

CONSTRUÇÃO DO MODELO DE AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS GOVERNAMENTAIS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS¹

Sebastião Helvécio Ramos de Castro

Raquel de Oliveira Miranda Simões

André Proença

Glauco Knopp

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública no Brasil e em diversos países vem passando por transformações na sua forma de operar e existir, em decorrência de movimentos reformistas iniciados no começo da década de 80 do século passado, com o intuito de remodelar e reestruturar o aparelho do Estado. No cerne dessas reformas estão: a crise fiscal do Estado; a crise do modelo de Estado de Bem-Estar Social; e o esgotamento do modelo burocrático de gestão até então prevalente na Administração Pública, cujas disfunções sobrepujaram as benesses previstas em sua origem.

Inicialmente motivadas pela crise fiscal, as reformas avançaram em direção à busca de um Estado eficiente, eficaz e efetivo, capaz de responder aos anseios e necessidades da população. No Brasil, as reformas do setor público iniciadas na década de 1990 se pautaram por uma corrente de pensamento ou movimento conhecido por Nova Gestão Pública, cujo pressuposto é que o Estado burocrático weberiano é caro, moroso e ineficiente, autorreferido, rígido, centralizado e excessivamente focado no controle dos meios (rotinas, procedimentos e normas) e que o mesmo deveria ser substituído por um Estado gerencial, mais ágil, flexível, descentralizado e com maior orientação e controle por resultados.

1 Trabalho adaptado de “Controle de Resultados: a experiência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para a melhoria da gestão pública e da *accountability* democrática”, publicado em sua versão original no VI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 - 11 Nov. 2011.

À reboque dessas transformações, as Entidades Fiscalizadas Superiores – EFS (Barzelay, 1997; Pollitt *et al.*, 1999), mais especificamente as instituições de controle externo, sejam elas Auditorias-Gerais, Controladorias ou Cortes de Contas, em diversos países de democracia avançada, empreenderam mudanças institucionais para adequar sua atuação às transformações sofridas por seu objeto de fiscalização e controle, a dizer, a Administração Pública. Novas modalidades de revisão e controle governamental, como as auditorias de desempenho (também conhecidas por auditoria operacional), por exemplo, foram incorporadas ao escopo de trabalho de controle externo das EFS.

Apesar das Cortes de Contas terem surgido originalmente com a preocupação do controle da legalidade da gestão contábil e financeira do setor público, as transformações no papel do Estado levaram-nas a buscar novas formas de monitoramento, avaliação e controle que fossem além da mera verificação dos aspectos formais dos atos administrativos, incorporando técnicas de controle gerencial que contemplassem questões de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Na experiência internacional, a mensuração, o monitoramento e a avaliação de políticas podem ser vistos de forma variada: como uma forma de controle, acompanhado de incentivos positivos e negativos (perspectiva da Nova Zelândia); como instrumento de coordenação, ajuste e aprendizado organizacional, onde a experimentação, e não o controle, é a aposta para a melhoria do desempenho (perspectiva da Austrália e Suécia); e como mecanismo de aprendizado sobre como melhorar os serviços prestados (Pacheco, 2009).

A ideia que está por trás da adoção desse instrumental é que as organizações públicas devem ser responsabilizadas não só pela sua forma de funcionamento, como também pelos resultados de sua atuação (Barzelay, 1997). Dessa forma, ao adotá-las, os órgãos de Controle da Administração Pública estariam expandindo sua atuação para além do controle de conformidade e da promoção da *accountability* de regularidade. Estariam exercendo também um controle por resultados, contribuindo sobremaneira para promover

accountability de desempenho e, conseqüentemente, para a *accountability* democrática. Desempenho e conformidade são partes complementares do controle burocrático e fundamentais para a democracia, portanto, uma não substitui a outra (Gomes, 2002).

Na prática, este movimento implica tornar, em alguma extensão, as Cortes de Contas em agências de avaliação, adotando um estilo próprio, já que este processo está em construção (Barzelay, 1997; Noronha, 2004). Este movimento é muito desafiador do ponto de vista metodológico, podendo ocorrer de formas distintas, tendo em conta peculiaridades relacionadas aos contextos de aplicação e aos objetos de análise (políticas, programas, projetos, ações, eventos etc.).

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU), a partir do final dos anos 1990, seguindo a tendência de controle da gestão pública das EFS de outros países², introduziu mudanças em sua estrutura e processos internos e iniciou a adoção de técnicas de revisão e controle governamental por resultados, com vistas a induzir a melhoria do desempenho da administração pública brasileira.

Apesar do esforço empreendido pelo TCU há mais de uma década, os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais brasileiros pouco avançaram nessa questão. Verifica-se, ainda, o predomínio de revisões e controles de conformidade sobre atividades de monitoramento, avaliação e controle de resultados. É imperioso, portanto, que a prática de monitoramento e avaliação de resultados governamentais, incluindo a adoção de sistemas de indicadores de desempenho para avaliação da gestão pública, se espalhe pelos TCEs, TCMs e outras instâncias de controle (Nóbrega, 2010). Como afirmam Marini *et* Martins (2006, p. 2):

A grande lacuna nesta área [controle externo] é que as iniciativas, quase sempre, se limitam ao controle dos insumos, ou dos meios numa perspectiva de avaliação da conformidade normativa. O desafio é o de adotar mecanismos de controle orientados a resultados, auditorias de gestão e controle social.

