

GABRIELA CARVALHO PINTO GUIMARÃES

ANÁLISE DA QUALIDADE DOS INDICADORES DO ACORDO DE RESULTADOS SOB A
PERSPECTIVA DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA
SECRETARIA DE ESPORTES E JUVENTUDE DE MINAS GERAIS.

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2010

GABRIELA CARVALHO PINTO GUIMARÃES

ANÁLISE DA QUALIDADE DOS INDICADORES DO ACORDO DE RESULTADOS SOB A
PERSPECTIVA DO NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DA SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTES E JUVENTUDE DE MINAS GERAIS.

Monografia apresentada ao Curso Superior de
Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação
João Pinheiro, como requisito parcial para a
obtenção do título de bacharel em Administração
Pública, sob orientação do Prof. Dr. Bruno
Lazzarotti Diniz Costa.

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2010

GABRIELA CARVALHO PINTO GUIMARÃES

ANÁLISE DA QUALIDADE DOS INDICADORES DO ACORDO DE RESULTADOS NO
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA SEEJ-MG.

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para
a obtenção do título de bacharel em Administração Pública, sob orientação do Prof. Dr.
Bruno Lazzarotti Diniz Costa.

Aprovado na Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a). Cláudia Júlia Guimarães Horta, Fundação João Pinheiro, Avaliador(a).

Prof(a). Me. Kamila Oliveira Pagel, Fundação João Pinheiro, Avaliador(a).

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Fundação João Pinheiro, Orientador.

Belo Horizonte, 21 de Outubro de 2010

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, irmãs e meus familiares por todo apoio no decorrer de minha vida acadêmica e ao Andrew pelo companheirismo durante o desenvolver deste trabalho.

Aos amigos do XIX CSAP pelos agradáveis momentos passados nestes quatro anos.

Aos colegas da SEEJ que colaboraram para a conclusão deste trabalho, e ao prof. Bruno Lazzarotti, por me orientar na elaboração do mesmo.

RESUMO

O Governo de Minas Gerais desde 2003 adota uma gestão pautada pelos resultados, sendo o Acordo de Resultados um dos instrumentos utilizados para efetivar essa gestão. No Acordo de Resultados são pactuados entre o acordado e o acordante os indicadores e suas respectivas metas, devendo o acordado persegui-las, em contrapartida são concedidas pelo acordante prerrogativas, como maior autonomia gerencial e o prêmio por produtividade. A pactuação de bons indicadores com metas desafiadoras é essencial para que esse instrumento de contratualização obtenha êxito. O presente estudo monográfico teve como objetivo analisar a qualidade dos indicadores do Acordo de Resultados de Segunda Etapa sob a perspectiva do monitoramento e avaliação das políticas públicas da Secretaria de Estado de Esportes e Juventude (SEEJ). O estudo foi realizado a partir da análise de duas políticas públicas da SEEJ, o Projeto Vocação e o Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes e os indicadores sociais relacionados a elas presente no Acordo de Resultados de Segunda Etapa de 2010. Para essa pesquisa foram realizadas entrevistas com os gerentes das políticas e os responsáveis pelo monitoramento do Acordo de Resultados, assim como houve uma revisão documental e bibliográfica a respeito dos programas e dos temas tratados. Dentre as observações verificadas, destacam-se a presença de metas não desafiadoras, de fácil alcance, a existência no Acordo de Resultados de indicadores que não contribuem significativamente para a avaliação da política pública e a dificuldade em se construir e manter bons indicadores sociais, que sejam usados constantemente pelos gestores públicos na formulação das políticas.

Palavras-chave: Indicador Social; Gestão para Resultado; Acordo de Resultados; SEEJ.

