretamente à realização das metas, e, portanto, não possuem limites associados ao seu desempenho. O monitoramento desses indicadores visa à geração de dados e informações para subsidiar a tomada de decisão pela organização.
>
> **Indicadores Institucionais**: Monitoram a evolução do Planejamento Estratégico e dos componentes da identidade organizacional do TCE (a Missão, a Visão, a Política de RH, a Política da Qualidade), além da realização das Políticas da Qualidade e de RH, a partir das metas institucionais estabelecidas pelo Conselho da Qualidade.

Os itens de controle têm enfoque operacional, e tem a finalidade de monitorar e controlar processos de trabalho, a vinculação com metas operacionais visa garantir níveis adequados de produtividade, qualidade, etc., cabendo a cada unidade de gestão a responsabilidade pela definição e acompanhamento dos itens que lhe são mais adequados.

Contrastam com os itens gerenciais que tem o enfoque de subsidiar a tomada de decisão, não havendo uma vinculação direta com metas a serem perseguidas, mas tendo o viés tático.

Os indicadores institucionais têm a finalidade explícita de monitorar a evolução do Planejamento Estratégico, portanto este tipo de indicador que receberá o foco da análise. O acompanhamento destes indicadores é feito pelo Conselho da Qualidade, que também define a área que deverá realizar a sua medição.

Os dados relevantes para a implementação dos indicadores institucionais é definido em um procedimento padronizado de acordo como sistema de gestão da qualidade, contendo entre outras informações, a fórmula de cálculo, periodicidade, responsável.

4.4.2 Indicadores institucionais do TCE-RS

Os indicadores institucionais do TCE-RS estão listados no seu planejamento estratégico (TCE-RS, 2011d), estando vinculados aos objetivos estratégicos definidos dentro das perspectivas do *Balanced scorecard,* alguns objetivos possuem apenas um indicador, outros, entretanto possuem diversos indicadores, conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 – Lista de indicadores originais do Planejamento Estratégico por perspectiva do BSC e objetivo estratégico

PERSPECTIVA	OBJETIVOS	INDICADORES
SOCIEDADE	Conquistar reconhecimento	Índice de satisfação da sociedade
		Índice de percepção da Imagem Institucional
		Índice de satisfação dos servidores
	Melhorar a imagem perante a sociedade	Índice de Títulos Executivos cancelados por decisão judicial
		Número de Títulos Executivos cancelados por decisão judicial no ano
		Percentual do montante de valor de Títulos Executivos cancelados
		Índice de aproveitamento de mídia
	Fomentar o controle social	Índice de denúncias aproveitadas
		Número de ações de educação e de estímulo para o exercício do controle social
		Índice de satisfação da sociedade quanto às consultas formuladas à CT

Continua...

Quadro 4 – Lista de indicadores originais do Planejamento Estratégico por perspectiva do BSC e objetivo estratégico (conclusão)

ORÇAMEN-TÁRIA	Orçamento compatível com a Missão Institucional	Percentual de participação do orçamento do TCE em relação ao orçamento total do Estado
		Percentual de participação do orçamento do TCE em relação ao orçamento do Estado, com suplementação
PROCESSOS INTERNOS	Melhorar processo de orçamentação	Índice de aplicação de recursos orçamentários
	Obter fontes alternativas de recursos	Volume de recursos captados
	Racionalizar e otimizar a utilização de recursos	Índice de produtividade das despesas de custeio
	Incrementar a interação com outras instituições	Índice de implementação da agenda de interação
	Melhorar o Plano Operacional	Índice de realização do Plano Operativo
	Monitorar demandas extraordinárias	Número de auditorias ordinárias canceladas ou reprogramadas em razão de demandas extraordinárias
	Divulgar nossas competências e resultados	Número de ações de divulgação externa realizadas
		Índice de percepção dos servidores quanto à Imagem Institucional
	Aperfeiçoar os procedimentos de orientação	Número de eventos de orientação realizados para jurisdicionados
		Índice de representação aos eventos de orientação
		Índice de satisfação dos Jurisdicionados quanto às consultas formuladas à CT
	Otimizar o fluxo processual	Índice de realização de estoque
		Índice de Processos Julgados
	Aumentar a qualidade na atuação do controle externo	Índice de permanência de apontes
APRENDIZADO E CRESCIMENTO	Alinhar as estruturas física e organizacional à estratégia	Índice de alinhamento das estruturas às Estratégias
	Desenvolver cultura orientada a resultados	Índice de realização dos Objetivos Estratégicos
	Disponibilizar informações estruturadas	Índice de implementação do projeto TCE Integração
	Integrar as bases de dados	Índice de integração de sistemas
	Desenvolver as competências técnicas e gerenciais	Índice de desenvolvimento gerencial
		Índice de desenvolvimento técnico
		Índice de gerentes capacitados
	Expandir e reter o capital intelectual da Instituição	Índice de disseminação do conhecimento
		Índice de servidores instrutores
		Índice de perda de capital intelectual

Fonte: adaptado de TCE (2011d).

As demais informações dos indicadores, tais como descrição, setor responsável e meta, estão definidos em procedimento padronizado que se

encontrava em revisão durante a realização do presente trabalho, isto quer dizer que tais informações estão sendo refinadas, portanto, somente é possível analisar as informações em seu estado atual, ou seja, em processo de alteração.

É importante ressaltar que o planejamento estratégico está em constante revisão, pois no momento da efetiva implementação das iniciativas e busca dos objetivos estratégicos são identificadas novas necessidades ou novas situações que levam ao acréscimo, alteração ou supressão de indicadores. Estas alterações podem ocorrer de um ano para o outro, principalmente em razão de novos objetivos estratégicos, mas também dentro do mesmo ano, motivado pelas mudanças na conjuntura social ou organizacional.

No primeiro caso, de um ano para o outro, ao comprar os 14 indicadores utilizados até 2010 (TCE-RS, 2011e), apresentados no Quadro 5, com os 36 propostos a partir de 2011, percebe-se que houve uma completa reestruturação do sistema de indicadores utilizados.

Quadro 5 – Indicadores institucionais utilizados até de 2010

INDICADORES INSTITUCIONAIS ATÉ 2010
1. Índice de satisfação de clientes.
2. Número de ações junto à sociedade
3. Índice de redução de estoques de processos.
4. Índice de processos de TCs apreciadas no prazo regimental
5. Índice de processos de PCs apreciadas no prazo regimental.
6. Índice de técnicos participantes de intercâmbios e de programas de parcerias.
7. Nº. de eventos de intercâmbios e de programas de parcerias.
8. Índice de jurisdicionados participantes em eventos técnicos.
9. Índice de aderência à Norma ISO 9000.
10. Índice de pontos no PGQP.
11. Índice de satisfação do usuário dos sistemas.
12. Número de projetos de inovação implementados.
13. Índice de satisfação dos servidores.(1)
14. Índice de aplicação de recursos orçamentários.

Fonte: adaptado de TCE (2011e).

No segundo caso, quando são realizadas alterações dentro de um mesmo ano, não há uma grande reestruturação de indicadores, mas sim o seu refinamento. No atual estágio da revisão, as seguintes alterações sobre os indicadores foram realizadas:

- Na perspectiva Sociedade, objetivo “Fomentar o controle social”, foi incluído o indicador “Número de denúncias apresentadas” para representar o volume de denúncias, permitindo acompanhar o aumento ou a diminuição da participação da sociedade no controle.
- Na perspectiva de Processos Internos, objetivo “Racionalizar e otimizar a utilização de recursos“, o indicador “Índice de produtividade das despesas de custeio” foi excluído em reunião do Conselho da Qualidade. Com isto, o objetivo estratégico fiou sem nenhum indicador.
- Na perspectiva de Processos Internos, objetivo “Melhorar o Plano Operacional”, o indicador “Índice de realização do Plano Operativo” foi desdobrado em estadual e municipal para facilitar sua medição, gerando um novo indicador.
- Na perspectiva de Processos Internos, objetivo “Monitorar demandas extraordinárias”, o indicador “Número de auditorias ordinárias canceladas ou reprogramadas em razão de demandas extraordinárias” foi desdobrado em estadual e municipal para facilitar sua medição, gerando um novo indicador.
- Na perspectiva de Processos Internos, objetivo “Otimizar o fluxo processual”, o indicador “Índice de realização de estoque” foi desdobrado em “Processos de Admissões” e “Processos de Inativações” para facilitar sua medição, gerando um novo indicador.
- Na perspectiva de Processos Internos, objetivo “Otimizar o fluxo processual”, o indicador “Índice de Processos Julgados” foi desdobrado em “Executivo” e “Outros”, gerando um novo indicador.
- Na perspectiva Aprendizado e Crescimento, objetivo “Desenvolver cultura orientada a resultados”, o indicador “Índice de realização dos Objetivos Estratégicos” foi alterado pelo Conselho da Qualidade para “Índice de realização dos Indicadores Institucionais”, pois a realização dos objetivos estratégicos é medida pelos indicadores institucionais, sendo que a medida primária deste indicador é o alcance das metas definidas para cada um dos indicadores, sendo, portanto mais adequado o novo nome.