2 Para mais informações consultar o estudo realizado pelo TCU nos anos de 1999 e 2000, intitulado “Tendências de Controle da Gestão Pública”.

No Brasil, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no exercício de suas competências e atribuições constitucionais e legais, em consonância com a reforma gerencial implantada pela administração pública mineira, iniciou, em 2010, um movimento pioneiro visando implementar e sistematizar as ações de monitoramento e avaliação do desempenho governamental por meio de indicadores, no âmbito do acompanhamento da execução orçamentária e financeira e da emissão do parecer prévio sobre as Contas Anuais do Governador.

Partiu-se do princípio de que a transição para um modelo de Administração Pública estadual eficiente, eficaz e efetiva requer um avanço correlato na prática do controle externo (Nóbrega, 2010), de forma que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) contribua mais significativamente para a melhoria da gestão pública e para a *accountability* democrática.

Neste capítulo, será apresentado o trabalho desenvolvido no âmbito do TCEMG para a avaliação do desempenho do Governo do Estado de Minas Gerais por meio de indicadores de resultados finalísticos do Estado e os sugeridos pelo TCEMG. O capítulo está estruturado da seguinte forma: i) além dessa introdução, são apresentadas; ii) as etapas e metodologia adotadas para o desenvolvimento do trabalho realizado pelo TCEMG; e iii) as considerações finais, que trazem os resultados alcançados e os desafios a serem enfrentados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para a sustentabilidade de sua iniciativa.

2. MONITORAMENTO & AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO GOVERNAMENTAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A iniciativa do TCEMG é pioneira entre os estados, em linha com o protagonismo gerencial de Minas Gerais no cenário nacional e internacional. Algumas considerações conceituais e metodológicas são essenciais para que esta iniciativa possa ser compreendida

e qualificada como um processo que se inicia e, desta forma, inicia seu próprio ciclo de aprendizagem.

2.1. Considerações conceituais e metodológicas

Existem muitos conceitos (escolas, linhas, movimentos etc.) a respeito do que seja avaliação (e, complementarmente, monitoramento, termo usualmente empregado de forma xipófaga). Admitindo-se e respeitando-se matizes diversos, a noção de avaliação está relacionada à formação de um juízo sobre algo (um objeto, usual e genericamente tratado como uma intervenção, que pode ser uma política, programa, projeto, ação, atividade, iniciativa, evento etc.), em determinados momentos bem localizados no tempo (antes, no meio ou depois) e com o propósito de explicar (retro ou prospectivamente) e alterar um estado de coisas (gerar melhorias, aprendizado, responsabilizar etc.) (Rua, 2000; Martins et Marini, 2010).

Há, portanto, nas avaliações, um momento de gerar informações sobre algo (seu mérito, relevância, pertinência, desenho e desempenho) e difundi-las, incorporá-las aos processos decisórios dos agentes envolvidos (para que tenham os efeitos desejados) (Mokate, 2002).

Já o monitoramento é contínuo, buscando a geração de informações predominantemente sobre o desempenho (e mais relacionado à execução) que possibilitem ajustes de curso a qualquer momento (Rua, 2000).

Avaliação é foto, monitoramento é filme. Controlar o desempenho implica tanto monitoramento quanto avaliação.

Um modelo de avaliação é um conjunto coerente de definições constantes do quadro 2.1.

Propósito	Para que avaliar?	Melhoria e aprendizado. Transparência e responsabilização.
Objeto	O que avaliar?	Intervenções/atuação (políticas, programas, projetos, ações, eventos, serviços, processos...). Instituições. Pessoas. Riscos.
Processo	Quais são as questões da avaliação? Que respostas buscam?	Mérito: havia um problema que realmente requeria uma intervenção (programa/projeto/ação)? A intervenção atendia às necessidades da sociedade? A intervenção tinha mesmo o potencial de resolver os problemas que o geraram? A intervenção foi desenhada levando em consideração o contexto, as possibilidades e a cultura local? A intervenção usou os recursos humanos, técnicos, tecnológicos, financeiros e políticos de forma adequada? Relevância/desempenho: em que medida a intervenção realizada valeu a pena, produziu mudanças, alcançou os resultados esperados e contribuiu para o impacto necessário para transformar a realidade? Quais são as tendências futuras?
	Qual é o corte temporal, que período ou momento?	Início, meio (intermediário) ou fim.
	Qual é o tipo da avaliação?	Interna: realizada pela equipe executora (auto-avaliação) ou por especialistas de outras áreas da mesma organização. Externa: realizada por profissionais que não participaram de nenhuma fase do ciclo da iniciativa. Mistas: realizada por equipes compostas de elementos externos e internos à intervenção. Participativas: realizadas com o envolvimento do público-alvo.
	Qual é a abordagem metodológica?	Estudos experimentais: comparações (estatísticas) entre grupos que passaram e não passaram pela intervenção como meio de verificação da eficácia da intervenção. Estudos de linha de base: comparações entre pontos de partida (V0) e pontos de chegada (metas) usando o método qualitativo (entrevistas, narrativas) para identificar relações de causalidade (complexas com causalção recíproca, sujeitas à temporalidade e causas rivais).

