

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (IM) ARILSON FERREIRA GOMES

OS INDICADORES DE DESEMPENHO COMO INSTRUMENTO DE DECISÃO:  
uma proposta de utilização.

Rio de Janeiro

2014

CC (IM) ARILSON FERREIRA GOMES

OS INDICADORES DE DESEMPENHO COMO INSTRUMENTO DE DECISÃO:  
uma proposta de utilização.

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF (IM) Carlos Eduardo Lopes de Oliveira

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2014

## **AGRADECIMENTOS**

A meus pais, agradeço por todos os ensinamentos, pelos exemplos de honra e honestidade e por terem me proporcionado condições de me dedicar aos estudos e dessa forma ter conseguido chegar até aqui.

A minha esposa Clarissa, pelo amor e apoio incondicionais, pelo incentivo contínuo e encorajador e pelos sacrifícios assumidos em prol do bem-estar de nossa família.

A minha pequena bebê Rafaela, pelos sorrisos amorosos e por me proporcionar uma nova visão da vida e do mundo.

A meu orientador CF (IM) Carlos Eduardo Lopes de Oliveira, pelas dicas e pela orientação precisa e segura.

Por fim, agradeço a Deus, pela dádiva da vida, por minha saúde e capacidade de trabalho e por ter posto em meu caminho todas essas pessoas.

## RESUMO

O cenário atual, tanto para empresas quanto para governos, é de extrema competitividade. Os avanços tecnológicos nas áreas de computação e telecomunicações, assim como a evolução dos meios de transportes, foram fatores que contribuíram para o processo de globalização, responsável pelo aprofundamento da integração internacional nos níveis econômico, social, cultural e político e pelo aumento da disponibilidade de acesso a produtos, serviços e conhecimentos de um significativo número de países. Esse aumento da oferta em produtos e informações cria consumidores e cidadãos mais exigentes. A fim de sobreviver e prosperar em cenário tão adverso, empresas e governos devem abrir mão de todos os recursos de que dispuserem, buscando apresentar algum diferencial. Dentre as possibilidades existentes, a qualidade se apresenta como uma das mais eficazes em proporcionar o alcance dessa meta. No que concerne à Administração Pública, as diretrizes vigentes orientam que as ações governamentais devem ter como foco o alcance de resultados, devendo se orientar pelos princípios da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade. Nesse contexto, o uso de técnicas de monitoramento e de avaliação para aferir os resultados dos programas governamentais torna-se de grande importância para se ter uma melhor compreensão do desempenho da atuação estatal no uso dos recursos públicos. Dentre as ferramentas disponíveis para auxílio nas práticas de monitoramento e avaliação estão os Indicadores de Desempenho. Utilizados objetivamente, em um contexto de comprometimento com o alcance de metas e objetivos, eles podem ser bastante úteis para subsidiar o processo de tomada de decisão. Nesse sentido, o estudo tem como objetivo geral interpretar aspectos que influenciaram na implementação das práticas de monitoramento e de avaliação no Governo Federal e na Marinha do Brasil, a partir de pesquisas bibliográfica e documental acerca do tema e da análise dos indicadores apresentados pela Diretoria de Saúde da Marinha ao Tribunal de Contas da União durante os quatro últimos anos. No intuito de cooperar com o processo de melhoria no monitoramento do alcance do resultado em um determinado aglomerado de organizações hospitalares da Marinha do Brasil, propõe a adoção de um conjunto padronizado de indicadores que atendam aos princípios estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União e que contribuam para o aprendizado comum dessas unidades. Nesse contexto, espera-se que o trabalho contribua para futuras discussões acerca do aperfeiçoamento das práticas de monitoramento e de avaliação a fim de permitir que o Sistema de Saúde da Marinha possa prestar serviços cada vez melhores.

**Palavras-chave:** Indicadores de Desempenho. Administração Pública Gerencial. Monitoramento e Avaliação. Painel de Bordo. Saúde. Marinha do Brasil.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>INDICADORES DE DESEMPENHO.....</b>	<b>7</b>
2.1	Indicadores de Desempenho.....	9
<b>3</b>	<b>O EMPREGO DOS INDICADORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>15</b>
3.1	O Uso de Indicadores Pelas Organizações Militares da MB.....	18
<b>4</b>	<b>INDICADORES PARA A ÁREA DE SAÚDE: UMA PROPOSTA.....</b>	<b>22</b>
4.1	Proposta de Painel de Indicadores.....	23
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>30</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>32</b>

## **1 INTRODUÇÃO**

O cenário atual, em várias das áreas de atuação do ser humano, é de extrema competição. Compete-se por emprego, por vendas, por vagas em uma boa creche ou escola, pela água de um rio que cruza mais de uma Unidade Federativa, por exemplo. O mundo vive hoje a “era da informação”, na qual diariamente o indivíduo é provisionado com uma quantidade enorme de notícias e informações, do despertar ao adormecer. Essas informações são distribuídas pelas mais variadas fontes possíveis, desde noticiários de rádio, revistas, jornais, TV, redes sociais, e-mails e até mesmo por monitores no elevador ou no metrô.

Resultado desse processo, as pessoas estão mais exigentes e conscientes de seus direitos e deveres. O consumidor de hoje demanda produtos de maior qualidade, assim como o cidadão pleiteia para que os impostos pagos sejam retribuídos em forma de bons serviços prestados pelos Estados.

Paralelamente a esse processo, o Estado viu a sua área de atuação ser ampliada, passando a intervir na ordem econômica e social a fim de tentar promover a igualdade em seu sentido material.

Este estudo busca demonstrar que Indicadores de Desempenho (ID) podem ser uma ferramenta útil, diante de um cenário como o apresentado, ao fornecer subsídios para a tomada de decisão e a proposição de medidas corretivas, na busca pela obtenção de resultados de excelência.

O objetivo deste trabalho é o de sugerir, para utilização no âmbito restrito de um pequeno conjunto de Organizações Militares (OM) da área de saúde da Marinha do Brasil (MB), a adoção de uma “cesta” padronizada de indicadores a fim de contribuir para o processo de melhoria de gestão das mesmas por meio da troca de informações e do aprendizado conjunto.

Este estudo tem como base uma revisão da literatura referente aos Indicadores de Desempenho e à sua aplicação pelos Órgãos Governamentais, principalmente os da MB que atuam na área da Saúde, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. O material consultado compreende a legislação nacional, publicações doutrinárias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do Ministério da Defesa (MD) e da Marinha do Brasil, literatura especializada e consultas a sítios eletrônicos.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, sendo o primeiro deles esta introdução. No segundo capítulo apresenta-se o referencial teórico sobre os ID. Do terceiro, consta um breve relato sobre o processo de transformação por que passou a Administração Pública brasileira no final do século XX e comenta-se sobre o uso dos ID pelas OM da MB. No quarto capítulo é apresentada uma proposta de utilização dos ID para um conjunto de OM da área de Saúde da MB. Por fim, o último capítulo apresenta as conclusões do trabalho.

A pesquisa se justifica pela importância do assunto subsidiariamente ao processo de gestão voltada para resultados, tendo em vista as cobranças da Sociedade - por obtenção de serviços de qualidade - e do Órgão Governamental de Controle Externo – por comprovação da tomada de medidas no sentido de atender aos anseios daquela.