- Na perspectiva Aprendizado e Crescimento, objetivo “Expandir e reter o capital intelectual da Instituição” o indicador “Índice de perda de capital intelectual” foi excluído em reunião do Conselho da Qualidade com o Presidente do TCE-RS, devido baixa mensurabilidade, pois havia grande dificuldade de definir sua fórmula de cálculo.

Em face de tais alterações, naturais no ambiente organizacional, os indicadores a serem analisados devem ser aqueles praticados pela instituição, que tem um real significado, que são aqueles constantes do procedimento padronizado, que está em revisão, e assim em constante evolução, que são apresentados no Quadro 6.

Quadro 6 – Lista de indicadores institucionais definidos em procedimento padronizado por perspectiva do BSC e objetivo estratégico

PERSPECTIVA	OBJETIVOS	INDICADORES
SOCIEDADE	Conquistar reconhecimento	Índice de satisfação da sociedade
		Índice de percepção da Imagem Institucional
		Índice de satisfação dos servidores
	Melhorar a imagem perante a sociedade	Índice de Títulos Executivos cancelados por decisão judicial
		Número de Títulos Executivos cancelados por decisão judicial no ano
		Percentual do montante de valor de Títulos Executivos cancelados
		Índice de aproveitamento de mídia
	Fomentar o controle social	Índice de denúncias aproveitadas
		Número de denúncias apresentadas
		Número de ações de educação e de estímulo para o exercício do controle social
		Índice de satisfação da sociedade quanto às consultas formuladas à CT
ORÇAMEN-TÁRIA	Orçamento compatível com a Missão Institucional	Percentual de participação do orçamento do TCE em relação ao orçamento total do Estado
		Percentual de participação do orçamento do TCE em relação ao orçamento do Estado, com suplementação

Continua ...

Quadro 6 – Lista de indicadores institucionais definidos em procedimento padronizado por perspectiva do BSC e objetivo estratégico (conclusão)

PROCESSOS INTERNOS	Melhorar processo de orçamentação	Índice de aplicação de recursos orçamentários
	Obter fontes alternativas de recursos	Volume de recursos captados
	Incrementar a interação com outras instituições	Índice de implementação da agenda de interação
	Melhorar o Plano Operacional	Índice de realização do Plano Operativo (Municipal)
		Índice de realização do Plano Operativo (Estadual)
	Monitorar demandas extraordinárias	Número de auditorias ordinárias canceladas ou reprogramadas em razão de demandas extraordinárias (Municipal)
		Número de auditorias ordinárias canceladas ou reprogramadas em razão de demandas extraordinárias (Estadual)
	Divulgar nossas competências e resultados	Número de ações de divulgação externa realizadas
		Índice de percepção dos servidores quanto à Imagem Institucional
	Aperfeiçoar os procedimentos de orientação	Número de eventos de orientação realizados para jurisdicionados
		Índice de representação aos eventos de orientação
		Índice de satisfação dos Jurisdicionados quanto às consultas formuladas à CT
	Otimizar o fluxo processual	Índice de realização de estoque de Processos de Admissões
		Índice de realização de estoque de Processos de Inativações
		Índice de Processos Julgados-PC Executivo
		Índice de Processos Julgados-PC Outros
	Aumentar a qualidade na atuação do controle externo	Índice de permanência de apontes
APRENDIZADO E CRESCIMENTO	Alinhar as estruturas física e organizacional à estratégia	Índice de alinhamento das estruturas às Estratégias
	Desenvolver cultura orientada a resultados	Índice de realização dos Indicadores Institucionais
	Disponibilizar informações estruturadas	Índice de implementação do projeto TCE Integração
	Integrar as bases de dados	Índice de integração de sistemas
	Desenvolver as competências técnicas e gerenciais	Índice de desenvolvimento gerencial
		Índice de desenvolvimento técnico
		Índice de gerentes capacitados
	Expandir e reter o capital intelectual da Instituição	Índice de disseminação do conhecimento
		Índice de servidores instrutores

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar de não serem muitas, as alterações realizadas após a edição do planejamento estratégico, que estão presentes no procedimento padronizado elevaram o total anterior de 36 indicadores para 39 na nova versão.

Outro fato interessante, ao analisar a listagem de indicadores institucionais (Quadro 6) podemos verificar que a maioria deles possui o termo “índice” no nome, o que conforme o conceito apresentado por Brasil (2010) indica que se tratam de indicadores sintéticos, podendo aglutinar informações de outros indicadores mais analíticos.

4.5 AVALIAÇÃO DOS INDICADORES INSTITUCIONAIS DO TCE-RS COM O USO DO “MÉTODO PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE PROGRAMAS” DO GOVERNO FEDERAL

O método proposto pelo governo federal foi inicialmente pensado para o uso em programas governamentais, que são definidos como “um conjunto de ações que visam à concretização de um objetivo nele estabelecido” por Santos (2010).

Seu uso para a avaliação de indicadores institucionais se deve às semelhanças entre um programa e um plano, que da mesma forma define objetivos e como alcançá-los, exigindo, entretanto algumas adaptações, em especial devido à amplitude do planejamento estratégico de uma instituição que abarca muito mais aspectos do que um programa que possui um foco bem mais restrito.

O objetivo deste trabalho é a avaliação dos indicadores existentes, o que permitiria que o início do processo se desse a partir da “Rampa de acesso 3” ou passo 4. Entretanto, os passos 1, 2 e 3 não foram realizados em nenhum momento anterior, eles serão aplicados para subsidiar as análises dos demais passos.

4.5.1 Passo 1 - Avaliar objetivos e metas

Inicialmente, no passo 1 do Método, BRASIL (2010) sugere o uso do modelo SMART para a avaliação do objetivo do programa, ou seja, de um objetivo apenas, além disto, exemplifica de uma forma descritiva. Entretanto, o planejamento

estratégico do TCE-RS possui um numero bastante elevado de objetivos estratégicos a serem atingidos.

Por isso, na avaliação dos objetivos estratégicos, os dados foram organizados em uma matriz composta pelos objetivos (linhas) e pelos critérios SMART (colunas), atribuindo-se uma nota para cada critério sobre cada objetivo analisado, sendo: 2 para atendimento total a um critério; 1 para atendimento parcial; e, 0 para característica não atendida.

Adicionalmente foi feito o somatório da pontuação de cada objetivo, bem como a média para cada critério. Estas adaptações permitiram verificar os aspectos a serem melhorados na definição de objetivos.

Os dados (Quadro 7) permitem notar que todos os objetivos mostraram-se atingíveis (A), relevantes (R) e temporalmente previsíveis (T), com alguns pouco específicos (S), já a mensurabilidade (M) foi à característica menos presente.

Quadro 7 – Matriz de avaliação de objetivos utilizando o modelo SMART

Matriz de Avaliação de Objetivos - SMART							
PERSPECTIVA	**Objetivo**	**S**	**M**	**A**	**R**	**T**	**Total**
SOCIEDADE	Conquistar reconhecimento	1	1	2	2	2	**8**
	Melhorar a imagem perante a sociedade	2	2	2	2	2	**10**
	Fomentar o controle social	2	1	2	2	2	**9**
ORÇAMENTÁRIA	Orçamento compatível com a Missão Institucional	2	2	2	2	2	**10**
PROCESSOS INTERNOS	Melhorar processo de orçamentação	2	2	2	2	2	**10**
	Obter fontes alternativas de recursos	2	2	2	2	2	**10**
	Racionalizar e otimizar a utilização de recursos	2	2	2	2	2	**10**
	Incrementar a interação com outras instituições	2	2	2	2	2	**10**
	Melhorar o Plano Operacional	2	2	2	2	2	**10**
	Monitorar demandas extraordinárias	2	2	2	2	2	**10**
	Divulgar nossas competências e resultados	2	2	2	2	2	**10**
	Aperfeiçoar os procedimentos de orientação	2	1	2	2	2	**9**
	Otimizar o fluxo processual	2	2	2	2	2	**10**
	Aumentar a qualidade na atuação do controle externo	1	1	2	2	2	**8**
APRENDIZADO E CRESCIMENTO	Alinhar as estruturas física e organizacional à estratégia	1	1	2	2	2	**8**
	Desenvolver cultura orientada a resultados	2	1	2	2	2	**9**
	Disponibilizar informações estruturadas	2	2	2	2	2	**10**
	Integrar as bases de dados	2	1	2	2	2	**9**
	Desenvolver as competências técnicas e gerenciais	2	2	2	2	2	**10**
	Expandir e reter o capital intelectual da Instituição	2	2	2	2	2	**10**
Média Geral		**1,9**	**1,7**	**2,0**	**2,0**	**2,0**	**9,5**

Continua...