Propósito	Para que avaliar?	Melhoria e aprendizado Transparência e responsabilização
	Que informações são necessárias (o que se quer saber sobre o/os objeto/s)?	Atributos/variáveis que caracterizam o(s) objeto(s) de avaliação são definidos por meio de indicadores. Indicadores são métricas. Seleção e/ou construção de indicadores.
Processo	Como será possível coletar as informações?	Fontes de dados e informações para os indicadores.
	Como analisar as informações e os indicadores?	Sejam estudos experimentais ou de linha de base: o que os dados revelam? Quais as possíveis respostas às questões de mérito e relevância? Quais as evidências ou hipóteses de causalidade?
	Qual é o produto da avaliação?	Formato de apresentação dos dados, análises e conclusões.
Promoção & Uso	Como promover o bom uso das informações, de modo que os envolvidos as utilizem para melhorar a intervenção? Como comunicar os resultados e em que espaços dialogar, aprender e tomar decisões que corrijam os rumos da intervenção?	<p>A quem comunicar? (público-alvo, sistema decisório, parceiros, gestores, meios de comunicação, equipe técnica, financiadores, instâncias de governo).</p> <p>O que deve ser comunicado? Diferentes atores possuem diferentes necessidades. Definir: que informações precisam, com que frequência, em que momento?</p> <p>Como comunicar? Meios, formatos e linguagem influem no acesso, confiabilidade e compreensão, fatores decisivos para o uso:</p> <ul style="list-style-type: none"> Exposições às equipes, audiências públicas, fóruns comunitários. Vídeos e apresentações multimídia. Folders visualmente amigáveis. Banners com faixas de desempenho (vermelho, amarelo, verde e azul). Painel de indicadores com seus respectivos resultados (Central de resultados).

Quadro 2.1. O que, como e para que avaliar

(Instituto Publix, 2011a)

Não existem modelos de avaliação perfeitos em termos de escopo, metodologia e *timing*. É impossível (e inviável) avaliar tudo, sem limitações e nos tempos certos. Avaliações custam, metodologias são limitadas, o tempo flui de forma instável (podendo encurtar ou alargar períodos avaliatórios) e há múltiplos problemas de confiabilidade e qualidade de informações. A meta-avaliação, ou seja, a avaliação do modelo de avaliação, deve ser sempre um componente ativo dos modelos propostos, proporcionando minimizar limitações e promover melhorias em bases sustentáveis.

Mas é desejável que a construção de modelos de avaliação busque alcançar os seguintes atributos (Instituto Publix, 2011b):

- Seletividade: escolha dos objetos segundo critérios de significância;
- Coerência: alinhamento entre objeto e metodologia;
- Integração: intra-modelo e extra com outros modelos;
- Simplicidade e adequação instrumental: escolha e desenvolvimento de instrumentos, segundo critérios de funcionalidade;
- Qualidade: verossimilhança e *timing* das informações geradas;
- Consumo e apropriação: aproveitamento da informação no processo gerencial por dentro e por fora (via mecanismos de transparência, *accountability* e participação de públicos externos);
- Confiabilidade: credibilidade das informações e explicações geradas;
- Legitimidade: envolvimento dos públicos de interesse;
- Contestabilidade: confrontação de informações, verificações cruzadas e auditoria de dados.

Ainda assim, existem muitas questões, limitações e posturas que devem ser observadas na implementação de qualquer modelo de avaliação.

Primeiramente, avaliar implica “medir”. A mensuração, usualmente por meio de indicadores qualitativos ou quantitativos, é algo sempre muito difícil e sujeito a muitas limitações. Não existem medidas perfeitas e medir bem é gerenciar restrições de mensuração.

Bouckaert *et Balk* (1991), citados por Pacheco (2009), fazem referência a 12 “doenças” relativas à medida de desempenho em organizações públicas:

Alegações para não mensurar, monitorar e avaliar o desempenho:

1. *Doença do Dr. Pangloss*, ou a insistência em não medir algo por acreditar que aquilo não existe;
2. *Doença da impossibilidade*, alega ser impossível medir resultados no setor público ou em determinada área; e
3. *Hipocondria*, considera que no setor público não se deve vangloriar de algo que tenha resultados positivos.

Problemas com a percepção das medidas/números:

4. *Doença do côncavo/convexo*, leva à percepção aumentada ou diminuída do que está sendo medido;
5. *Hipertrofia/atrofia*, o ato de medir estimula a produção desnecessária de mais *outputs* ou sua redução indesejada; e
6. *Doença de Mandelbrot*, ignora o fato de que o resultado da medida depende de como se mede.

Problemas relacionados às medidas, propriamente ditas:

7. *Poluição*, ou fato de misturar diferentes elementos daquilo que está sendo medido;
8. *Inflação*, uso desnecessário de um grande número de medidas;
9. *Doença dos iluminados*, ou *top down*, os dirigentes decidem sozinhos o quê e como medir e impõem suas decisões à organização, sem suficiente comunicação, levando à desmotivação dos funcionários;
10. *Doença do curto prazo*, estimula comportamentos voltados apenas para os resultados imediatos de suas ações;
11. *Miragem*, mede-se algo diferente do que se considera estar medindo; e
12. *Doença de desvio de comportamento (shifting disease)* causada por medidas que não contemplam a finalidade da organização e acabam provocando comportamento adverso.

Apesar das “doenças”, há evidências suficientes que comprovam a contribuição da mensuração, monitoramento e avaliação para a efetiva melhoria de resultados alcançados pelas organizações públicas. Por mais problemas que tenham os indicadores, pois é possível que haja várias das doenças mencionadas, ainda assim é melhor tê-los e debatê-los do que não tê-los. Uma cesta combinada e balanceada de indicadores pode contribuir para evitar tais “doenças”. Em suma, o grande risco é a mensuração tornar-se um fim em si mesma, desvinculada do objetivo maior que é a melhoria das políticas e serviços públicos prestados ao cidadão.