ABSTRACT

The Government of Minas Gerais since 2003 has adopted a management guided by the results, and the Results Agreement One of the instruments to effect such management. Results are in agreement agreed between the agreed and Agreeing the indicators and their targets, and agreed to pursue them, in counterpart are granted by Agreeing prerogatives, such as increased managerial autonomy and reward for productivity. The negotiation of good indicators with challenging targets is essential for this contractual instrument to succeed. This monographic study aimed to analyze the quality of indicators of the Results Accordance of second stage from the perspective of monitoring and evaluation of public policies of the Secretaria de Estado de Esportes e Juventude (SEEJ). The study was conducted based on the analysis of two public policy SEEJ, the Projeto Vocação and Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes and social indicators related to them. For this research, interviews were conducted with managers and policy makers for monitoring the agreement of results, and there was a documentary and literature review about the programs and themes. Among the observations recorded, we highlight the presence of targets are not challenging, easy to reach agreement on the existence of indicators of results that do not contribute significantly to the evaluation of public policy and the difficulty in building and maintaining good social indicators, which are constantly used by public managers in policy formulation.

Keywords: Social Indicator; Managing for Results; Accord of Results; SEEJ.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – A Gestão por Resultados no setor público	16
Figura 2 – Etapas do Contrato de Resultados.....	17
Figura 3 – Processo de agregação de valor informacional no indicador	31
Figura 4 – Indicadores sociais classificados segundo a natureza do Indicador.....	33
Figura 5 – Mapa de contribuição das equipes para execução da estratégia.....	48
Figura 6 – Metodologia utilizada na análise da qualidade do indicador.....	53
Figura 7 – Escritórios Regionais do SENAR-MG.....	56
Figura 8 – Municípios parceiros do Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes.....	66

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Mensuração das notas dos Indicadores do AR de Segunda Etapa.....	23
Quadro 2 – Mensuração das notas dos Indicadores do AR de Segunda Etapa.....	24
Quadro 3 – Pesos de cada objeto de pactuação do AR de Primeira Etapa.....	24
Quadro 4 – Dotação orçamentária da SEEJ 2007-2010	44
Quadro 5 – Dotação orçamentária do Projeto Estruturador Minas Olímpica 2008-2010.....	45
Quadro 6 – Número de jovens capacitados de 2004 a abril de 2010.....	57
Quadro 7 – Análise da qualidade dos Indicadores relacionados ao Projeto Vocação.....	64
Quadro 8 – Análise da qualidade dos Indicadores relacionados ao Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes.....	72

LISTA DE SIGLAS

AR – Acordo de Resultados

ADEMG – Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais

CAA – Comissão de Acompanhamento e Avaliação

CEJ – Coordenadoria Especial da Juventude

DCMG- Diretoria Central de Modernização da Gestão

DPMI – Diretoria de Planejamento e Modernização Institucional

EAGE – Equipe de Apoio a Gestão Estratégica

FAEMG – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FUCAM – Fundação Educacional Caio Martins

GpR – Gestão para Resultados

IBGE – Instituto Brasileiro

JEMG – Jogos Estudantis de Minas Gerais

JIMI – Jogos do Interior de Minas Gerais

LOA – Lei Orçamentária Anual

MGS – Minas Gerais Serviços

NPM – *New Public Management* – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial da Saúde

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

SCGERAES – Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

SCPPO – Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária

SEC – Superintendência de Esportes de Competição

SECTES – Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana

SEEJ – Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude

SEF – Secretaria de Estado da Fazenda

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIGE – Sistema de Gestão Estratégica

