

## Indicadores

### O que é?

Uma rápida pesquisa na internet sobre “indicadores” nos traz uma quantidade imensa de resultados sobre indicadores de negócios, indicadores econômicos, indicadores sociais, indicadores ambientais, indicadores de saúde, indicadores de educação, indicadores de governança, indicadores de qualidade de vida etc.

Todos esses indicadores têm uma coisa em comum: são de informações específicas. Já que os gestores exigem, regularmente, informações específicas para permitir a tomada de decisão adequada, os indicadores, muitas vezes, desempenham um papel importante nas organizações com e sem fins lucrativos.

Com este material, queremos oferecer mais conhecimento a respeito dos indicadores, especialmente, em um contexto de cooperação de desenvolvimento. Ele explica o conceito, destaca diferentes aspectos, dá sugestões sobre como formular indicadores e traz vários exemplos reais de indicadores dos recentes esforços de cooperação para o desenvolvimento nos níveis de projeto, programa e políticas públicas.

### Definição

O Dicionário de Língua Inglesa (do inglês, *English Language Dictionary*) descreve um indicador como

*“um instrumento que lhe dá informação”*

De acordo com essa descrição, os indicadores entram em cena em um contexto de cooperação de desenvolvimento no momento em que informações específicas são necessárias. Nesse contexto, diferentes definições estão sendo usadas.

De acordo com o OECD/DAC (Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), um indicador é:

*“Um fator ou variável quantitativo/a ou qualitativo/a que traga uma maneira simples e confiável de medir uma conquista, para refletir mudanças ligadas a uma intervenção ou para ajudar a avaliar o desempenho de um ator de desenvolvimento”* (Glossário dos Termos-Chave em Avaliação do CAD, maio de 2002)

De acordo com a definição adotada pela USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional), um indicador é:

*“uma variável cujo propósito é medir a mudança em um fenômeno ou processo”*

A Comissão Europeia descreve indicadores (de planejamento) como:

*“uma descrição dos objetivos do projeto em termos de quantidade, qualidade, grupo(s)-alvo(s), tempo e lugar”<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Fonte: Manual de Gestão de Ciclo de Projetos, março de 2001

Embora as diferenças possam estar, parcialmente, ligadas ao momento em que os indicadores entram em cena (etapas no ciclo do projeto), essas definições, também, ilustram duas visões existentes sobre indicadores. Enquanto na interpretação americana o indicador é igual à “variável”, uma interpretação europeia, frequentemente, resulta em incluir um prazo e uma base – e um valor-alvo para a variável. Nesta última interpretação, o indicador é (também) utilizado para elaborar melhor os objetivos, que ainda são formulados em termos bastante gerais. Nestes materiais que preparamos, você encontrará exemplos de ambas as interpretações.

## Indicadores no ciclo do projeto

Os indicadores são utilizados em várias etapas do ciclo do projeto ou do programa (ver figura 1). E já que as características dessas etapas se diferem, as funções dos indicadores também podem ser distintas.

Durante a etapa de identificação, o plano do projeto ou programa está sendo formulado em termos gerais e, normalmente, os indicadores (de planejamento) ainda não foram formulados nesta etapa. No entanto, os indicadores já podem desempenhar um papel crucial na obtenção de informações mais precisas sobre o contexto da intervenção e os problemas a serem enfrentados. Ao longo desse estágio de identificação, as organizações tentarão reforçar a qualidade da análise situacional usando indicadores específicos.

Por exemplo, antes de iniciar uma intervenção em relação ao HIV/AIDS, indicadores sobre a prevalência de HIV podem ser úteis para comparar a situação entre regiões/áreas e/ou grupos de beneficiários e justificar um foco regional ou em um grupo-alvo. Além disso, uma vez que a intervenção esteja sendo implementada, esses dados podem muito bem servir como importantes parâmetros.

Para os indicadores relacionados ao HIV/AIDS, importantes esforços estão sendo realizados pela UNAIDS ([www.unaids.org](http://www.unaids.org)). Para indicadores mais gerais relacionados à saúde, consulte, por exemplo, a OMS ([www.who.int](http://www.who.int)).

Durante a etapa de formulação, o plano inicial precisa ser trabalhado detalhadamente e, em geral, vários indicadores estão sendo formulados nesse momento. Nessa fase, eles são chamados de “indicadores de planejamento” ou, às vezes, também de Indicadores Objetivamente Verificáveis (IOVs). Ser “objetivamente verificável” se refere ao fato de que pessoas diferentes irão obter as mesmas informações ao usar o indicador.