2.2. As etapas do trabalho e a metodologia adotada pelo TCEMG

Em 2011, o TCEMG avaliou, no âmbito da Prestação Anual de Contas do Governador, o desempenho do Governo de Minas Gerais referente ao exercício de 2010. Para a realização desse trabalho, o órgão contou com o apoio técnico especializado de uma instituição externa nas temáticas “Construção de Modelos de Monitoramento & Avaliação” e “Modelagem de Indicadores”.

O trabalho iniciou-se com a realização do mapeamento da realidade organizacional do TCEMG, por meio do qual se identificou as principais potencialidades, necessidades e oportunidades para a realização da avaliação do desempenho governamental pelo Órgão.

O mapeamento serviu de insumo para a customização da capacitação fornecida aos servidores do TCEMG, que estariam direta e indiretamente envolvidos com o trabalho de avaliação do desempenho do Governo do Estado de Minas Gerais por meio de indicadores.

Durante a capacitação, além de serem fornecidos conteúdos teóricos referentes ao escopo do trabalho que estava sendo iniciado, foram delineados o modelo de monitoramento e avaliação vigente no TCEMG e o modelo desejado pela Organização.

Os modelos de monitoramento e avaliação do TCEMG, inicial e proposto, construídos pelos técnicos do Tribunal de Contas durante a capacitação, são apresentados no quadro 2.2:

Questões de Avaliação	Modelo inicial	Modelo proposto
Para que avaliar?	<p>Mandato legal do TCE. Transparência. Responsabilização de agentes públicos. Alocação regular e efetiva de recursos (mais conformidade e menos desempenho).</p>	<p>Mandato legal do TCE. Transparência. Responsabilização de agentes públicos. Alocação regular e efetiva de recursos (conformidade e mais desempenho).</p>
O que avaliar?	<p>Execução orçamentária, a partir dos instrumentos de planejamento governamental, demonstrada por áreas temáticas e respectivos programas governamentais. Avaliação da execução física e financeira dos programas, de forma agregada e desagregada, neste caso selecionados, basicamente, pelo critério da materialidade. Conformidade e legalidade da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, acompanhando e avaliando, em especial, o cumprimento dos limites constitucionais e legais. Avaliação da conjuntura econômica nacional e mineira.</p>	<p>Ação, atuação, desempenho do governo a partir de suas áreas de resultados, seus programas, projetos e atividades, considerando como áreas focais a saúde, a educação e a segurança, e nestas, os programas estruturadores e associados, selecionados com base nos critérios de materialidade, relevância social, intersetorialidade, continuidade e risco. Ênfase também no programa social e estruturador Traveesia. Análise crítica dos indicadores de resultados finalísticos, definidos pelo Governo, e agregação de outros a serem utilizados como instrumentos de aferição do desempenho governamental, em face dos objetivos estratégicos e resultados finalísticos propostos.</p>
Quais são as questões da avaliação? Que respostas busca?	Mérito parcial.	Mérito e relevância/desempenho.
Qual é o corte temporal, que período ou momento?	Análise da execução orçamentária do exercício, comparada, em regra, com o ano anterior e, em alguns casos, avaliações a partir de séries históricas.	Avaliação da execução do exercício comparada com o anterior, e quando do encerramento dos ciclos do PPAG, a análise quadrienal e avaliações a partir de séries históricas, eventualmente apoiadas por estudos especializados sobre áreas, pontos e/ou projetos focais.
Qual é o tipo da avaliação?	Interna.	Interna, com apoio eventual de consultoria técnica.
Qual é a abordagem metodológica?	Estudo de linha de base: comparações entre pontos de partida (V0) e pontos de chegada (metas).	Estudo de linha de base: comparações entre pontos de partida (V0) e pontos de chegada (metas), com avaliações qualitativas para identificar relações de causalidade.

Questões de Avaliação	Modelo inicial	Modelo proposto
Que informações são necessárias (o que se quer saber sobre o/os objetos/s)?	Metas físicas e financeiras e indicadores de resultados de programas e ações governamentais.	Modelo dos 6Es, privilegiando os indicadores de resultado (eficiência, eficácia e efetividade) para organizar/consolidar indicadores finalísticos.
Como será possível coletar as informações?	Dependência de informações criadas e disponibilizadas pelo Poder Executivo	Dados do Poder Executivo e outros dados (de outras fontes, sistemas estatísticos etc.), inclusive comparativos. Indicação de bons indicadores (nacional e internacional) e fontes de dados para as Áreas de Resultados e Programas
Como analisar as informações e os indicadores?	Análise de aderência da execução física, financeira e física/financeira.	Análise dos resultados (prioritariamente as dimensões execução, eficiência e eficácia e, se possível, efetividade) em áreas de resultado se: realistas, desafiadores, pertinentes, coerentes (com a visão/finalidade maior), consistentes (entre si e outras políticas relevantes) etc. Possíveis respostas às questões de mérito e relevância e evidências ou hipóteses de causalidade (em que extensão a melhoria da qualidade de vida em MG se deveu à atuação do governo mineiro?)
Qual é o produto da avaliação?	Relatórios contendo análises com ênfase na execução orçamentária.	Relatórios com análises da execução orçamentária, financeira, relevância, mérito e desempenho.
Como promover o bom uso das informações, de modo que os envolvidos as utilizem para melhorar a intervenção? Como comunicar os resultados e em que espaços dialogar, aprender e tomar decisões que corrijam os rumos da intervenção?	Produto (relatório anual de prestação de contas do Governador) é técnico, extenso e não alcança a sociedade em geral.	Linguagem mais acessível e informativos com resumos executivos para a sociedade/comissões da Assembleia Legislativa