Quadro 7 – Matriz de avaliação de objetivos utilizando o modelo SMART (conclusão)

Características	
S	e**S**pecífico
M	**M**ensurável
A	**A**tingível
R	**R**elevante
T	**T**empo
Respostas possíveis: *2-Atende totalmente, 1 - Atende parcialmente, 0 - Não atende*	
Observações	
* Todos os objetivos mostraram-se Atingíveis, Relevantes e Temporalmente previsíveis.	
* Alguns objetivos não são muito específicos.	
* A característica pior avaliada foi a mensurabilidade.	
* "Conquistar reconhecimento", "Aumentar a qualidade na atuação do controle externo" e "Alinhar as estruturas física e organizacional à estratégia" não são muito específicos o que diminui suas mensurabilidades.	
* "Fomentar o controle social", "Aperfeiçoar os procedimentos de orientação", "Desenvolver cultura orientada a resultados" e "Integrar as bases de dados" são pouco mensuráveis.	
* Na avaliação usando o modelo SMART, os objetivos possuem uma média de 95% de atendimento às características desejáveis.	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os objetivos que foram identificados como pouco específicos são: "Conquistar reconhecimento", "Aumentar a qualidade na atuação do controle externo" e "Alinhar as estruturas física e organizacional à estratégia", pois sua interpretação pode ser feita de forma muito ampla, o que também diminui sua mensurabilidade.

Já os objetivos "Fomentar o controle social", "Aperfeiçoar os procedimentos de orientação", "Desenvolver cultura orientada a resultados" e "Integrar as bases de dados" foram considerados pouco mensuráveis devido à sua natureza mais subjetiva.

A nota média obtida pelos objetivos estratégicos quanto à presença das características SMART ficou em 95%, o que representa uma boa qualidade na definição dos objetivos.

4.5.2 Passo 2 - Identificar os principais interessados

No sistema de gestão da qualidade, o documento Descrição do Negócio (Figura 10) apresenta, em nível macro, todo o processo de trabalho do TCE-RS, onde constam os principais fornecedores e cliente, além dos demais atores envolvidos.

Figura 10 – Descrição do negócio do TCE-RS

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Através da análise da descrição do negócio, podemos identificar os principais interessados na ação do TCE-RS, que compõem os fornecedores, os clientes e os realizadores dos macro processos:

- Sociedade: fornecedora de informações, denúncias e demandas, e cliente da missão institucional, aqui entendida de forma ampla, abarcando cidadãos, empresas, organizações, etc.;

- Jurisdicionados: fornecedores de informações e demandantes de orientações, aqui entendidos de forma ampla abrangendo suas estruturas internas;
- Controles internos (dos jurisdicionados): fornecedores de informações específicas;
- Poderes legislativos (dos jurisdicionados): destinatários do parecer prévio das contas do executivo (municipal e estadual);
- Ministério público: usuário de informações da sua esfera de atuação;
- Corpo funcional (que realizam as atividades do macro processo): membros e servidores do TCE-RS que realizam o seu negócio;

Cada um destes atores participa dentro do seu papel no processo de trabalho do tribunal, com seus interesses específicos interagindo de forma mais ou menos organizada e exercendo as pressões possíveis para atingirem seus objetivos. Cabe salientar que o principal cliente é a sociedade, de quem emana o poder exercido pelo TCE-RS.

Apesar de ser um aspecto muito relevante, a caracterização das partes interessadas e a avaliação de suas intenções exigiria muito tempo e foge do escopo deste trabalho, portanto consideraremos os interessados como a "sociedade em geral" e como seus interesses aqueles expressos pelos seus representantes na legislação vigente, em especial nas constituições federal e estadual.

4.5.3 Passo 3 - Definir tipos de indicadores necessários

Para o monitoramento dos objetivos estratégicos é necessária a definição de pelo menos um indicador-chave, devido à abrangência ou pouca especificidade de objetivos, em muitos casos, serão necessários indicadores complementares, eventualmente poderá ser necessário um indicador específico.

Contudo, o TCE-RS não utiliza este mesmo conceito de tipos de indicadores prescrito pelo Governo Federal (Brasil, 2010), tendo um procedimento padronizado, explorado no item "Gestão de indicadores no TCE-RS", que define os seus tipos de indicadores: itens de controle, itens gerenciais e indicadores institucionais, sendo que apenas os últimos são utilizados no planejamento estratégico.

Portanto, os tipos de indicadores propostos por Brasil (2010), têm apenas o papel de subsidiar a análise, uma vez que o objetivo deste trabalho é avaliar os indicadores existentes e não propor e avaliar novos indicadores, neste sentido todos os indicadores institucionais serão considerados como indicadores-chave.

4.5.4 Passo 4 - Definir critérios de seleção

Para definição dos critérios de seleção serão utilizadas as propriedades que mais se destacaram para os autores pesquisados: Relevância, Validade e Sensibilidade, com a adequação do peso de 5, 3 e 1 respectivamente. Cabe ressaltar que estas propriedades acabam por revelar o alinhamento dos indicadores com os objetivos estratégicos a que estão vinculados, pois um indicador com baixa relevância ou validade não é capaz de medir adequadamente se o objetivo foi atingido.

Além disto, é importante identificar as dimensões do desempenho que pretendem medir: economicidade, eficiência, eficácia ou efetividade, ressaltando que a primeira têm um enfoque mais financeiro, as duas seguintes com a execução das ações e projetos e a última com o resultado final obtido.

Uma vez que as perspectivas do planejamento estratégico correspondem à cadeia de formação de valor da organização, elas têm relação com o fluxo de implementação do planejamento estratégico, desta forma, uma dimensão de desempenho terá maior ou menor peso para um indicador conforme a perspectiva do objetivo a que se refere (Quadro 8).

Quadro 8 – Principais dimensões do desempenho pelas perspectivas do BSC

PERSPECTIVA DO BSC	DIMENSÕES PRINCIPAIS
ORÇAMENTÁRIA	Economicidade, Eficiência
PROCESSOS INTERNOS	Eficiência, Eficácia
APRENDIZADO E CRESCIMENTO	Eficiência, Eficácia
SOCIEDADE	Eficácia, Efetividade

Fonte: elaborado pelo autor.

Portanto, considerando a importância das principais propriedades e das dimensões de desempenho, temos a distribuição de pesos dos critérios conforme o Quadro 9.

É importante ressaltar que esta é uma proposta do autor para o Tribunal de Contas do RS, e que cada instituição deve definir os pesos mais adequados à sua realidade.

Quadro 9 – Proposta de pesos para os critérios de seleção

CRITÉRIOS DE SELEÇÃO		PERSPECTIVA DO BSC			
		ORÇAMENTÁRIA	PROCESSOS INTERNOS	APRENDIZADO E CRESCIMENTO	SOCIEDADE
C1	Relevância	5	5	5	5
C2	Validade	3	3	3	3
C3	Sensibilidade	1	1	1	1
C4	Economicidade	5	3	1	1
C5	Eficiência	3	5	3	3
C6	Eficácia	3	3	5	3
C7	Efetividade	1	1	3	5

Fonte: elaborado pelo autor.

4.5.5 Passo 5 – Mapear indicadores candidatos

Serão considerados como indicadores candidatos aqueles já definidos no planejamento estratégico e nos procedimentos padronizados do TCE-RS, eles serão avaliados frente aos critérios definidos no passo anterior.

Com isto, não serão propostos novos indicadores candidatos além daqueles listados no Quadro 4.

4.5.6 Passo 6 – Realizar análise de *trade-off*

A análise de *trade-off* tem o objetivo principal de resolver o conflito da escolha de indicadores, entretanto, será utilizada para a análise dos indicadores existentes, de acordo com o proposto por Brasil (2010, p. 62) “[...] por meio dessa ferramenta é

possível fazer um ranking dos indicadores candidatos [...]", identificando ainda os pontos fortes e pontos fracos de cada um dos indicadores.