## **2 INDICADORES DE DESEMPENHO**

Nos dias atuais, os níveis de competitividade nos negócios atingiram patamares significativos, fruto do processo de globalização que, com o avanço das tecnologias nas comunicações e nos transportes, encurtou as distâncias, quebrou barreiras culturais e vem contribuindo para uma padronização global de gostos e costumes. Com isso, houve uma aproximação dos mercados externo e interno. Hoje é possível encontrar nas prateleiras, mesmo dos menores mercados, itens de consumo de diversas partes do mundo.

A fim de sobreviver à concorrência cada vez mais ampliada, as empresas perceberam que precisam se destacar. Desse modo, buscando apresentar algum diferencial, muitas delas elegeram como caminho a ser trilhado, o investimento em qualidade, com a busca de novos processos e tecnologias que tragam melhorias, seja na confecção dos produtos, seja na prestação dos serviços, a fim de se alcançar a satisfação do consumidor e, se possível, a sua fidelização.

A preocupação com a qualidade remete ao século passado, pois na sua década de 20, o estatístico Walter A. Shewhart desenvolvia estudos relacionados ao assunto (LONGO, 1996) que culminaram, nos idos de 1930, na elaboração de um modelo que se constituía de um ciclo de processos, o qual, segundo ele, poderia ser aplicado para a solução de qualquer problema.

Esse modelo ficou conhecido como ciclo PDCA (Planejar – Desenvolver – Controlar – Agir) ou Ciclo de Deming, tornando-se conhecido após a sua introdução no Japão por W. Edwards Deming, discípulo de Shewart (LUCINDA, 2010). Werkema (1995, p.17) define o ciclo PDCA como “um método gerencial de tomada de decisão para garantir o alcance das metas necessárias à sobrevivência de uma organização”.



Em linhas básicas, na primeira fase do ciclo – Planejamento – estabelecem-se os objetivos a serem alcançados, definem-se os recursos e as estratégias a serem utilizadas e são selecionados os indicadores a serem adotados.

Após a execução do planejado – a fase Desenvolvimento do ciclo – dá-se início à etapa de Controle, em que é realizado o monitoramento do que se realizou e a verificação dos resultados alcançados, o que se faz por meio da utilização dos indicadores previamente estabelecidos (KARDEC *et al*, 2002).

Essa sistemática é ainda amplamente utilizada e é cada vez maior a importância dos indicadores de desempenho para as empresas e para os governos. Kaplan e Norton (1997) observam que, a fim de sobreviver e prosperar nesse ambiente da era da informação, as empresas necessitam utilizar sistemas de gestão e de medição de desempenho. Miranda e Silva (2001), por sua vez, apontam que a importância da mensuração do desempenho empresarial aumentou em virtude das pressões impostas pelo ambiente empresarial mais competitivo e que, por conta disso, as empresas necessitam e buscam sistemas que levem em consideração a preocupação com a qualidade.

No âmbito da Administração Pública as pressões também existem. O Senador Renan Calheiros, na apresentação da publicação “Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de Abordagem” aponta que o amadurecimento democrático da sociedade brasileira faz com que haja um questionamento cada vez maior do desempenho do Estado, principalmente quanto à efetividade das ações que empreende visando à melhora da realidade socioeconômica (BRASIL, 2013). Atender às expectativas da Sociedade é um grande desafio que os administradores públicos vêm enfrentando e uma das maneiras de se conseguir sucesso em superá-lo é por meio da obtenção dos melhores resultados possíveis com os limitados recursos disponíveis.

O documento denominado “Planejamento Estratégico 2012-2015” elaborado pelo MPOG corrobora essa ideia, uma vez que:

É fundamental a produção e utilização de informações de qualidade com vistas a subsidiar o planejamento e a gestão das políticas públicas de forma a orientar as intervenções capazes de promover a alocação equânime, integrada e eficiente dos recursos. O investimento na capacidade de produção e tratamento das informações associado às soluções e inovações em gestão são políticas essenciais para maximizar a utilização dos recursos públicos.” E complementa “Para superar esses desafios é indispensável dotar o Estado de mecanismos para a busca contínua da eficiência, eficácia e efetividade do gasto. (BRASIL, 2011a, p. 7-8).

Nesse sentido, a fim de se certificar de que os resultados não saiam em desacordo com o esperado ou, de que foram os melhores que se poderiam obter, é que se utilizam os Indicadores de Desempenho. O monitoramento de um processo qualquer é realizado no intuito de se contribuir para que não haja desvios de execução e de permitir que eventuais medidas corretivas sejam adotadas o mais cedo possível, a fim de minimizar os prejuízos. Segundo Garcia (2001, p. 33), “o monitoramento é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas.”

No presente Capítulo serão apresentados alguns conceitos sobre os Indicadores de Desempenho, os quais servirão de subsídio para a posterior escolha dos índices que comporão o que poderemos chamar de “Painel de Bordo” das Organizações Militares Hospitalares (OMH) da Marinha do Brasil.

## **2.1 Indicadores de Desempenho**

Segundo o manual de Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2011b, p.8), “um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas”.

Assim sendo, os indicadores têm como principal função, permitir a comparação entre o que foi planejado e o que foi (ou está sendo) executado.

Para Kardec *et al* (2002), indicadores são guias que nos permitem medir a eficácia das ações tomadas, assim como medir os desvios entre o programado e o realizado. Os autores observam que os indicadores nos possibilitam fazer comparações ao longo do tempo, com relação a dados internos e externos.

A definição dos autores apresenta outro aspecto e utilidade dos indicadores. Eles permitem às empresas e governos fazerem comparações não só entre o programado e o executado, mas também entre o seu desempenho atual e o apresentado em outros momentos, ou, ainda mais importante, entre o seu desempenho e o de outras empresas e governos que estejam desenvolvendo as mesmas tarefas. Esse enfoque é bastante útil, pois sob sua perspectiva pode-se impedir que processos ineficientes ou inefetivos se perpetuem por erros de julgamento. A ideia de se buscar medidas de comparação possibilita o conhecimento de que pode haver outras formas melhores, mais eficientes e econômicas de se realizar uma dada tarefa e contribui para evitar que empresas e governos permaneçam ensimesmados e continuem executando os seus processos sempre da mesma maneira, nunca os alterando ou modernizando, acreditando que o estão fazendo bem, quando na verdade não estão.

Uma das maneiras de se evitar que isso ocorra é utilizando-se de Indicadores de Desempenho. Mas para que se obtenha sucesso nessa tarefa, a escolha dos indicadores utilizados é tão importante quanto a decisão de utilizá-los. De nada adianta medir o que nada informa ou querer controlar todos os aspectos possíveis de qualquer processo. Alguns aspectos devem ser sempre observados para a escolha dos indicadores a serem adotados, como, por exemplo, o fator custo-efetividade: um indicador, para ser adotado, precisa ser economicamente viável. Isso significa que os benefícios do que vier a ser apurado devem ser relevantes em relação aos custos que se darão para a sua medição (BITTENCOURT, 2006).

O Guia de Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (BRASIL, 2012a) aponta que se podem separar as propriedades dos indicadores em dois grupos distintos:

**a) Propriedades Essenciais:** são as que qualquer indicador deve apresentar e sempre devem ser consideradas como critérios de escolha. São elas:

- Utilidade: devem ser úteis ao processo de tomada de decisão, sejam no nível operacional, tático ou estratégico;
- Validade: precisam ter a capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar. Um indicador deve ser significativo ao que está sendo medido e manter essa significância ao longo do tempo;
- Confiabilidade: os indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação; e
- Disponibilidade: os dados básicos para seu cômputo devem ser de fácil obtenção.