Quadro 2.2. Modelos de M&A do TCEMG – Atual e Proposto

Uma vez definido o modelo proposto de monitoramento e avaliação, passou-se à etapa de priorização, pesquisa e proposição de indicadores de resultados e de avaliação do desempenho do Governo do Estado de Minas Gerais, tanto por meio de seus principais programas e ações, quanto por meio dos indicadores finalísticos. Esta etapa foi operacionalizada por meio da realização de oficinas de trabalho, presenciais, com o corpo técnico do TCEMG e de um trabalho de tutoria à distância.

Para a avaliação do desempenho do Governo mineiro tomaram-se, como ponto de partida, os principais instrumentos de planejamento e orçamento governamentais: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2007-2023), o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2008-2011, revisão 2010) e a Lei Orçamentária Anual (LOA 2010). Além desses instrumentos, o TCEMG tomou como referência o Caderno de Indicadores 2010, publicação anual do Governo de Minas no qual consta a revisão e atualização dos indicadores e resultados finalísticos previstos no PMDI.

É importante destacar que o Governo do Estado de Minas Gerais, desde a primeira geração de reforma gerencial na administração pública estadual, iniciada em 2003, dispõe de um sistema de planejamento bem estruturado e que vem sendo aperfeiçoado ao longo dos anos, tornando possível esta empreitada pelo TCEMG.

O PMDI 2007-2023 é uma Lei Estadual prevista na Constituição Mineira, Constituição Compromisso, sendo o instrumento de planejamento de longo prazo do Governo do Estado de Minas Gerais e nele constam as diretrizes de atuação governamental para um período de 17 anos. A visão de futuro “Tornar Minas o melhor estado para se viver” é almejada por meio de estratégias traduzidas em 13 Áreas de Resultados, para cada qual são definidos objetivos estratégicos e resultados finalísticos. A atuação governamental, desdobrada no PPAG e na LOA, é baseada no recorte de áreas de resultado e na busca da consecução de seus objetivos estratégicos e resultados finalísticos. Uma ilustração do mapa estratégico do Governo do Estado de Minas Gerais, integrante do PMDI 2007-2023 é apresentada na figura 2.1, a seguir:



Figura 2.1. Mapa Estratégico do Governo do Estado de Minas Gerais 2007-2023 (Minas Gerais, 2007)

O PPAG 2008-2011, instrumento de planejamento plurianual, de médio prazo, seguindo a lógica do PMDI, está estruturado por Áreas de Resultados, às quais estão vinculados os programas estruturadores e os associados. A esses, adicionam-se os programas especiais. Na LOA, instrumento orçamentário de curto prazo (anual), constam os limites de orçamento e o detalhamento das despesas programáticas do governo.

Assim, seguindo-se a lógica de atuação do Governo de Minas Gerais, optou-se por dividir o objeto de avaliação nas 13 áreas de resultado, buscando-se, para cada uma delas:

- Uma avaliação dos resultados da Área, a partir da seleção de indicadores constantes no documento Caderno de Indicadores 2010, produzido pelo Governo de Minas Gerais, e outros disponíveis no âmbito de sistemas estatísticos nacionais ou estaduais que possam permitir análises e comparações suplementares; e
- Uma avaliação da execução física e orçamentária global da Área de Resultado, a partir de seus respectivos programas e ações.

Embora o trabalho desenvolvido pelo TCEMG tenha contemplado as treze áreas de resultado da estratégia do Governo de Minas, para a avaliação do seu desempenho, no ano de 2010, optou-se por dar maior enfoque e aprofundamento a três funções clássicas de Estado, a saber: Saúde; Educação e Segurança; e, adicionalmente, um programa governamental específico voltado para a redução da pobreza, dadas a sua relevância social e seu caráter estratégico para o Governo do Estado de Minas Gerais.

Para as três áreas priorizadas e para o referido programa foi analisado e sugerido um significativo número de indicadores de resultados, e realizados exames mais aprofundados sobre eles, com apoio de profissionais especialistas nessas temáticas.

O papel dos especialistas, todos eles pesquisadores renomados de importantes instituições de ensino e pesquisa do Estado de Minas Gerais, foi o de, além de fornecer capacitação nos temas mencionados, auxiliar os técnicos do TCEMG, na análise crítica dos indicadores adotados pelo Governo e na proposição de outros, vis-à-vis os objetivos estratégicos de cada uma dessas áreas constantes no PMDI 2007-2023. Também, tiveram papel fundamental na identificação de lacunas entre os objetivos estratégicos de cada uma dessas áreas e os programas estruturadores (estratégicos e prioritários) adotados pelo Governo (que constam no PPAG e na LOA) para o alcance dos resultados pactuados para tais objetivos.

A priorização de indicadores foi facilitada pela aplicação do metamodelo dos 6Es de mensuração do desempenho, adotado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2009). O metamodelo sugere interpretar as organizações como cadeia de valor, na qual o desempenho é um somatório de esforços empreendidos para resultados alcançados, que devem ser medidos por indicadores correspondentes.