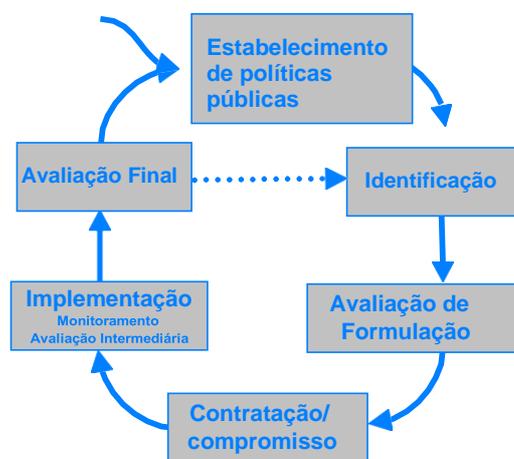


Figura 1. O Ciclo do Projeto

<b>Objetivo(s) Geral(is)</b>	<b>IOV</b>	<b>FdV</b>	
<b>Propósito do Projeto</b>	<b>IOV</b>	<b>FdV</b>	<b>Suposições</b>
<b>Resultados</b>	<b>IOV</b>	<b>FdV</b>	<b>Suposições</b>
<b>Atividades</b>	<b>Entradas</b>		<b>Suposições</b>
			<b>Pressupostos</b>

Figura 2. Indicadores IOV no quadro lógico

Caso o plano seja trabalhado em uma matriz lógica, os indicadores de planejamento ou IOVs são apresentados na segunda coluna da matriz.

Os indicadores são, geralmente, formulados para os Objetivos Gerais, para o Propósito do Projeto e para os Resultados. Isso oferece um nível suficiente de detalhes para a etapa de formulação.

Junto com os indicadores, também, são identificadas as fontes onde se encontram as informações referidas no indicador. Essas são chamadas Fontes de Verificação (FdV) e estão incluídas na matriz do quadro lógico na terceira coluna. A identificação dessas FdVs nessa fase é altamente recomendada, uma vez que discussões sobre onde encontrar as informações ou como recolhê-las, frequentemente, levam à reformulação do indicador. No pior dos casos, em que as informações referidas no indicador não podem ser obtidas, o indicador torna-se inútil e um novo deve ser formulado.

O desenvolvimento de indicadores durante a etapa de formulação é crucial. Em primeiro lugar, quando os objetivos ainda são vagos, os indicadores (de planejamento) são necessários para obter informações sobre o grupo-alvo, o prazo e tanto os valores iniciais quanto os almejados (alvos) (abordagem europeia, ver página 2). Sem essas informações, a alocação e o orçamento dos recursos, bem como o planejamento operacional, permanecem quase impossíveis. Por exemplo, um objetivo como o “aumento da produtividade do trabalhador” significa muito pouco sem se especificarem a natureza exata dessa produtividade, o quanto se deve aumentar para quantos trabalhadores e dentro de qual prazo. Nesse caso, a formulação dos indicadores é até mesmo um pressuposto para que haja a finalização adequada do plano.

Em segundo lugar, também, é altamente necessário, já nessa etapa (de formulação), definir como acompanhar o progresso em direção aos objetivos durante a implementação. Veja, por exemplo, os indicadores formulados para se acompanhar o progresso do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Como nesse caso o prazo e o valor-alvo já estão claramente definidos nos chamados “alvos”, a formulação do indicador limita-se à variável (interpretação americana).

Conforme explicado acima, um plano completo incluirá informações sobre o grupo-alvo, o prazo, os valores iniciais e os almejados (alvos). Essas informações podem ser incluídas já nos objetivos ou ainda ser especificadas detalhadamente nos indicadores. O plano concluído, incluindo os indicadores, agora fornecerá uma base sólida para a gestão durante a implementação e, portanto, para a fase de monitoramento e avaliação também.

Durante a fase de implementação, as atividades de monitoramento e avaliação dão aos gestores informações específicas, para as quais, novamente, os indicadores são utilizados. Obviamente, os indicadores (de planejamento) formulados no nível dos resultados, propósito e objetivo geral serão o ponto de partida para o monitoramento e a avaliação. No entanto, durante a implementação, os gestores se interessarão por outros aspectos da intervenção também, como o esgotamento do orçamento ou os gargalos específicos causados por fatores externos. Nesse contexto, algumas organizações distinguem indicadores de entrada, indicadores de saída etc., referindo-se, basicamente, ao tipo de monitoramento para o qual são utilizados (ver figura 3)