**b) Propriedades Complementares:** são também muito importantes, podendo servir como critério para escolha de um ou outro indicador quando tal necessidade se fizer presente. Dentre outras, são elas:

- Simplicidade: indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo;
- Clareza: normalmente um indicador é definido como uma divisão entre duas variáveis básicas, ambas dados de fácil obtenção. Eventualmente, porém, ele pode ser complexo na sua fórmula, envolvendo muitas variáveis. Em todo caso, porém, é imprescindível que seja claro, que atenda à necessidade do decisor e que esteja adequadamente documentado;
- Sensibilidade: deve ser capaz de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas;

- **Economicidade:** capacidade de ser obtido a custos módicos; a relação entre os custos de obtenção e os benefícios advindos deve ser favorável;
- **Estabilidade:** capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis que permitam monitoramentos e comparações das variáveis de interesse, com mínima interferência causada por outras variáveis;
- **Mensurabilidade:** capacidade de alcance e mensuração quando necessário, com maior precisão possível e sem ambiguidade; e
- **Auditabilidade:** qualquer pessoa deve sentir-se apta a verificar a boa aplicação das regras de uso dos indicadores (obtenção, tratamento, formatação, difusão, interpretação).

Ainda segundo o referido Guia (op cit, 2012a), além dessas propriedades, faz-se necessário que o processo de escolha de indicadores considere os seguintes aspectos:

- **Publicidade:** os indicadores devem ser públicos, isto é, conhecidos e acessíveis a todos os níveis da instituição, bem como à sociedade e aos demais entes da administração pública direta ou indireta;
- **Temporalidade:** a identificação dos indicadores de desempenho deve considerar algumas questões temporais e possibilitar que seja possível realizar um acompanhamento periódico do desempenho do Programa; e
- **Factibilidade:** Uma proposta de elaboração de indicadores deverá permitir dispor de indicadores de medição factível, em momentos adequados e com uma periodicidade que equilibre as necessidades de informação com os recursos técnicos e financeiros.

É importante observar ainda, mormente para as instituições públicas, durante o processo de escolha de indicadores, a necessidade de se realizar uma seleção de índices que possibilite a medição das várias dimensões do desempenho existentes, a fim de assegurar que se avalie de maneira inequívoca se a organização está ou não sendo bem gerenciada e se os resultados alcançados são os melhores que se poderiam ter obtido.

Lima e Castro (2000, p. 181) reforçam essa constatação, salientando a necessidade que o setor público tem de “um sistema que permita verificar os resultados obtidos com a utilização dos recursos financeiros, humanos, materiais e institucionais empregados, bem como os custos unitários dos produtos/serviços oferecidos pela máquina pública ao cidadão”.

Nesse sentido, o documento técnico do Tribunal de Contas da União, *Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos* (BRASIL, 2000) indica que é possível medir o desempenho, no que se refere ao alcance de um determinado resultado, de acordo com as seguintes dimensões de análise: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, conforme demonstrado no QUADRO 1.

Quadro 1 - As Dimensões de Análise de um Indicador

<p><b>Economicidade</b></p> <p>Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição de gerir adequadamente os recursos financeiros colocados a seu dispor.</p>	<p><b>Eficiência</b></p> <p>Relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tal em determinado período de tempo. Se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto; em ambos os casos, a qualidade deve ser mantida.</p>
<p><b>Eficácia</b></p> <p>Grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo independentemente dos recursos aplicados.</p>	<p><b>Efetividade</b></p> <p>Relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade.</p>

Fonte: TCU (2000)

A mesma publicação (*op. cit*, 2000) esclarece ainda que pode existir mais de um indicador para cada uma dessas dimensões de análise e que, para se obterem as informações primordiais para a tomada de decisão, não são necessários muitos indicadores, ressaltando que um número excessivo deles acabaria por sobrecarregar a instituição com o trabalho de obter as informações necessárias a calculá-los.

Kaplan e Norton (1997) relatam que, na França, algumas empresas desenvolveram e passaram a utilizar uma ferramenta, que denominaram *Tableau de Bord*, ou, em português, Painel de Bordo. Trata-se, na verdade, de um conjunto de indicadores-chave, capazes de em uma rápida observação, apontar o sucesso da empresa ou organização.

Esse Painel de Bordo adotado por aquelas organizações foi estabelecido tendo como referência o painel de controle de uma aeronave. Sink e Tuttle (1993) fazem essa correlação comparando a utilidade dessa ferramenta com a funcionalidade de um painel de bordo da cabine de um avião, que fornece a piloto e co-piloto informações essenciais de maneira ágil e segura. De modo análogo, defendem que as organizações deveriam possuir um painel similar, para fornecer subsídios aos gerentes e suas equipes, sobre onde e como a organização se encontra diante dos voos que pretende alçar.

Desse modo, é possível inferir que seria possível para os gestores uma tomada de decisão rápida e segura, porquanto embasada, que permitiria uma imediata correção de procedimentos a fim de sanar os problemas encontrados.

Cabe ressaltar que a Organização poderá, sempre que achar necessário, adotar outros indicadores que não os constantes do Painel de Bordo, no entanto a recomendação é que com esses indicadores secundários não sejam despendidos muitos esforços e recursos. De acordo com o TCU (BRASIL, 2011b), deve-se adotar um número mínimo de ID suficiente para garantir que o progresso em direção ao resultado esperado seja adequadamente mensurado. A definição desse número estará relacionada à complexidade do resultado a ser medido e da disponibilidade de recursos para monitoramento e avaliação.

Por último, cabe esclarecer que existem outras dimensões do desempenho além das aqui citadas, mas para efeitos deste trabalho serão consideradas apenas as já mencionadas. A eficácia, a eficiência e a efetividade estão relacionadas à dimensão do resultado, enquanto que a economicidade está relacionada à dimensão do esforço (BRASIL, 2009).

### 3 O EMPREGO DOS INDICADORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Se no meio privado o uso de Indicadores de Desempenho por parte das Empresas ocorre há algum tempo, nas Organizações Públicas, o seu emprego é bem mais recente, sendo ainda, de certo modo, uma novidade em muitos nichos do Serviço Público. Isso ocorre devido ao fato de que a mudança na forma de se conduzir o Estado adotada pelo Brasil ocorreu há relativamente pouco tempo, a partir de 1998, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 à Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988).

O artigo 37 da CF (BRASIL, 1988) preconiza que a Administração Pública deverá nortear os seus atos de acordo com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Embora a busca pela aplicação de todos esses princípios seja uma constante para os agentes públicos, durante a prestação do serviço público ou durante o exercício da governança<sup>1</sup>, na prática o que ocorre é que se acaba dando maior prioridade a uns do que a outros, dependendo da forma de se conduzir a máquina pública<sup>2</sup> e do uso da discricionariedade que compete ao Administrador (DI PIETRO, 2006).

Por muito tempo, o princípio da legalidade teve grande preponderância sobre os demais nas prioridades dos Gestores Públicos e Chefes de Poder Executivo. Isso ocorria por conta do estilo burocrático de condução da Administração Pública (PEREIRA, 1998).

Pereira (1998) afirma que, antes do surgimento do Capitalismo, o comum na maioria das nações era que a Administração Pública fosse conduzida de maneira Patrimonialista. Isso significa que não se observava, por parte dos governantes, distinção entre o patrimônio público e o privado, a ponto de se atribuir ao Rei Luís XIV da França (1643-

---

<sup>1</sup> Aqui entendida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento e também como a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções.