A ferramenta utilizada para a realização desta análise será a Matriz de Priorização de Indicadores (Brasil, 2010) com as seguintes adaptações:

- Será elaborada uma matriz para cada perspectiva, contendo, além da identificação do indicador, o objetivo estratégico a que se refere isto porque são muitos os objetivos a serem analisados, o que inviabiliza a construção e apresentação de uma matriz para cada objetivo;
- Será suprimida a coluna partes interessadas, conforme descrito no passo 2;
- Serão suprimidas as colunas de identificação do tipo de indicador conforme descrito no passo 3;
- Os pesos serão estabelecidos de 1 a 5, conforme o grau de importância para a perspectiva em tela, conforme definido no passo 4, Quadro 9;
- Além dos critérios de seleção e respectivos pesos, serão listados os objetivos estratégicos que serão referenciados por um identificador na própria planilha.

Estas adaptações têm a finalidade de simplificar a utilização da planilha e adaptá-la às peculiaridades da avaliação dos indicadores institucionais do TCE-RS. O uso de critérios de seleção padronizados permite a comparação entre indicadores e a definição de pesos por perspectiva permite a flexibilidade de valorar os aspectos mais relevantes conforme a ótica analisada.

A pontuação foi atribuída através da análise detalhada de cada indicador, cuja definição está presente em procedimento padronizado do TCE-RS, que se encontra em revisão. Os indicadores e respectivas avaliações, os critérios e pesos utilizados e os objetivos da perspectiva sociedade são apresentados no Quadro 10.

Quadro 10 - Matriz de avaliação de indicadores da perspectiva sociedade

Matriz de Avaliação de Indicadores da Perspectiva SOCIEDADE											
Indicador	**Critérios**										**Total**
	Eliminat.			**Classificatórios**							
	C1	**C2**	**C3**	**C1**	**C2**	**C3**	**C4**	**C5**	**C6**	**C7**	
Objetivo: Conquistar reconhecimento											
Índice de satisfação da sociedade	1	1	1	2	2	2	0	1	1	2	**34**
Índice de percepção da Imagem Institucional	1	1	1	2	2	2	0	1	1	2	**34**
Índice de satisfação dos servidores	1	1	1	2	2	2	0	1	1	0	**24**
Objetivo: Melhorar a imagem perante a sociedade											
Índice de Títulos Executivos cancelados por decisão judicial	1	1	1	1	1	2	1	2	2	2	**33**
Número de Títulos Executivos cancelados por decisão judicial no ano	1	1	1	1	1	2	0	2	2	2	**32**
Percentual do montante de valor de Títulos Executivos cancelados	1	1	1	1	1	2	1	2	2	2	**33**
Índice de aproveitamento de mídia	1	1	1	2	2	2	1	2	2	2	**41**
Objetivo: Fomentar o controle social											
Índice de denúncias aproveitadas	1	1	1	2	2	2	1	2	2	1	**36**
Número de denúncias apresentadas	1	1	1	2	2	2	1	1	2	1	**33**
Número de ações de educação e de estímulo para o exercício do controle social	1	1	1	2	2	2	0	2	2	1	**35**
Índice de satisfação da sociedade quanto às consultas formuladas à CT	1	1	1	2	2	2	0	2	2	2	**40**

Critérios		
Id.	**Peso**	**Descrição**
C1	5	Relevância: é relevante para o objetivo
C2	3	Validade: possui significado frente à realidade
C3	1	Sensibilidade: responde tempestivamente às ações realizadas
C4	1	Avalia a dimensão "Economicidade"
C5	3	Avalia a dimensão "Eficiência"
C6	3	Avalia a dimensão "Eficácia"
C7	5	Avalia a dimensão "Efetividade"
Respostas possíveis: *Eliminatórios: 1-Sim, 0-Não; Classificatórios: 2-Sim, 1-Parcialmente, 0-Não*		

Fonte: elaborado pelo autor

Para o objetivo “Conquistar reconhecimento”, os indicadores que obtiveram maior pontuação foram: “Índice de satisfação da sociedade” e “Índice de percepção da Imagem Institucional”. Nenhum indicador obteve pontuação na dimensão economicidade, pois está voltado ao público externo sem qualquer viés financeiro, o que lhes garantiu pontuação no quesito eficácia, pelo reconhecimento da sociedade dos resultados das ações do TCE-RS, exceto o indicador voltado à satisfação dos servidores, que está voltada ao público interno e não ao público-alvo da missão institucional. Quanto à eficácia e eficiência, ambos são parcialmente atendidos, pois

os indicadores são influenciados indiretamente pelo bom desempenho nestes aspectos.

Para o objetivo “Melhorar a imagem perante a sociedade”, o indicador que obteve maior pontuação foi: “Índice de aproveitamento de mídia”, pois apresentou maior relevância e validade que os demais. Eles influenciam indiretamente a imagem perante a sociedade, portanto não estão muito alinhados ao objetivo que tentam medir. Todos os indicadores pontuaram parcialmente no aspecto economicidade, pois não tem relação direta com aspectos financeiros, em especial o indicador “Número de Títulos Executivos cancelados por decisão judicial no ano” que é um quantitativo não financeiro.

Para o objetivo “Fomentar o controle social”, os indicadores que obtiveram maior pontuação foram: “Índice de satisfação da sociedade quanto às consultas formuladas à CT” (Consultoria Técnica) seguida por “Índice de denúncias aproveitadas”. Todos os indicadores se mostraram relevantes e válidos, estando pouco ou nada relacionados à economicidade. O indicador “Número de denúncias apresentadas” obteve pouca pontuação no quesito eficiência, pois está pouco relacionada à aspectos internos ou de produtividade. O indicador “Índice de satisfação da sociedade quanto às consultas formuladas à CT” obteve maior pontuação por ter sido o mais bem avaliado quanto à dimensão de efetividade (que possui maior peso nesta perspectiva do BSC), revelando o resultado (satisfação da sociedade) das ações desenvolvidas.

No Quadro 11 são apresentados os indicadores institucionais da perspectiva orçamento e seus respectivos objetivos.

Quadro 11 - Matriz de avaliação de indicadores da perspectiva sociedade

Matriz de Avaliação de Indicadores da Perspectiva ORÇAMENTO											
Indicador	**Critérios**										**Total**
	Eliminat.			**Classificatórios**							
	C1	**C2**	**C3**	**C1**	**C2**	**C3**	**C4**	**C5**	**C6**	**C7**	
Objetivo: Orçamento compatível com a Missão Institucional											
Percentual de participação do orçamento do TCE em relação ao orçamento total do Estado	1	1	1	2	2	2	1	1	1	0	**29**
Percentual de participação do orçamento do TCE em relação ao orçamento do Estado, com suplementação	1	1	1	2	2	2	1	1	1	0	**29**

Critérios		
Id.	**Peso**	**Descrição**
C1	5	Relevância: é relevante para o objetivo
C2	3	Validade: possui significado frente à realidade
C3	1	Sensibilidade: responde tempestivamente às ações realizadas
C4	5	Avalia a dimensão "Economicidade"
C5	3	Avalia a dimensão "Eficiência"
C6	3	Avalia a dimensão "Eficácia"
C7	1	Avalia a dimensão "Efetividade"
Respostas possíveis: *Eliminatórios: 1-Sim, 0-Não; Classificatórios: 2-Sim, 1-Parcialmente, 0-Não*		

Fonte: elaborado pelo autor

Nesta perspectiva o único objetivo estratégico “Orçamento compatível com a Missão Institucional” teve seus indicadores “Percentual de participação do orçamento do TCE em relação ao orçamento total do Estado” e “Percentual de participação do orçamento do TCE em relação ao orçamento do Estado, com suplementação” com a mesma pontuação. Todos os indicadores receberam pontuação parcial nas dimensões de desempenho economicidade, eficiência e eficácia, pois estão unicamente relacionadas ao processo de planejamento orçamentário, não abrangendo a execução orçamentária.

As informações dos indicadores da perspectiva de processo internos são apresentadas no Quadro 12.