A Cadeia de Valor e os 6Es do Desempenho^o possuem dimensões que compõem seis categorias básicas de indicadores, a saber (Brasil, 2009):

- Efetividade: são os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado.

- Eficácia: é a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização).
- Eficiência: é a relação entre os produtos/serviços gerados (*outputs*) com os insumos empregados, usualmente sob a forma de custos ou produtividade.
- Execução: refere-se à realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos.
- Excelência: é a conformidade a critérios e padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade, sendo um elemento transversal.
- Economicidade: está alinhada ao conceito de obtenção e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigidas pelo *input*, gerindo adequadamente os recursos financeiros e físicos.

O metamodelo da Cadeia de Valor e os 6Es do Desempenho[®] está ilustrado na figura 2.2, a seguir:

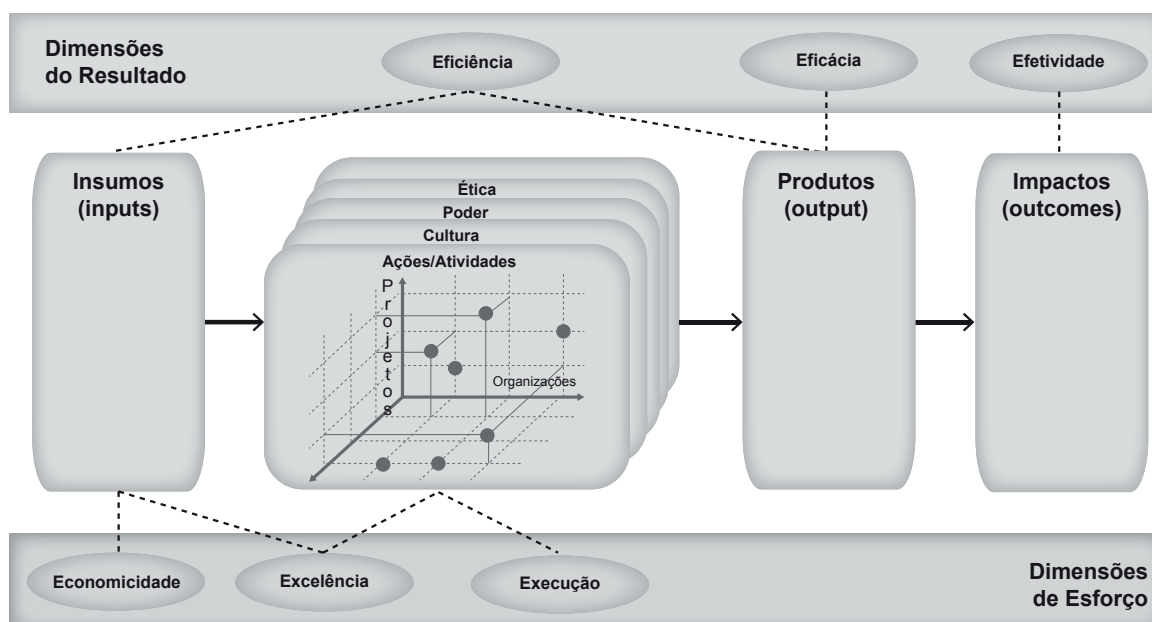


Figura 2.2. Cadeia de valor e os 6Es do Desempenho[®] (Brasil, 2009)

Os critérios mais tradicionais e conhecidos, que envolvem conceito de desempenho para a *International Organization of Supreme Au-*

dit Institutions (Intosai), relacionam-se com economia, eficiência e efetividade (Gomes, 2002). Já para o Tribunal de Contas da União (TCU), o conceito de desempenho, adotado para a realização das ANOp (Auditoria de Natureza Operacional), está relacionado às dimensões economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (Brasil, 2010).

No caso do TCEMG, valendo-se do metamodelo dos 6Es do Desempenho® privilegiou-se a inclusão seletiva de indicadores predominantemente de resultados, voltados para a efetividade, eficácia e eficiência, mais a jusante da cadeia de valor.

Em diversos casos, durante o processo de análise e seleção de indicadores, percebeu-se que nem todos aqueles, adotados pelo Governo do Estado de Minas Gerais, eram suficientes para uma adequada avaliação do desempenho de suas Áreas de Resultados. Para tanto, o TCEMG sentiu a necessidade de consultar diversas literaturas especializadas e fontes oficiais de pesquisa para agregar ao seu trabalho outros indicadores considerados pertinentes para tal propósito, levando em consideração alguns critérios, tais como:

- A relevância do objeto a ser avaliado/medido pelo indicador;
- A consonância do objeto de avaliação pretendido com a situação-problema, os objetivos estratégicos e resultados finalísticos apontados no PMDI 2007-2023;
- A inexistência de duplicidade entre o indicador proposto pelo TCEMG e o utilizado pelo Executivo estadual;
- A confiabilidade da fonte produtora dos dados;
- O grau de utilização do indicador em outros entes federados, países ou organismos internacionais (em outras palavras, o quanto ele é consagrado);
- A possibilidade de desagregação dos dados e de comparação inter-regional (entre as regiões do Estado de Minas Gerais) e interestadual; e
- A economicidade para a produção do indicador.