<sup>2</sup> Neste texto, entendida como o conjunto de estruturas, sistemas e instrumentos que proporcionam ao governo a capacidade de conduzir suas atividades a fim de cumprir as tarefas a que lhe são atribuídas.



1715) a célebre frase "*L'État c'est moi*" (em português: O Estado sou eu) que personifica de maneira inequívoca essa postura.

Nesse sentido, Bodin (2000), em sua obra de 1576 “Os seis livros da República”, afirmava que o príncipe soberano era isento de cumprir as leis de seus predecessores e, assim sendo, menos ainda era obrigado a observar as próprias leis, pois seria a ele impossível dar lei a si mesmo ou impor-se algo que fosse contra sua própria vontade<sup>3</sup>.

Com o surgimento do Capitalismo, a fim de acabar com a forma Patrimonialista com que era conduzida a Administração Pública, a nova elite dominante estabeleceu a Burocracia como instituto administrativo a ser utilizado no intuito de se combater o nepotismo e a corrupção (PEREIRA, 1998).

Desse modo, enquanto perdurou o estilo Burocrático de Administração, foi sempre elevado o foco na busca pela legalidade nos processos, pelo cumprimento das formalidades.

Com isso, não era muito grande a preocupação com a obtenção de resultados otimizados. Auditoria e controles estavam voltados a verificar o cumprimento da legislação e de todo o arcabouço jurídico. De acordo com Pereira (1998), no Capitalismo Burocrático do século vinte, o controle exercido era o Burocrático, combinado com a Democracia representativa e um mercado regulado.

No entanto, com a crescente facilidade de acesso à informação, o aumento em número e diversidade dos meios de comunicação e com a internet levando o mundo e todas as suas experiências para as salas e quartos dos cidadãos, esses passaram a demandar por mais. A Administração Burocrática teve grande importância quando surgiu, pois moralizou a Governança, estabelecendo separação clara entre o Patrimônio Público e o Privado, mas já não tinha espaço nesse novo cenário, pois “...quando, no século XX, o Estado ampliou seu

---

<sup>3</sup> Em tradução livre do autor, do espanhol.

papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – o controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos - provou ser inadequada.” (PEREIRA, 1997, p. 29).

Pereira (1997) ressalta ainda que, a partir daquelas mudanças, a estratégia básica adotada pela Administração Pública Burocrática, focalizada no controle hierárquico e formalista sobre os procedimentos, se mostrou inadequada. Tal estratégia, segundo o autor, poderia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara e ineficiente.

A fim de mudar esse cenário, seria preciso que medidas inovadoras fossem tomadas. Enquanto cabia ao Estado exercer apenas as funções de Polícia e Justiça, a busca pela legalidade era suficiente, mas com o aumento das funções a ele atribuídas, foi necessária uma mudança de foco, a fim de se obter dos recursos disponíveis o máximo que eles possibilitassem executar. A sociedade exigia resultados e a solução visualizada pelo Governo naquele momento estava na mudança no estilo de administrar o Estado. Pereira (1997, p. 26-27), discorre sobre o porquê desses anseios:

Há uma explicação simples: os cidadãos estão-se tornando cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos Governos, no capitalismo contemporâneo. Os cidadãos exigem do Estado muito mais do que o Estado pode fornecer. E a causa imediata da lacuna que assim se cria não é apenas fiscal, como observou O'Connor (1973), nem apenas política, como Huntington (1968) destacou: é também administrativa. Os recursos econômicos e políticos são escassos por definição, mas se pode superar parcialmente a limitação com o uso eficiente pelo Estado, quando não se pode contar com o mercado, i.e., quando a alocação de recursos pelo mercado não é solução factível, dado seu caráter distorcido ou dada sua incompletude. Neste caso, a função de uma administração pública eficiente passa a ter valor estratégico, ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação desta demanda (PEREIRA, 1997, p. 26-27).

Para se atingir essa eficiência, foi adotada uma mudança de paradigmas com o lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995 e o posterior envio ao Congresso Nacional da emenda da Administração Pública que se transformaria, após sua promulgação, na Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho 1998.

A referida emenda foi de grande importância nesse processo que converteu a Administração Pública brasileira de Burocrática a Gerencial, pois introduziu no texto constitucional importantes acréscimos e modificações que viriam a estabelecer as novas diretrizes para a condução da máquina pública.

As novidades trazidas pela Emenda foram muitas, mas, para os efeitos deste estudo, a principal medida foi a elevação da eficiência à condição de princípio constitucional, materializada pela sua inclusão, no caput do art. 37, como um dos princípios que regem a Administração Pública brasileira.

Tal normatização constituiu-se num importante marco, constituindo-se em um compromisso legal de que o Estado passaria a ter a busca pelos resultados, pela eficiência, como uma de suas obrigações.

### **3.10 Uso de Indicadores Pelas Organizações Militares da MB**

Pouco tempo se passou desde que houve a formalização da mudança sistêmica que transformou a Administração Pública brasileira em Gerencial. Tendo sido publicada a Emenda Constitucional nº 19 em junho de 1998, suas primeiras decorrências se deram, de acordo com Santos (2012), a partir do Plano Plurianual (PPA) 2000–2003 quando se introduziu no âmbito da Administração Pública uma cultura gerencial orientada para a obtenção de resultados e se instituiu a adoção sistemática das atividades de monitoramento e de avaliação de programas do Governo Federal.

O modelo gerencial adotado previa também a definição de metas, a atribuição de responsáveis e o uso de indicadores para a aferição dos resultados.

Todavia, mesmo já se tendo passado alguns anos, ainda hoje se constata dificuldades na implantação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação no âmbito do

Governo Federal orientado para resultados (SANTOS, 2012). Reforçando essa ideia, Paulo (2010, p. 171) observa que “não obstante o papel previsto de orientador das peças orçamentárias, o certo é que, durante esses 22 anos, o PPA ainda não foi reconhecido como um efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica”.

Se no governo como um todo o processo de transformação para uma Administração Gerencial ainda está em amadurecimento, na Marinha do Brasil. Favero e Fajardo (2012) corroboram essa observação ao relatarem que, por meio de uma pesquisa realizada em 22 organizações da MB, verificou-se que apenas nove tinham Planejamento Estratégico Organizacional (PEO) e que não havia ainda à ocasião um alinhamento dos indicadores elaborados pelas Unidades de Jurisdição (UJ) que apresentavam missões idênticas ou semelhantes.

Nascimento (2010) observa que uma das primeiras manifestações sobre o assunto na MB se deu por meio da Ordem Interna nº 10-01 da Diretoria de Contas da Marinha (atualmente denominada de Centro de Controle Interno da Marinha) a qual estabelecia normas, em consonância com as regulações do TCU, para a atividade de Auditoria de Avaliação de Gestão a serem observadas por aquela Diretoria no exercício de suas atribuições de Órgão de Controle Interno da Marinha do Brasil.

A adoção definitiva e generalizada, pelas Organizações Militares da MB, do uso dos indicadores de desempenho, ocorreu a partir de 2010 após a expedição da Instrução Normativa nº 110/2010/TCU. O referido documento determinou que passava a ser de responsabilidade da Administração das Organizações Públicas subordinadas ao Poder Executivo Federal, o estabelecimento de indicadores para a avaliação dos resultados qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas planejados para o exercício. Outro propósito para a implantação dos ID

seria o de possibilitar a identificação das causas de insucessos no desempenho da ação administrativa, conforme relatam Fávero e Fajardo (2012).