## Indicadores de entrada

Recursos: tempo, dinheiro, pessoal, material

## Indicadores de processo

Recursos



Resultados/Saídas

## Indicadores de ação/ Indicadores de saída

Ação



Resultados/Saída

## Indicadores de reação/ Indicadores de resultado

Resultado



Propósito/Resultado

## Indicadores de impacto

Propósito



Objetivo Geral

## Indicadores de contexto

Fatores Externos

**Figura 3. Diferentes indicadores e foco de monitoramento**

Fora isso, um gestor pode querer monitorar aspectos que nem sequer são mencionados no quadro lógico (como problemas na gestão de recursos humanos, na frequência de relatórios etc.). Com base nas necessidades específicas de informações dos gestores, uma variedade de indicadores de monitoramento pode ser identificada.

Para avaliação e, como consequência, para indicadores de avaliação também, o mesmo princípio é aplicável. Dependendo dos critérios de avaliação (como relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade e impacto), as demandas de informações do gestor (assunto em análise) e as relacionadas a ela, o foco dos indicadores de avaliação terá de ser ainda mais especificado. Mais uma vez, o planejamento (e o monitoramento) dos indicadores serão uma boa base para as atividades de avaliação. Por exemplo, já que o impacto está intimamente relacionado às conquistas no nível do objetivo geral, as mudanças nas diferentes variáveis (indicadores de planejamento/ monitoramento nesse nível) facilitarão a valorização do impacto. Da mesma forma, os indicadores de planejamento/ monitoramento do propósito e no nível do resultado darão informações para se avaliar a eficácia.

O monitoramento de indicadores sobre o esgotamento orçamentário e sobre o uso dos recursos facilitará a avaliação da eficiência, e indicadores relacionados ao contexto podem muito bem dar apoio à valorização da sustentabilidade.

## Tipos de indicadores

Distinguimos dois tipos de indicadores:

- 1) Indicadores diretos, que se referem diretamente ao assunto para o qual foram desenvolvidos
- 2) Indicadores indiretos, que só se referem de forma indireta ao assunto

## Indicadores diretos

Esses indicadores apontam diretamente para o tema de interesse. É o caso, muitas vezes, dos assuntos operacionais e mais técnicos. O que o gestor quer saber pode ser (e geralmente é) medido diretamente. Um bom exemplo de um indicador direto, que poderia não ser tão fácil de medir, é “a proporção da população que ganha abaixo de US\$ 1 por dia” (veja o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio n. 1 apresentado acima).

## Indicadores indiretos

Indicadores indiretos (ou indicadores *proxy*) referem-se de forma indireta ao objeto de interesse. Pode haver várias razões para se formularem indicadores indiretos:

- O assunto de interesse não pode ser medido diretamente. Esse é, particularmente, o caso de assuntos mais qualitativos, como mudança comportamental, condições de vida, boa governança etc.;
- O tema da análise pode ser medido diretamente, mas é muito delicado fazê-lo, por exemplo, no nível de renda ou, no contexto de uma intervenção quanto ao HIV/AIDS, no nível do “sexo seguro”;
- O uso de um indicador indireto pode ser mais econômico do que o uso de um direto. Por isso, indicadores indiretos são ferramentas de gestão muito frequentes. Geralmente, os gestores não procuram dados cientificamente confiáveis, mas informações gerenciais. Um indicador indireto pode muito bem representar o equilíbrio correto entre o nível de confiabilidade das informações e o esforço necessário para a obtenção dos dados.

## Siglas SMART e SPICED

Cada vez mais organizações são chamadas pelo público em geral e por seus doadores para prestar contas de suas conquistas em termos de resultados concretos. Para que intervenções de desenvolvimento sejam possíveis, espera-se que projetos e programas se tornem cada vez mais “SMART” (em português, “inteligentes”):

<b>S</b>	<b>Específico</b>	
<b>M</b>	<b>Mensurável</b>	
<b>A</b>	<b>Atingível</b>	Ou: aceitável, aplicável, apropriado, realizável ou acordado (para ressaltar a importância do entendimento comum)
<b>R</b>	<b>Relevante</b>	Ou: confiável, realista (alcançável/ possível são usados também)
<b>T</b>	<b>determinado pelo Tempo</b>	

Nesse contexto, algumas organizações enfatizam a formulação de objetivos SMART; outras, os indicadores SMART. No primeiro caso, uma vez que os objetivos já abarcam um prazo e valores iniciais e valores-alvo, muitas vezes, os indicadores são formulados como variáveis (ver seção 2 novamente). Na segunda interpretação, a variável é preenchida com um prazo, valores iniciais e valores-alvo. Consequentemente, esses indicadores são mais específicos, incluindo informações sobre grupos-alvo e o que precisa ser alcançado para eles (indicadores SMART).