Quadro 12 - Matriz de avaliação de indicadores da perspectiva processos internos

Matriz de Avaliação de Indicadores da Perspectiva PROCESSOS INTERNOS											
Indicador	**Critérios**										**Total**
	Eliminat.			**Classificatórios**							
	C1	**C2**	**C3**	**C1**	**C2**	**C3**	**C4**	**C5**	**C6**	**C7**	
Objetivo: Melhorar processo de orçamentação											
Índice de aplicação de recursos orçamentários	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1	**41**
Objetivo: Obter fontes alternativas de recursos											
Volume de recursos captados	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1	**41**
Objetivo: Incrementar a interação com outras instituições											
Índice de implementação da agenda de interação	1	1	1	2	2	2	1	2	2	1	**38**
Objetivo: Melhorar o Plano Operacional											
Índice de realização do Plano Operativo (Municipal)	1	1	1	2	2	2	1	2	2	1	**38**
Índice de realização do Plano Operativo (Estadual)	1	1	1	2	2	2	1	2	2	1	**38**
Objetivo: Monitorar demandas extraordinárias											
Número de auditorias ordinárias canceladas ou reprogramadas em razão de demandas extraordinárias (Municipal)	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1	**41**
Número de auditorias ordinárias canceladas ou reprogramadas em razão de demandas extraordinárias (Estadual)	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1	**41**
Objetivo: Divulgar nossas competências e resultados											
Número de ações de divulgação externa realizadas	1	1	1	2	2	2	1	2	2	0	**35**
Índice de percepção dos servidores quanto à Imagem Institucional	1	1	1	2	2	2	1	2	2	0	**35**
Objetivo: Aperfeiçoar os procedimentos de orientação											
Número de eventos de orientação realizados para jurisdicionados	1	1	1	2	2	2	1	2	2	2	**39**
Índice de representação aos eventos de orientação	1	1	1	2	2	2	1	2	2	2	**39**
Índice de satisfação dos Jurisdicionados quanto às consultas formuladas à CT	1	1	1	2	2	2	1	2	2	2	**39**
Objetivo: Otimizar o fluxo processual											
Índice de realização de estoque de Processos de Admissões	1	1	1	2	2	2	1	2	2	1	**38**
Índice de realização de estoque de Processos de Inativações	1	1	1	2	2	2	1	2	2	1	**38**
Índice de Processos Julgados-PC Executivo	1	1	1	2	2	2	1	2	2	1	**38**
Índice de Processos Julgados-PC Outros	1	1	1	2	2	2	1	2	2	1	**38**
Objetivo: Aumentar a qualidade na atuação do controle externo											
Índice de permanência de apontes	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1	**41**

Continua ...

Quadro 12 - Matriz de avaliação de indicadores da perspectiva processos internos (conclusão)

Critérios		
Id.	**Peso**	**Descrição**
C1	5	Relevância: é relevante para o objetivo
C2	3	Validade: possui significado frente à realidade
C3	1	Sensibilidade: responde tempestivamente às ações realizadas
C4	3	Avalia a dimensão "Economicidade"
C5	5	Avalia a dimensão "Eficiência"
C6	3	Avalia a dimensão "Eficácia"
C7	1	Avalia a dimensão "Efetividade"
Respostas possíveis: *Eliminatórios: 1-Sim, 0-Não; Classificatórios: 2-Sim, 1-Parcialmente, 0-Não*		

Fonte: elaborado pelo autor

Todos os indicadores estão alinhados aos seus respectivos objetivos estratégicos, apresentando adequado grau de relevância e validade para expressá-los, assim como a sensibilidade necessária para refletir tempestivamente as consequências das ações desenvolvidas.

Os objetivos estratégicos “Melhorar processo de orçamentação” e “Obter fontes alternativas de recursos” possuem apenas um indicador cada, “Índice de aplicação de recursos orçamentários” e “Volume de recursos captados” respectivamente, que foram muito bem avaliados, exceto na dimensão efetividade, que obtiveram pontuação parcial, pois possuem foco no ambiente interno e aspecto financeiro.

Já o objetivo “Racionalizar e otimizar a utilização de recursos”, que não consta no quadro 12, possuía apenas o indicador “Índice de produtividade das despesas de custeio” que foi cancelado em reunião da qualidade, ficando, portanto, sem qualquer indicador, fato que está sendo tratado pelo Conselho da Qualidade.

O objetivo estratégico “Incrementar a interação com outras instituições” que possui o indicador “Índice de implementação da agenda de interação” foi bem avaliado nos aspectos de eficiência e eficácia, pois está relacionada ao processo de trabalho, entretanto, recebeu menor pontuação nas dimensões economicidade e efetividade, pois se relaciona indiretamente com o enfoque financeiro, e tem pouco impacto direto com a missão organizacional.

A mesma situação se aplica ao objetivo estratégico “Melhorar o Plano Operacional”, com os seus dois indicadores: “Índice de realização do Plano Operativo (Municipal)” e “Índice de realização do Plano Operativo (Estadual)” que receberam a mesma pontuação.

O objetivo “Monitorar demandas extraordinárias” com os indicadores “Número de auditorias ordinárias canceladas ou reprogramadas em razão de demandas extraordinárias (Municipal)” e “Número de auditorias ordinárias canceladas ou reprogramadas em razão de demandas extraordinárias (Estadual)” obtiveram boa pontuação, sendo mais bem avaliadas no quesito economicidade, pois um bom desempenho nestes indicadores tem reflexo no aspecto financeiro.

Na análise do objetivo “Divulgar nossas competências e resultados” os seus dois indicadores “Número de ações de divulgação externa realizada” e “Índice de percepção dos servidores quanto à Imagem Institucional” ficaram com a mesma pontuação. Os indicadores não estão relacionados ao aspecto economicidade, mas sim aos de eficiência e eficácia, e pouco com a efetividade, no que tange ao público externo no primeiro indicador e à imagem institucional no segundo.

O objetivo “Aperfeiçoar os procedimentos de orientação” apresentou a mesma pontuação para os seus indicadores: “Número de eventos de orientação realizados para jurisdicionados”, “Índice de representação aos eventos de orientação” e “Índice de satisfação dos Jurisdicionados quanto às consultas formuladas à CT”, que estão pouco relacionadas à questão financeira, mas fortemente aos aspectos de eficiência e eficácia. Os três indicadores estão voltados ao público externo e medem o resultado das ações externas, sendo, portanto, bem avaliados quanto à efetividade.

Quanto ao objetivo “Otimizar o fluxo processual”, atingiu a mesma pontuação todos os indicadores: “Índice de realização de estoque de Processos de Admissões”, “Índice de realização de estoque de Processos de Inativações”, “Índice de Processos Julgados-PC Executivo” e “Índice de Processos Julgados-PC Outros”, com o viés processualístico medem a eficiência e eficácia, com conseqüências indiretas no uso de recursos financeiros e na efetividade.

O objetivo estratégico “Aumentar a qualidade na atuação do controle externo” recebeu boa pontuação no indicador “Índice de permanência de apontes”, visto que reflete a economia de recursos, a eficiência e eficácia ao medir a quantidade de trabalho que é realmente aproveitada, assim como a efetividade de forma mais indireta.

No Quadro 13 são apresentadas as informações da perspectiva aprendizado e crescimento.

Quadro 13 - Matriz de avaliação de indicadores da perspectiva aprendizado e crescimento

Matriz de Avaliação de Indicadores da Perspectiva APRENDIZADO E CRESCIMENTO											
Indicador	**Critérios**										**Total**
	Eliminat.			**Classificatórios**							
	C1	**C2**	**C3**	**C1**	**C2**	**C3**	**C4**	**C5**	**C6**	**C7**	
Objetivo: Alinhar as estruturas física e organizacional à estratégia											
Índice de alinhamento das estruturas às Estratégias	1	1	1	2	2	2	1	1	1	0	**27**
Objetivo: Desenvolver cultura orientada a resultados											
Índice de realização dos Indicadores Institucionais	1	1	1	2	2	2	1	2	2	2	**41**
Objetivo: Disponibilizar informações estruturadas											
Índice de implementação do projeto TCE Integração	1	1	1	2	2	2	1	2	2	1	**38**
Objetivo: Integrar as bases de dados											
Índice de integração de sistemas	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1	**39**
Objetivo: Desenvolver as competências técnicas e gerenciais											
Índice de desenvolvimento gerencial	1	1	1	2	2	2	1	2	2	1	**38**
Índice de desenvolvimento técnico	1	1	1	2	2	2	1	2	2	1	**38**
Índice de gerentes capacitados	1	1	1	2	2	2	1	2	2	1	**38**
Objetivo: Expandir e reter o capital intelectual da Instituição											
Índice de disseminação do conhecimento	1	1	1	2	2	2	1	2	2	2	**41**
Índice de servidores instrutores	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	**23**

Critérios		
Id.	**Peso**	**Descrição**
C1	5	Relevância: é relevante para o objetivo
C2	3	Validade: possui significado frente à realidade
C3	1	Sensibilidade: responde tempestivamente às ações realizadas
C4	1	Avalia a dimensão "Economicidade"
C5	3	Avalia a dimensão "Eficiência"
C6	5	Avalia a dimensão "Eficácia"
C7	3	Avalia a dimensão "Efetividade"
Respostas possíveis: *Eliminatórios: 1-Sim, 0-Não; Classificatórios: 2-Sim, 1-Parcialmente, 0-Não*		

Fonte: elaborado pelo autor

Nesta perspectiva, todos os indicadores apresentaram relevância e validade frente aos objetivos estratégicos que estão vinculados, sendo que muitos objetivos possuem apenas um indicador.