Com o objetivo de regulamentar o cumprimento dessas orientações pelas UJ da MB, a Secretaria Geral da Marinha (SGM) expediu então a Circular nº 8/2010 que introduzia a nova metodologia de apresentação das contas ao TCU, na avaliação da conformidade da gestão.

Nascimento (2010) observa que, a partir de então, a DCoM deveria ampliar o seu campo de observação, passando a avaliar, além da compatibilidade da conduta do agente com as normas legais e regulamentos em vigor na Administração Pública, também a execução das metas institucionais e dos resultados alcançados pela UJ. Essa segunda avaliação, concernente à avaliação do desempenho da gestão, seria feita mediante a avaliação dos Parâmetros ou Indicadores de Desempenho apresentados pelas OM por ocasião da apresentação de seus Relatórios de Gestão (RG).

O QUADRO a seguir, desenvolvido a partir das informações prestadas pela Diretoria de Saúde da Marinha (DSM) ao Tribunal de Contas da União, por meio dos Relatórios de Gestão dos anos de 2010 a 2013<sup>4</sup>, sinaliza que há espaço para melhoria no processo de seleção de Indicadores, parecendo esboçar uma possível curva de aprendizado.

Quadro 2 – Indicadores de Desempenho já apresentados pela DSM ao TCU

2010	
Indicadores	Índice de Visitas Técnicas
	Índice de Inspeção Administrativa Militar
	Índice de Qualificação Técnica-Profissional de Pessoal da área de Saúde
	Índice de absenteísmo da coleta de dados estatístico da área de Saúde
	Índice de realização financeira das ações inseridas no Programa 0637 (Serviço de Saúde das Forças Armadas) do Plano Plurianual do Governo Federal (PPA),
	Índice de Nível Operações realizadas

<sup>4</sup> Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/econtrole/Web/EControle/ConsultaPublica/ConsultaPublicaRelatorioGestao.faces>

<b>2011</b>	
Indicadores	Índice Efetividade de OM com infraestrutura de rede modernizada
	Índice de Efetividade do plano de Implantação do Software Livre
	Índice de Eficiência de Serviços de TI
	Índice de Efetividade de Capacitação /Treinamento do Departamento de Tecnologia da Informação
	Índice de Eficácia de lançamentos de alterações no SISPAG
	Índice de Economicidade na elaboração de documentos do Departamento de Logística
<b>2012</b>	
Indicadores	Gastos com Atividade Fim (prestação de serviços de saúde aos usuários do Sistema de Saúde da Marinha)
	Gastos com OSE (Organização de Saúde Extra-MB)
	Índice de Eficiência de Serviços de TI
	Índice de Disponibilidade ao Serviço do Sinais 3.0
<b>2013</b>	
Indicadores	Gastos com Atividade Fim (prestação de serviços de saúde aos usuários do Sistema de Saúde da Marinha)
	Gastos com OSE (Organização de Saúde Extra-MB)
	Índice de Eficiência de Serviços de TI
	Índice de unidades implantadas
	Índice de Disponibilidade ao Serviço do Sinais 3.0

Fonte: autor

Pela análise do QUADRO, pode-se observar uma evolução na escolha dos indicadores a serem apresentados. Nos dois primeiros anos não houve uma coincidência sequer entre os índices relacionados. Por outro lado, demonstrando uma evolução no processo de aprendizado, pode-se observar que dentre os índices selecionados para o ano de 2013, encontravam-se todos os apresentados no ano 2012.

Este fato permite vislumbrar que há um avanço rumo à estabilidade, embora ainda se possa inferir que existem possibilidades de se estabelecer melhores parâmetros de avaliação. Sem discutir a qualidade dos índices apresentados, ou a sua utilidade, a análise dos mesmos parece apontar uma falta de orientação para o controle de resultados. Prova disso é que não há na relação um indicador sequer que meça a efetividade das ações empreendidas.

#### **4 INDICADORES PARA A ÁREA DE SAÚDE: UMA PROPOSTA**

A atividade de saúde é uma das mais dispendiosas e, indubitavelmente, das mais demandadas, tanto pela população como um todo, usuária do Sistema Único de Saúde (SUS), quanto pela parcela da população que possui vínculo com a Marinha do Brasil, usuária do Sistema de Saúde da Marinha (SSM).

Como os orçamentos públicos são limitados, é preciso que as Organizações se utilizem, em seu gerenciamento, de todo o conhecimento teórico disponível, além de realizar investimentos em novas tecnologias, criatividade e capacidade de adaptação, a fim de se obter o melhor aproveitamento dos mesmos.

Na área da Saúde, tais iniciativas se fazem ainda mais importantes. Alves (1997) aponta que atualmente os Hospitais são como empresas de alta complexidade que se utilizam em sua administração de instrumentos econômicos, gerenciais e financeiros a fim de obter melhor controle das despesas e do custo da assistência médico-hospitalar buscando ganhos de eficiência e efetividade, além de uma amplificação na qualidade dos serviços oferecidos e na satisfação dos clientes.

No mesmo sentido, Motta (1991) afirma que, devido à crescente complexidade dos Hospitais e de seu meio ambiente, não há mais como gerenciá-los por meio de ações e decisões fundamentadas exclusivamente no bom senso e nas experiências passadas dos Administradores. O uso exclusivo dessas propriedades é insuficiente para lidar com a complexidade dos sistemas organizacionais modernos.

Uma das formas de se realizar a avaliação da gestão é pelo uso de Indicadores de Desempenho, que evidenciem a situação em que essa se encontra, e que permitam a visualização de sua evolução ao longo do tempo e a comparação com referências externas de excelência.

A busca pela implementação da excelência em gestão em suas OM tem sido uma prioridade para a MB desde o final do século passado. Como referência, pode-se citar a adoção do programa da Gestão da Qualidade Total em 1992 e o de Gestão Contemporânea em 1998, em substituição ao primeiro. Mantendo essa prática, a fim de realizar a transposição dos conceitos do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, criado em 2005 visando a contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do País, para o ambiente militar na Marinha do Brasil, em 2007 foi criado o Programa Netuno.

As iniciativas supracitadas parecem estar dando resultado. O número e diversidade de OM da MB participantes e agraciadas em programas como o Prêmio Nacional da Gestão Pública e o Prêmio Qualidade Rio (PQRio), aumentou nos últimos anos.

Na área da Saúde, destacam-se as premiações da Policlínica Naval de São Pedro da Aldeia, que faturou o Prêmio Qualidade Rio (PQRio) na faixa prata em 2013, e do Centro Médico Assistencial da Marinha, agraciado com a faixa bronze no mesmo ano.

#### **4.1 Proposta de Painel de Indicadores**

O Regulamento da Diretoria de Saúde da Marinha, aprovado pela Portaria nº 84/DGPM (BRASIL, 2012c), estabelece, como uma de suas missões, o propósito de contribuir para a eficácia do Sistema de Saúde da Marinha. O referido documento determina que, na condição de Órgão de Direção Especializada, aquela Diretoria deve exercer a tarefa de planejar e supervisionar as atividades técnicas e gerenciais do Sistema de Saúde da Marinha. Nesse sentido, registra que faz parte de suas atribuições, dentre outras, a proposição de medidas que possibilitem aumentar a eficiência técnico-administrativa do SSM.