Obviamente, os objetivos e/ou indicadores SMART têm um papel importante na gestão baseada em resultados e na discussão sobre prestação de contas. Assim, é de menor importância “o quando” se tornar SMART durante a formulação da lógica da intervenção (atividades⇒resultados⇒objetivos⇒metas) ou enquanto se formulam os indicadores.

Roche (2002) afirma que, quando os indicadores são mais utilizados como exemplos específicos de mudança (Avaliação de Impacto para Agências de Desenvolvimento), diferentes características se tornam importantes. Nesse contexto, ele se refere aos indicadores SPICED (em português, “condimentados”, “temperados”):

Propriedades	Definição
<b>Subjetiva</b>	Os respondentes têm uma posição ou experiência especial que lhes dá ideias únicas, que podem render um retorno muito alto sobre o tempo dos pesquisadores. Nesse sentido, o que pode ser visto por outros como 'episódico' torna-se dados críticos por causa do valor da fonte.
<b>Participativa</b>	Os indicadores devem ser desenvolvidos em conjunto com aqueles que sejam os mais bem colocados para avaliá-los. Isso significa engajar os beneficiários finais de um projeto, mas, também, pode significar envolver funcionários locais e outras partes interessadas.
<b>Interpretada e transmissível</b>	Indicadores definidos localmente podem não significar muito para outras partes interessadas, por isso, frequentemente, precisam ser explicados.
<b>verificação Cruzada e comparada</b>	A validade da avaliação precisa ser cruzada, comparando diferentes indicadores e progressos, e usando diferentes respondentes, métodos e pesquisadores.
<b>Empoderadora (capacitante)</b>	O processo de definição e avaliação de indicadores deve ser empoderador por si próprio e permitir que grupos e indivíduos reflitam criticamente sobre sua situação em mudança.
<b>Diversa e desagregada</b>	Deve haver um esforço proposital para buscar diferentes indicadores de uma gama de grupos, especialmente, homens e mulheres. Essas informações precisam ser registradas de modo que tais diferenças possam ser avaliadas ao longo do tempo.

## O que você pode fazer com ele?

### (Sub-) Perguntas básicas

- A definição de indicadores constitui a base para o monitoramento e a avaliação de projetos e programas.

### Resultados

- 

## Como usá-lo?

### Processo

Os indicadores são definidos para termos informações inequívocas sobre intervenções e suas conquistas, mas nunca são um fim em si mesmos. As razões para a definição de indicadores nas diferentes fases do ciclo foram explicadas acima. No entanto, o trabalho sobre indicadores não termina aqui. Indicadores relevantes têm de nos levar a informações gerenciais. Para obter essas informações de gestão, é necessário criar um sistema de coleta e processamento de dados e emissão de relatórios. Esses assuntos estão ainda mais detalhados em diferentes materiais sobre monitoramento e avaliação. No entanto, nem é preciso dizer que os indicadores desempenham um papel crucial na operacionalidade dos sistemas de informação gerencial.

## **Base**

A definição de um LogFrame (quadro lógico) que inclua as suposições.

## **Acompanhamento**

Monitoramento e avaliação do programa ou projeto.

## **Requisitos e limitações**

- Força os planejadores a pensar desde o início sobre como eles vão monitorar e avaliar um projeto.
- O LogFrame (quadro lógico) busca apenas indicadores para efeitos planejados/esperados e ignora evidências de efeitos ou eventos ou processos inesperados que possam ameaçar o sucesso do projeto.

## Exemplo

Indicador para a situação geral do HIV, proposto pela UNAIDS:

### "Prevalência de HIV entre gestantes"

"Percentual de gestantes (15 a 24 anos) que frequentam clínicas de pré-natal cujo sangue foi testado e são soropositivas para o HIV"

*Nota:* Use apenas dados de testes de sangue anônimos não vinculados para evitar vieses.

Os esforços para o cumprimento dos [Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU](#) até 2015 estão sendo monitorados. O quadro de relatórios inclui oito metas, com base na [Declaração do Milênio da ONU](#). Para cada objetivo, há uma ou mais metas específicas, juntamente com indicadores sociais, econômicos e ambientais específicos utilizados para acompanhar o progresso em relação aos objetivos. Mais de 40 indicadores são identificados para monitorar o progresso.