No objetivo “Alinhar as estruturas física e organizacional à estratégia”, o indicador “Índice de alinhamento das estruturas às Estratégias” está indiretamente relacionado à economia de recursos, mas fortemente ligada à eficiência e eficácia dos processos organizacionais, não apresentando, entretanto relação com a efetividade da instituição junto à sociedade.

Para o objetivo “Desenvolver cultura orientada a resultados”, o indicador “Índice de realização dos Indicadores Institucionais” está diretamente relacionado a

todos os aspectos do desempenho, entretanto de forma menos intensa à economicidade.

Assim como o objetivo “Disponibilizar informações estruturadas” e seu indicador “Índice de implementação do projeto TCE Integração” que também possui uma relação menor com aspecto da efetividade.

O objetivo “Integrar as bases de dados” que possui apenas o indicador “Índice de integração de sistemas” está completamente voltado ao ambiente interno, medindo de forma mais evidente a eficiência e eficácia, mas também a economicidade, visto que representa uma diminuição de custos e retrabalho. Quanto à dimensão da efetividade, ele contribui de uma forma menos direta.

Já para o objetivo “Desenvolver as competências técnicas e gerenciais”, os seus indicadores: “Índice de desenvolvimento gerencial”, “Índice de desenvolvimento técnico” e “Índice de gerentes capacitados” receberam a mesma pontuação. Eles focam muito na questão da capacitação e aprendizado, tendo um viés de eficiência e eficácia, a economicidade e efetividade são indiretamente medidas.

O objetivo “Expandir e reter o capital intelectual da Instituição” teve como principal indicador “Índice de disseminação do conhecimento”, cujo ponto fraco foi não medir a economicidade, entretanto, o indicador “Índice de servidores instrutores” recebeu baixa pontuação por verificar todos os aspectos de forma muito indireta. O indicador “Índice de perda de capital intelectual” já havia sido excluído.

4.5.7 Passo 7 – Validar os indicadores selecionados

A lista de checagem (*checklist*) proposta por Brasil (2010) é composta por nove questões que devem ser respondidas sobre os indicadores selecionados, como o objetivo deste estudo é a sua avaliação, todos deverão ser submetidos à lista de checagem.

Para facilitar a aplicação da lista de checagem, foi necessária uma adaptação, num programa existe um objetivo central, num planejamento estratégico, existem diversos objetivos, portanto, para organizar a análise, as respostas serão apresentadas em uma matriz composta pelas perspectivas do BSC e respectivos objetivos.

As questões propostas por Brasil (2010) são:

1 Os indicadores escolhidos são válidos para expressar resultados?
2 Têm relação direta com os objetivos do Programa?
3 São oriundos de fontes confiáveis?
4 São mensuráveis?
5 São em quantidade suficiente para expressar as dimensões envolvidas?
6 Consideram a dimensão territorial, quando necessária?
7 Expressam questões transversais, quando existirem?
8 As limitações inerentes aos indicadores foram consideradas?
9 Atendem ao critério de completude dos atributos exigidos para o seu cadastramento?

As questões 1 e 2, relacionadas às propriedades de relevância e validade, buscam verificar se o indicador é capaz de medir a consecução dos objetivos. As questões 3 e 4, visam identificar características ligadas à confiabilidade e mensurabilidade. As questões 5, 6, 7 e 8 analisam a abrangência e as limitações dos indicadores. A questão 9 trata da questão do registro e acompanhamento.

Em virtude das questões apresentadas por Brasil (2010) estarem direcionadas a avaliação de um programa, algumas adaptações podem ser propostas para atender às características de um planejamento estratégico.

Adaptações propostas: alteração da questão 2, exclusão da questão 6, releitura da questão 7. Portanto, serão efetivamente analisadas as questões:

1 Os indicadores escolhidos são válidos para expressar resultados?
2 Têm relação direta com o objetivo estratégico?
3 São oriundos de fontes confiáveis?
4 São mensuráveis?
5 São em quantidade suficiente para expressar as dimensões envolvidas?
6 Possuem a abrangência adequada?
7 As limitações inerentes aos indicadores foram consideradas?
8 Atendem ao critério de completude dos atributos exigidos para o seu cadastramento?

A lista de checagem é apresentada no Quadro 14.

Quadro 14 – *Checklist* de validação de indicadores da perspectiva sociedade

Checklist validação de indicadores										
PERSPECTIVA	**Objetivo**	**Questões**								**Total**
		Q.1	**Q.2**	**Q.3**	**Q.4**	**Q.5**	**Q.6**	**Q.7**	**Q.8**	
SOCIEDADE	Conquistar reconhecimento	1	1	1	1	1	1	1	1	**8**
	Melhorar a imagem perante a sociedade	0	0	1	1	0	0	1	1	**4**
	Fomentar o controle social	1	1	1	1	1	1	1	1	**8**
ORÇAMEN-TÁRIA	Orçamento compatível com a Missão Institucional	1	1	1	1	0	0	1	1	**6**
PROCESSOS INTERNOS	Melhorar processo de orçamentação	1	1	1	1	0	0	1	1	**6**
	Obter fontes alternativas de recursos	1	1	1	1	0	0	1	1	**6**
	Racionalizar e otimizar a utilização de recursos	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
	Incrementar a interação com outras instituições	1	1	1	1	1	1	1	1	**8**
	Melhorar o Plano Operacional	1	1	1	1	1	1	1	1	**8**
	Monitorar demandas extraordinárias	1	1	1	1	1	1	1	1	**8**
	Divulgar nossas competências e resultados	1	1	1	1	1	1	1	1	**8**
	Aperfeiçoar os procedimentos de orientação	1	1	1	1	1	1	1	1	**8**
	Otimizar o fluxo processual	1	1	1	1	1	1	1	1	**8**
	Aumentar a qualidade na atuação do controle externo	1	1	1	1	0	0	1	1	**6**
APRENDIZADO E CRESCIMENTO	Alinhar as estruturas física e organizacional à estratégia	1	1	1	1	1	1	1	1	**8**
	Desenvolver cultura orientada a resultados	1	1	1	1	1	1	1	1	**8**
	Disponibilizar informações estruturadas	1	1	1	1	1	1	1	1	**8**
	Integrar as bases de dados	1	1	1	1	1	1	1	1	**8**
	Desenvolver as competências técnicas e gerenciais	1	1	1	1	1	1	1	1	**8**
	Expandir e reter o capital intelectual da Instituição	0	0	1	1	0	0	1	1	**4**
Média Geral		**0,9**	**0,9**	**1**	**1**	**0,7**	**0,7**	**1**	**1**	**6,8**

Questões	
Q.1	Os indicadores escolhidos são válidos para expressar resultados?
Q.2	Têm relação direta com o objetivo estratégico?
Q.3	São oriundos de fontes confiáveis?
Q.4	São mensuráveis?
Q.5	São em quantidade suficiente para expressar as dimensões envolvidas?
Q.6	Possuem a abrangência adequada?
Q.7	As limitações inerentes aos indicadores foram consideradas?
Q.8	Atendem ao critério de completude dos atributos exigidos para o seu cadastramento?
Respostas possíveis: *1 - Sim, 0 - Não*	

Fonte: elaborado pelo autor

Por se tratar de uma lista de checagem (*checklist*), as respostas são binárias, ou sim, ou não, não refletindo situações intermediárias como o atendimento parcial de um requisito verificado.

A média geral ficou em 85% da pontuação possível (obtido 6,8 pontos de 8 possíveis), o que pode ser considerado satisfatório, existindo ainda uma margem para melhorias.

Numa observação inicial, chama a atenção o fato de o objetivo “Racionalizar e otimizar a utilização de recursos” ter não ter obtido qualquer pontuação, isto se deve ao fato de não possuir nenhum indicador, após a exclusão de seu único indicador, portanto, este objetivo não será analisado junto com os demais a seguir.

Analisando sob a ótica das questões da lista de checagem, pode ser percebido um comportamento semelhante entre as questões 1 e 2, que dizem respeito à relevância e validade dos indicadores, de forma muito coerente com a avaliação feita no passo 6. Os indicadores dos objetivos “Melhorar a imagem perante a sociedade” e “Expandir e reter o capital intelectual da Instituição” são pouco ou nada válidos para representar o objetivo a que estão vinculados.

As questões 3 e 4 receberam resposta positiva em todas as questões, pois todos os indicadores são apurados pela própria instituição, portanto são oriundos de uma fonte confiável, além disto, todos possuem um procedimento padronizado que descreve a forma de coleta, portanto são mensuráveis, ainda que o objetivo a que estão vinculados sejam de difícil medição.

Já as questões 5 e 6, que dizem respeito à quantidade de indicadores e sua abrangência, apresentaram um comportamento semelhante entre si, recebendo a menor avaliação, muitos objetivos possuem apenas um indicador, que em alguns casos não é suficiente para sua medição, outros apesar de possuírem mais indicadores, estes não são capazes de atender as dimensões envolvidas, ou seja, também não possuem a abrangência adequada.