A fim de cumprir essas determinações, a DSM elaborou a Política Assistencial para o Sistema de Saúde da Marinha, aprovada pela Portaria nº 64/MB, e nela incluiu o Plano de Metas e Avaliação de Resultados (PMAR), o qual tem por objetivo definir as áreas de atuação, as metas quantitativas e qualitativas a serem atingidas pelas OMH e Organizações Militares com Facilidades Médicas (OMFM), assim como os indicadores de desempenho a serem monitorados.

Todavia, ao se realizar uma apreciação do PMAR, identificar-se-á que os parâmetros ali estabelecidos estão prioritariamente voltados à análise de dados estatísticos e dos indicadores de saúde no âmbito naval, restando uma lacuna, no que se refere à apuração de indicadores de cunho gerencial e estratégico.

Com o intuito de contribuir para a melhoria do sistema, este trabalho visa propor uma alternativa com o objetivo de preencher esse vácuo, por meio do estabelecimento de um Painel de Bordo composto por indicadores voltados à apuração de resultados.

De acordo com as Normas para Assistência Médico-Hospitalar (BRASIL, 2012b), publicação da Diretoria Geral do Pessoal da Marinha (DGPM), o Subsistema Assistencial do SSM é o responsável pela prestação da Assistência Médico-Hospitalar (AMH) nos eixos de Prevenção e Promoção de Saúde, Atenção Básica e Atenção Especializada aos usuários do SSM, sendo composto pelos Hospitais Navais Distritais, Policlínicas Navais e Ambulatórios Navais. Também fazem parte desse subsistema, o Hospital Naval Marcílio Dias (HNMD), a Unidade Integrada de Saúde Mental (UISM) e a Odontoclínica Central da Marinha (OCM), mas, dadas as suas especificidades, os desconsideraremos para o escopo deste estudo: o HNMD por ser muito maior do que os demais e por executar tarefas complexas que aqueles não possuem como atribuição e a UISM e a OCM por serem unidades que atuam em campo específico da área de Saúde, não executando as atividades desenvolvidas pelas unidades escolhidas.

A justificativa para a escolha desse conjunto específico de unidades é que, ressalvadas algumas diferenças, como por exemplo, a localização geográfica, ou o número da população assistida, de um modo geral, elas constituem um conjunto com grandes similaridades, de modo que este estudo assume que se faria possível, para efeitos gerenciais, dar a elas tratamento equivalente ao de uma rede hospitalar, se assim se desejasse. Machline e Pasquini (2011) definem rede hospitalar como sendo um grupo de hospitais de uma mesma “bandeira”, gerenciados centralmente, com estratégia e diretrizes comuns e que teriam como vantagem poder comparar com maior facilidade seus desempenhos, facilitando o aprendizado e a emulação, de modo a que todos possam melhorar seu desempenho global.

A razão para se recomendar que seja adotada uma “cesta” padronizada de indicadores, é porque, assim, estar-se-ia contribuindo para que se estabelecesse uma saudável competição entre essas Unidades similares e até mesmo alguma forma de parceria.

Nesse sentido, La Forgia e Couttolenc (2009) ratificam, comentando sobre a importância de desenvolver e implementar estruturas (sistemas) padronizadas de avaliação da gestão dos serviços prestados, para possibilitar um *benchmarking*<sup>5</sup> entre hospitais de diferentes estados e regiões, o que possibilitaria o estabelecimento de padrões de desempenho para esses nosocômios.

O motivo para a proposição da adoção de um Painel de Bordo de Indicadores por parte daquelas OM é por se acreditar que o uso do referido instrumento será de grande utilidade aos tomadores de decisão e contribuirá para o aumento da visão estratégica e para a melhoria dos resultados das referidas Organizações.

É importante ressaltar que existe vasta bibliografia sobre a elaboração ou construção de ID, mas que, devido às limitações propostas para este estudo, não se discutirá sobre tal referencial teórico. Contudo, algumas das orientações emitidas pelo Tribunal de

---

<sup>5</sup> Processo de gestão que busca a identificação, conhecimento e adaptação de práticas e processos excelentes, frequentemente na empresa líder do segmento ou outro concorrente muito relevante, permitindo que ela compare sua eficiência com a de outras organizações (Kardec *et al.*, 2012).

Contas da União e que foram acatadas durante o processo de seleção merecem registro (BRASIL, 2011b):

a) foi realizada pesquisa a fim de verificar a existência de indicadores aceitos entre profissionais e especialistas e sobre a exequibilidade de cálculo dos ID escolhidos com a sistemas de informação em operação nas Organizações de interesse; e

b) buscou-se a compreensão da perspectiva dos gestores da organização e do cidadão interessado a fim de se formular as perguntas para as quais ambos gostariam de obter respostas.

Os indicadores que serão propostos adiante são resultado de escolha pessoal, baseada em aspectos a que o autor atribui prioridade em decorrência de suas observações durante o exercício da função de Agente Financeiro de um Hospital Distrital da MB por oito anos. Desse modo, cabe ressaltar que necessitariam ser submetidos a um processo de validação em que se verifica se os indicadores escolhidos estão de acordo com as necessidades dos decisores e as possibilidades dos executores das políticas estabelecidas.

Para a seleção, foram consultadas diversas listas de proposição como as do Programa de Qualificação de Prestadores de Serviços de Saúde (QUALISS), do Departamento de Informática do SUS (DATASUS), do Sistema de Indicadores Padronizados para Gestão Hospitalar (SIPAGEH) e as Normas Sobre Dados Estatísticos e Auditoria em Saúde (DGPM-404). Não foram recomendados indicadores de propósito puramente financeiro, pois esses não seriam de fácil comparação entre os Hospitais propostos, face as diferenças já apontadas. Tampouco foram eleitos indicadores relacionados à utilização de leitos hospitalares, por se entender que esses necessitam de análises mais completas a fim de se interpretar adequadamente seus resultados. O tempo de permanência no leito, por exemplo, pode estar relacionado à gravidade do estado do paciente, mas pode também ser afetado por questões administrativas, como demora ou atrasos na execução de exames ou procedimentos.

Os indicadores sugeridos foram escolhidos baseados nas seguintes premissas:

- 1) os ID escolhidos deveriam atender às recomendações do TCU, mormente a que determina que devam ser apresentados no Relatório de Gestão anual indicadores que representem as dimensões de análise da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade;
- 2) deveriam também possuir as propriedades de Utilidade, Validade, Confiabilidade e Disponibilidade, apresentadas no Capítulo 2 deste trabalho; e
- 3) serem capazes de proporcionar numa rápida leitura, sem necessidade de análises mais profundas, a identificação da situação em que se encontra a Organização no que se refere ao alcance das metas e objetivos estabelecidos, objetivando, caso seja verificada a existência de falhas, fornecer subsídios para a rápida adoção de medidas corretivas; e
- 4) que sejam amigáveis a todos os envolvidos, de modo que estes não se tornem fardos à coleta, tratamento e apresentação das informações, bem como não induzam ao descomprometimento na prestação ou coleta das informações.