SPGF – Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças

SUBPAD – Subsecretaria de Políticas Antidrogas

SUMIN – Superintendência Central de Modernização Institucional

UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

UNICEF - *United Nations Children´s Fund*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 GESTÃO E CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS	14
2.1 A Gestão para Resultados	14
2.2 O Acordo de Resultados em Minas Gerais	19
2.3 A Definição e o Monitoramento das Metas e Indicadores	25
3 INDICADORES SOCIAIS	27
3.1 Histórico	27
3.2 Conceito, Classificação e Propriedades Desejáveis do Indicador Social	30
3.2.1 Conceito	30
3.2.2 Critérios de classificação	32
3.2.3 Propriedades desejáveis	34
3.3 O uso dos indicadores sociais no monitoramento e avaliação das políticas públicas	36
4 OS INDICADORES DO ACORDO DE RESULTADOS DE SEGUNDA ETAPA DA SEEJ40	
4.1 Estratégia de Pesquisa	41
4.2 Apresentação	43
4.3 O AR de Segunda Etapa	46
4.4 Análise dos Indicadores do Acordo de Resultados de Segunda Etapa sob a Perspectiva do Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas da SEEJ	51
4.4.1 Projeto Vocação	54
4.4.1.1 Indicador “Número de jovens capacitados pelo Projeto Vocação”	59
4.4.1.2 Indicador “Percentual de jovens atendidos pelo Projeto Vocação que atuam na área para o qual foram capacitados em até doze meses após a conclusão do curso”	61
4.4.2 Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes	65
4.4.2.1 Indicador “Número de Atletas do Programa Minas Olímpica – Oficina de Esportes convocados pela Federação Esportiva da modalidade para seleção mineira”	67
4.4.2.2 Indicador “Número de Atletas do Programa Minas Olímpica – Oficina de Esportes participantes de competições oficiais nacionais ou internacionais”	69
4.4.2.3 Indicador “Parcerias com instituições de Ensino Superior que auxiliem na execução do Minas Olímpica”	71
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
6 REFERÊNCIAS	79
7 APÊNDICES	82
8 ANEXO	83

1 INTRODUÇÃO

A administração pública, no final do século XX, sofreu significativas mudanças. O esgotamento da forma tradicional do Estado de Bem-Estar Social, tido até então como melhor maneira de organizar a Administração Pública, aliado a uma consciência dos limites fiscais, financeiros e administrativos do Estado (CATELLI; SANTOS,2004) proporcionou uma mudança na postura do governo. O governo antes pautado em uma lógica burocrática, passou a buscar a implementação de medidas de ajuste fiscal, visando promover o uso adequado dos recursos públicos e a ter o seu foco na *performance* da Administração Pública, preocupando-se no desenvolvimento de novos e melhores serviços públicos. Uma das formas de gestão adotadas a fim de efetivar essa nova postura do Estado foi a gestão por resultados.

A Gestão por Resultados é tida como um modo de administrar instituição através de instrumentos de gestão pautados nos resultados, possibilitando o monitoramento da ação pública e seu aprimoramento, aumentando a responsabilização dos servidores públicos e alinhando as ações aos objetivos estratégicos da organização, o Estado. Para tanto, é necessário a elaboração de um planejamento estratégico em que sejam definidos de maneira clara os objetivos, metas e resultados que se pretende alcançar. Assim, tem-se como relevante um planejamento governamental efetivo para consolidar uma gestão por resultados no Estado.

Essa importância do planejamento governamental tem sido muito discutida nas últimas décadas. Segundo Januzzi (2002), o otimismo exacerbado com as potencialidades do planejamento governamental na década de 1970 e os conseqüentes insucessos ou sucessos parciais, acabaram gerando uma grande descrença com relação ao planejamento público e com seus instrumentos. Contudo, esse descrédito durou pouco e ainda em meados de 1980, com o aprimoramento ocorrido na formulação e implementação das políticas públicas, ficou restabelecido a pertinência do uso dos instrumentos de planejamento. Assim, universidades, centros de pesquisas e órgãos públicos passaram a focar esforços na concepção de instrumentos que pudessem colaborar com o planejamento e com a implementação de projetos. No Brasil, após a Constituição de 88, a consolidação de um Estado Democrático e uma maior autonomia para os entes federados, os próprios Estados e Municípios passaram a buscar uma gestão mais racional pautada nos resultados e no planejamento.