As limitações naturais dos indicadores são validadas na questão 7, onde todos os objetivos receberam avaliação máxima, tal preocupação ficou muito evidente nas entrevistas realizadas na instituição, o que também motivou as alterações descritas no item “Indicadores institucionais do TCE-RS” e a revisão do procedimento padronizado de gestão de indicadores.

A questão 8, relativa ao cadastramento dos indicadores nos sistemas de gestão também apresentou pontuação máxima, sendo analisada quanto aos campos descritos no item “Cadastrar os indicadores” (passo 8 do método).

4.5.8 Passo 8 – Cadastrar os indicadores

O cadastramento dos indicadores se dá através de sua inclusão no procedimento padronizado de indicadores, definindo sua estrutura básica conforme modelo definido pelo Conselho da qualidade.

As informações necessárias ao cadastramento de um indicador são:

- Nome do Indicador;
- Objetivo Estratégico;
- Perspectiva;
- Responsável;
- Descrição do indicador;
- Fórmula;
- Unidade;
- Direção do indicador;
- Periodicidade e meta;
- Série histórica disponível;
- Prazo para registro no sistema;
- Forma de medição;
- Fonte de informação;
- Observações.

4.5.9 Avaliando o alinhamento entre os indicadores e os objetivos

Para avaliar o alinhamento entre os indicadores institucionais e os objetivos estratégicos a que estão vinculados, foram utilizados como critérios a relevância e a

validade, ou seja, o quanto aquele indicador é relevante para representar o objetivo estratégico e o quanto ele válido como representação da realidade.

Para cada um destes critérios, foi calculada a média de pontos para cada perspectiva e média geral de todos os indicadores, sendo apresentada como o percentual entre a média dos pontos obtidos e o total de pontos possíveis (Quadro 18).

Quadro 15 – Alinhamento entre os indicadores e respectivos objetivos

PERSPECTIVA	Relevância	Validade
ORÇAMENTÁRIA	100,0%	100,0%
PROCESSOS INTERNOS	100,0%	100,0%
APRENDIZADO E CRESCIMENTO	94,4%	94,4%
SOCIEDADE	86,4%	86,4%
MÉDIA GERAL	**94,9%**	**94,9%**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nas perspectivas: orçamentária e de processos internos, existe um alinhamento muito forte entre os indicadores e os objetivos estratégicos, todos foram avaliados com a totalidade de pontos possíveis.

Na perspectiva aprendizado e crescimento, a média ficou um pouco abaixo, mas ainda bastante alta. Isto se deve ao fato de o indicador “Índice de servidores instrutores” não ter sido considerado tão relevante e válido para medir o objetivo “Expandir e reter o capital intelectual da Instituição”.

Na perspectiva sociedade, a média ficou ainda mais baixa, aproximadamente 87%, porém um índice bastante satisfatório, que foi influenciada pelo fato de que os três indicadores relacionados ao cancelamento de títulos executivos terem sido considerados como pouco relevantes e válidos para medir o objetivo “Melhorar a imagem perante a sociedade”, pois lhe contribuem apenas indiretamente.

A o percentual de pontos atingidos sobre pontos possíveis da média geral ficou em aproximadamente 95%, portanto, quase a totalidade dos indicadores estão alinhados aos objetivos institucionais do planejamento estratégico a que estão vinculados, excetuando alguns que não possuem um alinhamento tão forte.

4.5.10 Avaliando os aspectos de desempenho medidos pelos indicadores

Os critérios utilizados foram: a economicidade, que mede o aspecto financeiro; a eficiência, que mede a adequada aplicação dos recursos; a eficácia, que mede a consecução das metas propostas; e, a efetividade, que mede o resultado das ações frente ao público-alvo, no caso a sociedade.

Foi calculada a média de pontos obtidos por perspectivas e a média geral, sendo apresentado o percentual da média de pontos obtidos sobre total de pontos possíveis. Como será analisado cada aspecto separadamente, foi desconsiderado o peso atribuído a cada um dentro de sua perspectiva (Quadro 19), portanto trata-se de uma média simples.

Quadro 16 – Aspectos de desempenho medidas pelos indicadores

PERSPECTIVA	Economicidade	Eficiência	Eficácia	Efetividade
ORÇAMENTÁRIA	50,0%	50,0%	50,0%	0,0%
PROCESSOS INTERNOS	58,8%	100,0%	100,0%	58,8%
APRENDIZADO E CRESCIMENTO	55,6%	94,4%	94,4%	50,0%
SOCIEDADE	22,7%	81,8%	86,4%	77,3%
MÉDIA GERAL	**47,4%**	**91,0%**	**92,3%**	**59,0%**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os aspectos de desempenho de eficiência e eficácia são os que apresentam maior pontuação, ou seja, pela avaliação feita, existem muitos indicadores fortemente ligados a estes aspectos, o que pode ser motivado por uma grande preocupação com a excelência operacional.

Ainda neste aspecto, pode ser verificado que as perspectivas de processos internos e de aprendizado e crescimento ficaram com uma pontuação significativa, o que é muito coerente com a fase de execução do processo organizacional de cada perspectiva.

O aspecto da economicidade obteve uma pontuação baixa, inclusive na perspectiva orçamentária, onde seria mais relevante. Como se poderia esperar na perspectiva sociedade a pontuação foi bastante reduzida.

O aspecto da efetividade teve uma pontuação regular, não muito alta, mas acima dos 50%, tendo um comportamento bastante coerente, não sendo medida na perspectiva orçamentária, e sendo muito avaliada na perspectiva sociedade.

Outro tipo de análise, por perspectiva, evidencia que a baixa pontuação para a perspectiva orçamentária em todos os aspectos de desempenho se deve ao fato de que os seus indicadores medem apenas o processo de elaboração orçamentária e não a execução orçamentária, onde os aspectos da economicidade, eficiência e eficácia são mais relevantes.

As perspectivas voltadas ao ambiente interno, como processos internos e aprendizado e crescimento, têm foco na eficiência e eficácia. Já para a perspectiva da sociedade, existem mais indicadores para medir a eficiência e a eficácia do que a efetividade, ou seja, o resultado final para a sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, este trabalho buscou demonstrar os elementos formais do pensamento e da gestão estratégica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. O TCE-RS é uma instituição pública cujo principal objetivo é exercer o controle externo no âmbito estadual, buscando a satisfação dos interesses da sociedade em matéria de boa administração pública, tendo como visão ser reconhecida como uma instituição efetiva no controle externo.

Para tanto, utiliza um sistema de gestão da qualidade que abrangente a totalidade da instituição com a certificação ISO 9001:2008 e é composto de diversos documentos e rotinas que definem e padronizam os processos de trabalho da instituição.

A Alta Administração – Conselho da Qualidade – com o envolvimento dos demais membros e servidores do TCE-RS, anualmente revisa o seu planejamento estratégico, que se ampara na metodologia *Balanced Scorecard* – BSC, com a adaptação das perspectivas de análise para: sociedade, orçamento, processos internos, e, aprendizado e crescimento. Além da identidade organizacional, no processo de planejamento estratégico são definidos os objetivos estratégicos, as principais iniciativas e os indicadores institucionais.

O processo de planejamento, os objetivos estratégicos, a forma de gestão dos indicadores e suas descrições estão definidas em documentos do sistema de gestão da qualidade, que se encontrava em revisão no período de realização do presente trabalho, o que limitou a análise possível de ser realizada.

O planejamento estratégico do TCE-RS, para o período de 2011 a 2015, conta com 20 objetivos estratégicos distribuídos nas 4 perspectivas com o propósito de gerenciar de modo “balanceado” e sistêmico a estratégia da instituição, o TCE-RS faz uso de 39 indicadores institucionais para medir a realização de tais objetivos.

Para a avaliação do alinhamento desses indicadores aos objetivos estratégicos respectivos e verificação dos aspectos de desempenho que por eles são medidos, foi utilizado o Método para Construção de Indicadores de Programas do Governo Federal, apresentado em Brasil (2010) com algumas adaptações necessárias para seu uso com indicadores de planejamento estratégicos. As

principais adaptações dizem respeito à forma de organização da informação nos passos componentes do método.

Uma forte limitação à efetiva validade da análise aqui apresentada foi à impossibilidade de realizar a avaliação com o uso da técnica de *workshop* de avaliação de indicadores sugerida por Brasil (2010), portanto, para viabilizar a execução do trabalho a avaliação foi realizada pelo próprio autor, buscando a máxima imparcialidade, mas com limitação de conhecimento e de acesso a informações.