O Painel proposto não pretende ser a melhor opção ou tampouco servir como referencial, seu objetivo é apenas o de suscitar o debate sobre o assunto e estimular estudos mais detalhados e abrangentes sobre a matéria. Caso a sugestão eventualmente venha a ser considerada, recomenda-se que seja definido um Grupo de Trabalho com representantes de todos os Hospitais envolvidos o qual deverá abranger pessoal de todos os seus setores (ambulatório, centro cirúrgico, enfermagem, armazenagem, financeiro, administração, etc.).

As fórmulas indicadas podem ser fruto de modificações e adaptações posteriores. Não foram propostos índices para os Indicadores apresentados, pois a sua definição demandaria outro estudo que também extrapola as restrições estabelecidas para este trabalho.

A fim de que se estabeleça um painel balanceado, sugere-se que seja composto por ao menos três indicadores para cada uma das dimensões de análise exigidas pelo TCU, conforme a seguir:

Quadro 3 – Sugestão de Painel de Bordo

<b>EFETIVIDADE</b>		
<b>ID</b>	<b>FÓRMULA</b>	<b>OBS:</b>
Índice de satisfação do usuário	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de pacientes satisfeitos/mês}}{\text{N}^\circ \text{ de pacientes atendidos/mês}}$	-
Índice de resolubilidade dos programas de acompanhamento e prevenção	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de pacientes internados/mês}}{\text{N}^\circ \text{ de pacientes inscritos nos programas}}$	O índice será calculado de acordo com a sistemática adotada pelo Hospital. Se houver mais de um programa do tipo, será calculado um índice para cada programa.
Índice de apazamento para marcações	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de dias até a consulta}}{7 \text{ ou } 14}$	Como não há norma que estabeleça para o Serviço Público um prazo máximo, para efeitos deste estudo adotaram-se os valores estabelecidos como limite pela Agência Nacional de Saúde Suplementar para os Planos de Saúde, quais sejam: 7 dias para consulta básica - pediatria, clínica médica, cirurgia geral, ginecologia e obstetria; e 14 dias para consulta nas demais especialidades.
<b>EFICIÊNCIA</b>		
<b>ID</b>	<b>FÓRMULA</b>	<b>OBS:</b>
Índice de produtividade dos médicos e dentistas	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de pacientes atendidos/mês}}{\text{N}^\circ \text{ de horas trabalhadas/mês}}$	Um índice para cada categoria. O número de pacientes atendidos corresponde ao somatório dos pacientes atendidos por cada uma das categorias no mês e o número de horas trabalhadas corresponde ao somatório das horas trabalhadas por todos os profissionais da respectiva categoria, no mês. Subsidiariamente, o índice pode ser calculado individualmente para cada profissional.
Índice de acidentes no trabalho	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de acidentes ocorridos/mês}}{\text{N}^\circ \text{ de funcionários}}$	-
Taxa de infecção hospitalar institucional	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de pacientes infectados/mês}}{\text{N}^\circ \text{ de pacientes internados/mês}}$	Infecção Institucional é aquela atribuível à organização de saúde e que não estava presente quando da internação do paciente.
<b>EFICÁCIA</b>		
<b>ID</b>	<b>FÓRMULA</b>	<b>OBS:</b>
Índice de falta de material	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de pedidos atendidos/mês}}{\text{N}^\circ \text{ de pedidos feitos ao estoque/mês}}$	=
Índice de encaminhamentos	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de pacientes encaminhados para OSE/mês}}{\text{N}^\circ \text{ de pacientes atendidos/mês}}$	Organizações de Saúde Extra-Marinha (OSE) são Clínicas credenciadas para onde são encaminhados os pacientes que necessitam de serviços não disponíveis nos Hospitais Navais.
Índice de Espera na Emergência	$\frac{\sum \text{tempo da chegada à avaliação médica /mês}}{\text{N}^\circ \text{ de pacientes admitidos na emergência /mês}}$	Os tempos devem ser considerados em minutos.
<b>ECONOMICIDADE</b>		
<b>ID</b>	<b>FÓRMULA</b>	<b>OBS:</b>
Índice de perda de material	$\frac{\text{Valor do material descartado/mês}}{\text{Valor total do estoque}}$	=
Índice de resolutividade própria	$\frac{\text{Valor gasto com encaminhamentos p/ OSE/mês}}{\text{Valor gastos hospitalares/mês}}$	O valor dos gastos hospitalares não incluirá o valor despendido com os encaminhamentos.
Índice de gasto administrativo	$\frac{\text{Valor do gasto administrativo/mês}}{\text{N}^\circ \text{ de pessoas a utilizar o hospital/mês}}$	Numa simplificação, pode ser calculado pelo somatório das consultas realizadas com as internações efetuadas mais a população (pessoal que trabalha no hospital) multiplicada por 30.

Fonte: autor

Outros Indicadores podem e devem ser adotados pelos Hospitais, inclusive em outros níveis hierárquicos da organização como o administrativo e o operacional.

A Rede Interagencial de Informações para a Saúde (Ripsa) (BRASIL, 2008) propõe que, se gerados e manejados de forma regular em um sistema dinâmico, os indicadores são instrumentos valiosos para a gestão e avaliação da situação de saúde, em todos os níveis e que um conjunto básico de indicadores provê matéria-prima essencial para a análise, tendendo a facilitar o monitoramento de objetivos e metas em saúde, estimular o fortalecimento da capacidade analítica das equipes e promover o desenvolvimento de sistemas de informação intercomunicados e constitui insumo para o estabelecimento de políticas e prioridades melhor ajustadas às necessidades da população.

Com relação às medidas necessárias para a implementação de um sistema de monitoramento e avaliação, Santos (2012) em seus estudos sobre a efetivação dessas práticas no âmbito do Governo Federal, identificou como dificuldades encontradas durante o processo, a falta de capacitação para a realização de avaliações e o risco de ausência de neutralidade nas avaliações dos indicadores.

No que se refere ao segundo aspecto, cabe reforçar que os indicadores funcionam como ferramentas que podem apontar o caminho ao comportamento desejado e servir de meios para que as metas sejam atingidas, mas a fim de que apresentem verdadeira utilidade, devem ser observados com honestidade de propósito, pois como toda estatística, se manipulados devidamente, se prestam a corroborar qualquer teoria que se queira desenvolver.

No que concerne à falta de capacitação, a fim de que isso não ocorra no âmbito da Marinha, sugere-se que sejam realizados investimentos em qualificação para o pessoal dos setores envolvidos, principalmente aqueles lotados no Serviço de Arquivo Médico e Estatística (SAME). Recomenda-se também a aplicação de recursos em Tecnologia de Informação a fim de se informatizar os processos de captação de dados.

## 5 CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, discutiu-se sobre a importância dos Indicadores de Desempenho para o processo de apuração, monitoramento e avaliação do alcance de resultados por parte das Empresas e Organizações e também sobre a sua adoção e uso nas Unidades Jurisdicionadas da MB.

Embora se tenha buscado demonstrar que eles são importantes, viu-se também que os ID são, em última análise, apenas ferramentas gerenciais destinadas a fornecer dados aos gestores e tomadores de decisão, a fim de conduzirem com maior consciência situacional suas empresas ou organizações e, assim sendo, não podem ter fim em si mesmos e que sua utilização deve ser sempre voltada para o subsídio do processo decisório e o aumento da transparência.

Nesse sentido, destacou-se a necessidade de os condutores da organização possuírem visão estratégica, com clara consciência dos objetivos e metas a serem alcançados, a fim de que todo o processo de captação de dados e cálculo de indicadores possa realmente contribuir para o aprimoramento da gestão e para o alcance e a melhoria dos resultados.