A aplicação do modelo dos 6Es adotado encontrou uma série de dificuldades, dentre as quais:

- Indisponibilidade de dados, sejam aqueles produzidos pelo Poder Executivo estadual, sejam aqueles produzidos

e divulgados por órgãos oficiais de pesquisa. Na maioria dos casos, o calendário de publicação dos dados relativos ao ano anterior (no caso 2010), pelo Governo de Minas e pelos órgãos de pesquisa, não são compatíveis com a temporalidade requerida pelo TCEMG, para fins da confecção do relatório anual de prestação de contas do Governador;

- Defasagem de dados (muitos até 2009), associada a problemas tanto de coleta e consolidação de informações por parte dos órgãos do Poder Executivo, quanto por problemas na fonte original de registro, em muitos casos nos municípios. A referida dificuldade, assim como a anterior acarretou, em diversos casos, uma incompatibilidade temporal entre o ano em que se está avaliando, e o resultado parametrizado por indicadores;
- Dados ambíguos (de fontes múltiplas e inconsistentes). Isto ocorre no interior do próprio Poder Executivo Estadual, por exemplo, entre os dados fornecidos por uma Secretaria e aqueles fornecidos pelo Programa Estado para Resultados³; e
- Dificuldades de inferências causais (principalmente em relação a indicadores de efetividade, da extensão na qual decorrem das intervenções em questão). Há uma limitação na avaliação de políticas públicas que é o da atribuição de resultados às iniciativas desenvolvidas. A mudança realizada pela política ou programa decorre não apenas das ações previstas, mas da interação destas com os contextos em que estas ações se dão. No caso dos programas, especificamente, o Estado não contrata ou realiza, para a maioria deles, avaliações de impacto, que seria a principal forma de avaliar a sua efetividade e

3 O Programa Estado para Resultados criado pela Lei Delegada nº 112 de 25 de janeiro de 2007 e extinto em 31 de janeiro de 2011, foi uma instância responsável pelo fomento à gestão estratégica no Governo e por efetivar uma gestão para resultados no Estado. Entre suas atividades estava a revisão e atualização anual dos indicadores do PMDI 2007-2023 e seus respectivos resultados.

permitir inferências causais. A verificação de relações de causalidade seria possível, em termos teóricos, por exemplo, se os programas tivessem seu modelo causal explicitado por meio de instrumentos como matriz de marco lógico, associada à teoria da mudança, o que não ocorre para a grande maioria dos casos verificados no Governo de Minas. A verificação de relações de causalidade entre intervenção pública e objeto de intervenção seria possível, em termos científicos, por meio do desenvolvimento e aplicação de modelos estatísticos sofisticados, de alta complexidade, o que não foi feito neste trabalho.

Em que pesem as limitações e dificuldades mencionadas, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais extrapolou a análise formal dos dados financeiros, patrimoniais, contábeis e da legalidade dos atos praticados pelo Executivo, para aprofundar-se nos resultados finalísticos de Governo. O Tribunal fez uma análise crítica dos indicadores adotados pelo Governo, excluiu e agregou outros indicadores de resultados, de forma complementar, para avaliar as políticas públicas estaduais.

Igualmente, foi realizada a avaliação da execução física e financeira global, das áreas de resultados do PMDI, a partir de seus respectivos programas e ações. Para tanto, foi criado o Índice de Aproveitamento Orçamentário (IAO) que, a partir das taxas de execução orçamentária e física das ações, pode servir de aproximação (*proxy*) para se mensurar a eficiência orçamentária (a relação entre os recursos programados e os resultados gerados).

Por fim, complementarmente, para cada área de resultados do PMDI 2007-2023 foram feitas considerações acerca dos programas estruturadores adotados pelo Governo de Minas, sendo possível identificar lacunas entre os objetivos estratégicos e os programas, dentre outras questões relevantes para a análise de gestão estratégica, políticas públicas e desempenho governamental.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS: RESULTADOS ALCANÇADOS E DESAFIOS

O Tribunal de Contas Estadual agregou ao seu trabalho de avaliação das Contas do Governador do Estado de Minas Gerais referentes ao ano de 2010, 46 novos indicadores de resultados (efetividade, eficácia e eficiência) e suas devidas análises, distribuídos para as 13 (treze) áreas de resultados, para além daqueles definidos no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2007-2023) objeto de avaliação.

A seguir apresenta-se o quadro 2.3 com o comparativo do número de indicadores do PMDI somados aos indicadores agregados, considerando também os descartados com análise crítica e os não utilizados na análise.

Área de Resultados	Indicadores PMDI	Descartados	Agregados	Não Utilizados	Total Utilizado
Vida Saudável	6	-	4	-	10
Defesa Social	4	1	18	-	22
Educação de Qualidade	4	1	6	-	10
Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva	2	-	-	6	2
Investimento e Valor Agregado da Produção	2	-	-	8	2
Inovação, Tecnologia e Qualidade	2	-	2	11	4
Desenvolvimento do Norte de Minas	6	2	-	-	6
Protagonismo Juvenil	6	-	-	-	6
Qualidade Ambiental	5	-	2	-	7
Rede de Cidades e Serviços	2	11	-	-	2
Logística de Integração e Desenvolvimento	2	2	1	-	3

Área de Resultados	Indicadores PMDI	Descartados	Agregados	Não Utilizados	Total Utilizado
Qualidade Fiscal	4	2	7	-	11
Qualidade e Inovação em Gestão Pública	-	2	6	-	6
Total	45	21	46	25	91

Quadro 2.3. Indicadores Analisados

O trabalho desenvolvido pelo TCEMG gerou resultados tangíveis e incomensuráveis, tais como a inovação de âmbito institucional, a geração de um documento intitulado “Guia da Avaliação de Indicadores e de Resultados das Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais”, publicado no sítio eletrônico da instituição como parte integrante do Relatório Anual de Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais, referente ao ano de 2010, além de publicações sobre a experiência em congressos e periódicos nacionais e internacionais sobre Gestão Pública e Controle Externo.