Foram utilizados como critérios para identificar o alinhamento dos indicadores às propriedades de relevância e validade, que foram as principais identificadas pelos autores pesquisados. Para a avaliação dos aspectos de desempenho identificados, foram utilizados como critérios: a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade, descritas em Brasil (2010).

Foi utilizada a média simples dos pontos obtidos pelos indicadores, calculando-se a seguir o percentual de pontos obtidos sobre o total de pontos possíveis. Uma limitação verificada neste método é que a utilização da média simples desconsidera os pesos atribuídos aos critérios em cada perspectiva e objetivos, e, portanto, não pode ser usada como uma medida ideal, podendo subsidiar uma análise menos precisa. Através de tal avaliação pode-se concluir que a quase totalidade dos indicadores está alinhada com os objetivos institucionais a que estão vinculados, existindo alguns pontos que podem ser melhorados.

Na perspectiva de aprendizado e crescimento, em relação ao objetivo “Expandir e reter o capital intelectual da Instituição”, podem ser abordados aspectos relacionados à capacitação e qualificação dos servidores no sentido de expandir o capital intelectual, assim como definir um indicador de retenção do capital intelectual, tarefa que apresenta um maior grau de complexidade.

Na perspectiva sociedade, o objetivo “Melhorar a imagem perante a sociedade” conta com apenas um indicador com maior relevância, entretanto, o indicador “Índice de percepção da Imagem Institucional” poderia ser alterado do atual objetivo para o primeiro.

Neste mesmo objetivo, os indicadores “Índice de Títulos Executivos cancelados por decisão judicial”, “Número de Títulos Executivos cancelados por decisão judicial no ano” e “Percentual do montante de valor de Títulos Executivos cancelados” parecem estar pouco relacionados ao objetivo a que estão vinculados,

pois são medidas de eficiência e eficácia. Como evidenciam decisões que não contam com um consenso jurídico, poderiam estar vinculados ao objetivo “Aumentar a qualidade na atuação do controle externo”.

Quanto aos aspectos de desempenho que são medidos pelos indicadores, verificamos que existe uma coerência entre o resultado obtido e o esperado, havendo um enfoque prioritário na questão da eficiência e eficácia, com destaque para os indicadores da perspectiva de processos internos e aprendizado e crescimento, que possuem um enfoque voltado para o ambiente interno da organização.

A dimensão da efetividade apresentou uma avaliação regular, com maior pontuação na perspectiva sociedade, havendo, entretanto, um espaço para incrementos. Neste sentido, pode ser sugerido o uso de indicadores mais abrangentes e voltados ao ambiente externo, como aqueles do Sistema Estatístico Nacional, sugeridos por Brasil (2010).

Uma dificuldade na utilização destes indicadores está ligada à sua baixa sensibilidade (resposta tempestiva às ações do agente), pois refletem dimensões mais abrangentes e transversais da realidade social.

Além disto, estes indicadores estão mais relacionados às auditorias de natureza operacional, que são voltadas para a verificação da execução da ação estatal do que para as auditorias contábeis convencionais cujo foco está nos aspectos financeiros e econômicos.

Uma sugestão seria o acompanhamento de indicadores ligados a ações especiais, a exemplo da ação Radiografia da Educação Infantil no RS (TCE, 2011f), ao verificar que os indicadores sociais ligados a este setor melhoraram, poderíamos aferir que a ação teve resultado para a sociedade, ou seja, foi efetiva.

A economicidade teve a pontuação mais baixa entre os aspectos de desempenho analisados, o que pode ser atribuído ao baixo número de indicadores que medem a aplicação dos recursos financeiros, em especial na perspectiva orçamento. Outro fato que pode ter impactado foi a exclusão do indicador vinculado ao objetivo estratégico “Racionalizar e otimizar a utilização de recursos” que poderia ter este viés e melhorar a avaliação desta dimensão de desempenho.

Com isto podemos considerar os objetivos do presente trabalho como atingidas, com: a descrição do atual planejamento estratégico do TCE-RS, seus componentes e seu processo de elaboração, a identificação dos indicadores

institucionais e dos objetivos estratégicos que a quês estão vinculados, com a verificação do alinhamento entre eles, a avaliação dos aspectos de desempenho que são medidos pelos indicadores com sugestões de incremento para os mesmos.

Um dos fatores que limitou a abrangência deste trabalho foi o tempo exíguo disponível para sua realização, o que entre outros efeitos impossibilitou a aplicação do método Oficina de Indicadores, sugerido por Brasil (2010).

Além disto, atualmente, o acelerado ritmo das mudanças no ambiente social, e suas conseqüências no ambiente organizacional implicam a constante evolução dos objetivos organizacionais e dos processos de trabalho. Com isto, o documento que define o procedimento padronizado de gestão de indicadores estava em revisão no período de realização deste trabalho, ou seja, estava sendo editado.

Contudo, a realização deste trabalho somente foi viável porque a instituição disponibilizou a última versão, ainda em revisão, carecendo de uma validação formal, do referido documento, sem o qual, as informações estariam defasadas e diminuiria em muito a validade e utilidade do presente estudo.

Em face destas limitações e do constante avanço do conhecimento acadêmico, podem ser sugeridos como trabalhos futuros: a aplicação da técnica de oficina de indicadores com a participação ostensiva dos membros da organização, dando maior validade às informações geradas; a revisão e ampliação das adaptações propostas para o “Método de Construção de Indicadores de Programas” proposto por Brasil (2010) com o objetivo de construir um método de construção e avaliação de indicadores de planejamento estratégico; e, finalmente, a realização de um estudo aprofundado com o objetivo de propor novos indicadores com maior foco na medição da efetividade da instituição, ou seja, nos resultados gerados para a sociedade gaúcha pela atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 9001**: Sistemas de gestão da qualidade - Requisitos. Rio de Janeiro, RJ: ABNT, 2008. ISBN: 978-85-07-01100-2.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Compilado. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acessado em 08-12-2011.

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

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Técnica de Auditoria - Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos**. Brasília, 2000.

BERGUE, Sandro T. **Cultura e mudança organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

BERGUE, Sandro T. **Modelos de gestão em organizações públicas**: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2011.

BONNEFOY, C.; ARMIJO, M. **Indicadores de desempeño en el sector público**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planifi cación Económica y Social – ILPES. Santiago do Chile, 2005.

CAMPOS, Vicente F. **TQC**: controle de qualidade total (no estilo japonês). Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni: UFMG, 1992.

COELHO, Ricardo C. **Estado, governo e mercado**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009a.

COELHO, Ricardo C. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009b.

DAGNINO, Renato P. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

DEMING, W. Edwards. **Qualidade: A Revolução da Administração**. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do programa segundo tempo. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

JANNUZZI, Paulo 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, abr/jun, 2005.

JANNUZZI, Paulo M. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **The balanced scorecard**: translating strategy into action. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia**: como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LEITE Junior, Alcides D. **Desenvolvimento e mudanças no Estado Brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

MALMEGRIN, Maria L. **Gestão operacional**. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010

MATUS, Carlos. **Estratégias Políticas**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 1989. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/CE_Consolidada.pdf. Acessado em 08-12-2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado da Fazenda. **Manual do gestor público**: Um guia de orientação ao gestor público. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (CORAG), 2011. Disponível em: http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br./Site/plFiles/Manual do Gestor Público - 2ª Edição - Versão Final_62880.pdf. Acessado em 10-12-2011.

RUA, M. G. **Desmistificando o problema**: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Mimeo, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2004.

SANTOS, Maria P. G. **O Estado e os problemas contemporâneos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, Rita C. **Plano plurianual e orçamento público**. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

TCE-RS, 2011a. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: **Identidade organizacional**. Disponível em: http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/identidade_organizacional. Acesso em: 08-12-2011.

TCE-RS, 2011b. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **SGQ**. Disponível em: http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/sgq. Acesso em: 08-12-2011.

TCE-RS, 2011c. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Certificado ISO 9001/200**. Disponível em: http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/certificado_iso. Acesso em: 08-12-2011.

TCE-RS, 2011d. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Planejamento Estratégico**: 2011 - 2015. Disponível em: http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/planejamento_estrategico/PET_2011_2015.pdf. Acessado em 09-12-2011.

TCE-RS, 2011e. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Indicadores Institucionais e Metas**. Disponível em: http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/indicadores. Acessado em 09-12-2011.

TCE-RS, 2011f. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Radiografia da educação infantil no RS**: Análise do desempenho 2009 - 2010. Disponível em: http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/repos_docs/pdf/radiografia_educacao_infantil.pdf. Acessado em 09-12-2011.

TCE-RS, 2011g. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Histórico**. Disponível em: http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/historico. Acessado em 09-12-2011.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.