Além disso, apontou-se ainda que a MB tem como política incentivar as suas OM para que adotem sistemas administrativos com a finalidade de implementar a excelência em gestão e que, também na sua área da Saúde, já se podem observar resultados aparentes dessa orientação.

Complementando, registrou-se que a DSM tem como uma de suas tarefas planejar e supervisionar as atividades técnicas e gerenciais do Sistema de Saúde da Marinha e como uma de suas atribuições propor medidas que possibilitem aumentar a eficiência técnico-administrativa do SSM e que ela o faz por meio do PMAR, o qual no entanto se volta prioritariamente à análise de dados estatísticos e dos indicadores de saúde no âmbito naval.

Em função disso, foi proposto um Painel de Bordo padronizado, composto de indicadores voltados para mensuração do desempenho sob o enfoque gerencial, a ser instituído pela DSM em um conjunto específico de OM do Subsistema Assistencial do SSM.

Assim sendo, conclui-se que há aparentes avanços no que se refere ao reconhecimento da importância das atividades de monitoramento e de avaliação pela Marinha do Brasil, mas que há ainda, ao menos na área de Saúde, objeto de interesse deste estudo, espaço para aprimoramento na aplicação desses princípios e ferramentas, mormente no que se refere à apuração de indicadores de cunho gerencial e estratégico.

O objetivo deste trabalho foi o de contribuir para esse processo de melhoria, buscando suscitar um debate a respeito da validade de se adotar um Painel de Bordo de Indicadores de Desempenho comum para um conjunto específico de OMH subordinadas tecnicamente à Diretoria de Saúde da Marinha, dando a esse grupo um tratamento gerencial de rede hospitalar. O que se deseja é trazer o assunto para uma pauta de discussão e que isso contribua para o surgimento de novas ideias e práticas inovadoras que apresentem continuamente melhores resultados.

Finalizando, ressalta-se que o estudo não teve a pretensão de desenvolver um modelo ideal ou tampouco criticar qualquer modelo vigente, o trabalho realizado buscou passar a mensagem de que, embora a análise por meio de indicadores hospitalares não possa, por si só, solucionar os problemas da prestação de serviços no campo da saúde, esses podem se constituir em uma das ferramentas fundamentais na tomada de decisão do gestor hospitalar.



## REFERÊNCIAS

- ALVES, Adilson. **Fontes de Financiamento e Eficiência em dois Hospitais Privados Filantrópicos Paulistas: Um Estudo de Caso**. Tese Doutorado – Faculdade de Saúde Pública. Universidade de São Paulo. 129f. São Paulo, 1997.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Indicadores de Desempenho como Instrumentos de Gestão, Auditoria e Análise Econômica**. Revista de Conjuntura: Editada pelo Conselho Regional de Economia do Distrito Federal, Brasília, Ano VI, nº 23, jul/set de 2006. 2000. Trimestral. 38 p.
- BODINO, Jean. **Los Seis Libros de la República**. Buenos Aires: Hyspamerica, 1995.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 37.
- \_\_\_\_\_. Diretoria Geral do Pessoal da Marinha. **Portaria nº 84/DGPM**. Aprova o Regulamento da Diretoria de Saúde da Marinha. Brasília, DF, 20 jul. 2012c.
- \_\_\_\_\_. Gabinete do Comandante da Marinha. **Portaria nº 64/MB**. Aprova a Política Assistencial para o Sistema de Saúde da Marinha. Brasília, DF, 31 jan. 2014.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília: MARE, 1995.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil – **Circular nº 8-2010 da Secretaria Geral da Marinha**. SGM, 2010.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Marinha do Brasil – **Ordem Interna nº 10-01 da DCoM**, de 25 de junho de 2009.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. **Normas para Assistência Médico-Hospitalar (DGPM-401 3ªREV)**. DGPM. Brasília, DF, 2012b
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Planejamento Estratégico 2012-2015**. Brasília, MP, 2011a.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Gestão. **Documento de Referência do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA**. Brasília, DF, 2007.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**. Brasília, DF, 2009.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Brasília: MP, 2012a. 64 p.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal. **Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: Proposta de Abordagem**. SEEP/Senado Federal. Brasília, DF, 2013.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Técnica de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos**. Brasília: 2000.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias**. Brasília, 2011b. 37 p.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- FÁVERO, Cláudio Gil; FAJARDO, Jeisom de Melo. **O Emprego de Indicadores Estratégicos na Avaliação do Desempenho da Gestão Pública: O Caso da Marinha do Brasil**. VIII Congresso Nacional de Excelência em Gestão. 2012.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. – **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental - Planejamento e Políticas Públicas** v.1.- n.1- jun. 1989. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001.
- KAPLAN, Robert. S.; NORTON, David. P. – **A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard**. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- KARDEC, Alan; FLORES, Joubert; SEIXAS, Eduardo. **Gestão Estratégica e Indicadores de Desempenho**. Rio de Janeiro: Qualitymark: ABRAMAN, 2002.
- LA FORGIA, G. M.; COUTTOLENC, B. F. **Desempenho Hospitalar Brasileiro: em Busca da Excelência**. São Paulo: Singular, 2009.
- LIMA, Diana Vaz; CASTRO, Róbison Gonçalves. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2000.
- LONGO, Rose Mary Juliano. **Gestão da Qualidade: Evolução Histórica, Conceitos Básicos e Aplicação na Educação**. Brasília, janeiro de 1996. Trabalho apresentado no seminário “Gestão da Qualidade na Educação: Em Busca da Excelência”, dias 9 e 10 de novembro de 1995, no Centro de Tecnologia de Gestão Educacional, SENAC - SP.
- LUCINDA, Marco Antônio. **Qualidade: fundamentos e práticas para cursos de graduação**. RJ. Brasport. 2010.
- MACHLINE Claude; PASQUINI Antônio Celso. **Rede Hospitalar Nacional Usa Indicadores Gerenciais na Administração de Suas Unidades**. O Mundo da Saúde. São Paulo: 2011;35(3):290-299.
- MIRANDA, Luiz Carlos; SILVA, José Dionísio Gomes da. **Medição de Desempenho**. In: SCHMIDT, P. (Org.). **Controladoria: agregando valor para a empresa**. Porto Alegre, 2001.
- MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão Contemporânea: a ciência e arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro, Record. 1991.
- NASCIMENTO, Roosevelt Fitzner do. **A Auditoria De Desempenho e Suas Diferenças Metodológicas com o GESPÚBLICA: uma contribuição para a melhoria do controle interno na Marinha do Brasil**. 2010. 120 f.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. **O PPA como Instrumento de Planejamento e Gestão Estratégica**. Revista do Serviço Público 171-187. Brasília, abr /jun 2010.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estratégia e Estrutura Para Um Novo Estado**. Revista de Economia Política, vol. 17, nº3 (67), julho/setembro: 24-38. 1997.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova [online]. 1998, n.45, pp. 49-95. ISSN 0102-6445.

RIPSA. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações**. 2ª Edição. Brasília: OPAS, 2008

SANTOS, Adriana Rodrigues dos. **Monitoramento e Avaliação de Programas no Setor Público: a experiência do PPA do Governo Federal no período 2000–2011**. Monografia Curso de Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2012.

WERKEMA, Maria Cristina Catarino Werkema. **As Ferramentas da Qualidade no Gerenciamento de Processos**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, 1995.