#### Objetivo 1: Erradicar a extrema pobreza e a fome

*Meta 1 para 2015:*

*Metade da proporção de quem vive com menos de um dólar por dia e que passa fome*

Indicadores relacionados:

1. Proporção da população que vive com menos de US\$ 1 por dia (valores-PPP)
2. Desvio de pobreza [incidência x profundidade da pobreza]
3. Parcela do quintil mais pobre no consumo nacional

Veja também [www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals)

Com a formulação de metas claras, os ODMs indicam o que deve ser alcançado em termos de desenvolvimento até 2015. Os indicadores identificados (variáveis neste caso) são sinais importantes (diretos e indiretos; veja também abaixo) apontando mudanças em relação ao ODM 1.

#### **Indicadores indiretos referem-se às informações que procuramos de forma indireta:**

Em um sistema crediário em Gana, as poupanças de mulheres que estavam reservadas para reinvestimento pareciam ser um bom indicador indireto (ou *proxy*) para seus ganhos.

#### **Analisando aspectos da Governança, inúmeros indicadores de desempenho são desenvolvidos.**

- "Qualidade da Gestão Orçamentária e Financeira"
- "Índice de Percepção da Corrupção"
- "Qualidade dos Serviços Governamentais"

Veja também: [www.worldbank.org/publicsector/indicators](http://www.worldbank.org/publicsector/indicators)

#### Objetivo de Desenvolvimento do Milênio 3: Promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres

*Meta 4: Eliminar a disparidade de gênero nos ensinos fundamental e médio, preferencialmente, até 2005, e para todos os níveis de educação até 2015*

Um dos 4 indicadores para esse objetivo e alvo:

Indicador 10. Proporção de mulheres alfabetizadas em relação aos homens entre 15 e 24 anos

Veja também [www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals)

## Etapas na formulação de indicadores

Esta seção oferece algumas sugestões sobre como formular indicadores. Por razões práticas, as sugestões incluirão as etapas necessárias para a formulação de indicadores SMART.

Primeiramente, evite reinventar a roda. Esforços consideráveis para formular indicadores já estão sendo realizados no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em geral e de muitas áreas de interesse, como Alívio da Pobreza, Desenvolvimento Econômico, Governança e setores como Saúde e Educação. A internet dá acesso a muitos desses esforços e, portanto, pode ser uma grande ajuda como uma primeira orientação.

Em segundo lugar, as tentativas de formular um indicador completo logo de cara raramente resultam em indicadores de boa qualidade. Portanto, abaixo, com base nas características dos indicadores SMART, está sendo trabalhada uma abordagem escalonada. É uma boa prática dar um passo por vez e se preocupar com a formulação precisa do indicador em um estágio posterior.

Visto que os indicadores de planejamento, monitoramento ou avaliação servem a propósitos ligeiramente diferentes, é útil ter clareza sobre o status do projeto ou programa no ciclo de vida antes de começar a formular os indicadores. Durante a formulação de indicadores, dar os seguintes passos pode ajudar:

### 1. O QUÊ

Juntar ideias sobre as variáveis, que podem fornecer meios para medir a mudança nos objetivos ou fenômenos. Durante esse *brainstorm* (reunião de ideias), a qualidade mínima ou o padrão do fenômeno são levados em conta (**o que e o quão bom é**)

### 2. QUANTO

Definir a magnitude da mudança que queremos alcançar

### 3. QUEM

Esclarecer quem pertence ao grupo-alvo. Muitas vezes, informações específicas sobre quem pertence ao grupo-alvo são necessárias, por exemplo, nos casos em que especificar o gênero é necessário

### 4. ONDE

Essa etapa inclui informações específicas sobre a área de intervenção, caso isso já não fique claro a partir do passo 3

### 5. QUANDO

Essa etapa inclui a definição do prazo

O *brainstorm* sobre as variáveis (passo 1) pode muito bem levar a uma série de opções diferentes. Especialmente, quando as variáveis indiretas forem identificadas, verifique a validade, a precisão, a sensibilidade e a relação custo-efetividade<sup>2</sup> e decida qual delas atenderá melhor às necessidades de informação dos gestores envolvidos. O custo-efetividade, é claro, também precisa ser considerado para indicadores diretos e pode muito bem ser um motivo para se escolherem indicadores indiretos.

<sup>2</sup>

validade: relação causal com fenômenos de interesse

precisão: é a variável mensurável de forma suficientemente precisa

sensibilidade: a variável está reagindo de forma rápida e clara o suficiente

custo-efetividade: equilíbrio certo entre confiabilidade e esforços necessários para a obtenção dos dados