Com o objetivo de possibilitar ao cidadão maior participação na formulação e no acompanhamento da execução dos planos e das políticas públicas, o Tribunal de Contas publicou o *Informativo Contas do Governador*, dirigido ao público em geral, onde divulga, de maneira simplificada, o conteúdo do Relatório Anual das Contas Governamentais. A iniciativa busca maior transparência às ações da gestão pública para fomentar o controle social.

Apesar das mencionadas limitações e dificuldades, a iniciativa pioneira do TCEMG para instituir uma sistemática de monitoramento e avaliação governamental orientada para resultados tem sido exitosa. Embora em curso e inacabado, todo processo dessa dimensão requer grande esforço inovador de todos os envolvidos. O primeiro passo no sentido da institucionalização e perenização da iniciativa foi dado pelo Tribunal, com a aprovação de ato normativo interno regulamentando a avaliação de políticas públicas.

Ao incorporar essa nova atividade em seu escopo de trabalho e ao adotar uma postura de colaboração para a melhoria da gestão pública, o TCEMG depara-se com alguns desafios, entre os quais: a remodelagem de estruturas e processos internos; um trabalho consis-

tente de mudança de sua cultura organizacional; a capacitação permanente do seu quadro de servidores; além de um amplo trabalho de sensibilização e conscientização do corpo do Poder Legislativo e do próprio Executivo para que possíveis resistências sejam quebradas, distâncias relacionais sejam diminuídas e para que haja maior convergência e sinergias decorrentes da implantação dessa inovação.

É importante que o processo de avaliação do desempenho governamental por meio de indicadores de resultados seja convergente e integrado ao processo de auditoria de natureza operacional, que está sendo operacionalizado pelo TCEMG, visto que ambos, de forma complementar, contribuem para o aperfeiçoamento da gestão pública.

É inegável a contribuição do TCEMG para o aprimoramento da gestão pública estadual e para a transparência e *accountability* democrática, e esta pode ser ainda maior se forem adotadas outras modalidades de controle de desempenho governamental, dentre elas, diversos tipos de avaliação de programas, para que o objetivo de se ter um governo funcionando melhor, nos limites da lei e normas, de forma mais democrática e servindo melhor à população, seja alcançado. Com isso, o TCEMG pode vislumbrar atuar como uma espécie de agência de avaliação de política pública, tornando-se um órgão gerador de informações relevantes sobre a atuação e desempenho governamental para diversas partes interessadas e fortalecendo sua imagem perante a opinião pública. Contudo, é essencial ter em mente que a presente iniciativa, como a construção de qualquer modelo avaliativo, é um processo, que deve começar de forma mais simples possível e, gradativamente, deve ganhar escopo e robustez.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIA

BARZELAY, M. Central Auditing Institutions and Performance Auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. In: **Governance: an International Journal of Policy and Administration**. 1997.

BOUCKAERT, G.; BALK, W. Public productivity measurement: diseases and cures. In: SHARPE, M.E. **Public Productivity and Management Review**. 1991. P. 229-235.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**. Brasília: MPOG, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog). **Manual de auditoria operacional**. Brasília: TCU, 2010. Ed. 3.

GOMES, M. B. Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). In: **Revista do Serviço Público, ano 53, número 2**, 2002.

INSTITUTO PUBLIX. **Desenvolvimento de Capacidades para Construção e Implementação do novo Modelo de Avaliação de Resultados e Aplicação dos Recursos do Governo do Estado de Minas Gerais pelo TCEMG**. Belo Horizonte: Instituto Publix, 2011.

____. **Indicadores, Monitoramento e Avaliação na Administração Pública**. Brasília: Instituto Publix, 2011.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. **Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública**. In: **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Ciudad de Guatemala, 2006.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Brasília: Instituto Publix, P. 159, 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023**. Belo Horizonte: SEPLAG, 2007.

MOKATE, K. M. **Convirtiendo el ‘monstruo’ en aliado: a avaliação como herramienta de la gerencia social**. *Revista do Serviço Público*, 8(1), P. 91-136, 2002.

NÓBREGA, M. O Controle do Gasto Público pelos Tribunais de Contas e o Princípio da Legalidade: uma visão crítica. In: **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Instituto Brasileiro de direito Público, nº 23, 2010**.

NORONHA, M. P. **O Papel do Tribunal de Contas da União na Avaliação de Programas de Governo: diferentes estágios e abordagens.** Monografia de Pós-Graduação em Controle Externo. Instituto Serzedello Corrêa/ TCU, sem data.

PACHECO, R. S. Mensuração de Desempenho no Setor Público: os termos do debate. In: **Anais do II Congresso Consad de Gestão Pública.** Brasília, 2009.

POLLIT, C. *et al.* **Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries.** Oxford: Oxford University Press: Adelson Wesley, 1999.

RUA, M. G. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias.** Mimeo, 2000.