É nesse contexto que, a partir de 2003, o Estado de Minas Gerais, empreende esforços em criar instrumentos que possibilitem um melhor gerenciamento dos recursos, das políticas públicas e dos órgãos do Estado. Como exemplo tem-se o PMDI, Plano Mineiro de Desenvolvido Integrado, que consiste na descrição de uma estratégia de longo prazo, pautada em objetivos estratégicos e resultados finalísticos a fim de viabilizar a visão de futuro esperada para o estado. No que tange o planejamento de médio prazo, há o PPAG, Plano Plurianual de Ação Governamental, contemplando os programas e ações necessários para consolidação do PMDI. Com o intuito de alinhar e viabilizar as estratégias e longo e médio prazo aos órgãos e Secretarias do Estado foi instituído o Acordo de Resultados como instrumento estratégico de curto prazo cujo objetivo é “a definição de prioridades representadas por indicadores e metas garantindo que os resultados esperados sejam o foco de atuação das instituições e dos servidores públicos mineiros”(MINAS GERAIS, p.1).

Assim, para efetivar a gestão por resultados e consolidar o Acordo de Resultados de Minas Gerais, são criados indicadores a fim de possibilitar o monitoramento e avaliação das políticas públicas. Há, contudo, uma dificuldade em formular indicadores que possuam todas as propriedades necessárias para ser considerado um bom indicador (validade, confiabilidade, simplicidade, dentre outras). Assim, segundo Januzzi (2002), cabe ao analista ou gestor da política pública avaliar os custos de oportunidade do uso de diferentes indicadores passíveis de ser construídos. O grande problema é que não há uma teoria formal para orientar, de maneira estritamente objetiva, a seleção dos indicadores a serem utilizados. Dessa forma, há uma grande discricionariedade na escolha do indicador, e esta, caso não seja realizada de maneira racional, poderá implicar na construção de uma medida que não reflita de fato os objetivos das políticas públicas, resultando em um monitoramento e avaliação precários, sem grandes ganhos para o cidadão.

O objetivo deste trabalho é retratar e analisar a qualidade dos indicadores do Acordo de Resultados de Segunda Etapa sob a perspectiva do monitoramento e avaliação das políticas públicas da Secretaria de Estado de Esportes e Juventude (SEEJ), focando em duas políticas planejadas e executadas por essa Secretaria. Busca-se, para tanto, definir os objetivos centrais e descrever as políticas públicas da SEEJ, analisar as características dos indicadores relacionados a essas políticas e avaliar a utilização dos indicadores pelos gestores públicos.

Para o alcance desse objetivo geral, o trabalho foi dividido em cinco partes ou capítulos. A primeira se refere a presente introdução, que traz uma contextualização do assunto a ser pesquisado, indicadores no Acordo de Resultados, e os objetivos que essa pesquisa

pretende atingir. O segundo capítulo busca aprofundar o conceito de gestão de resultados, dando ênfase em seus objetivos, suas etapas de contratualização dos resultados e Teoria Principal-Agente. Após essa apresentação da Gestão para Resultados, ainda neste capítulo, examina-se o Acordo de Resultados de Minas Gerais, enfatizando suas características e sua sistemática de definição e monitoramento de metas e indicadores. Para esses tópicos, a metodologia utilizada foi à revisão e exploração bibliográfica do tema, bem como à pesquisa e análise documental.

A terceira parte destina-se a uma análise extensiva do indicador social, um dos instrumentos utilizados em uma gestão por resultados e no Acordo de Resultados de Minas Gerais. Foca-se, neste capítulo, na contextualização do indicador social, seus conceitos, classificações e propriedades desejáveis, e, por fim, no uso dos indicadores sociais para fins de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Esse exame apóia-se em revisão da literatura que trata do assunto, utilizando como metodologia a revisão e exploração bibliográfica do tema.

O quarto capítulo foca-se no estudo feito na SEEJ acerca da qualidade dos indicadores do Acordo de Resultados de Segunda Etapa. Para tanto, primeiramente tem-se a apresentação da Secretaria de Estado de Esportes e Juventude, sendo descritos sua estrutura orgânica, seus objetivos estratégicos, sua composição e seus recursos humanos e orçamentários. Após essa apresentação, aprofunda-se na descrição do Acordo de Segunda Etapa da Secretaria, destacando-se as equipes acordadas, quantidade de metas e notas alcançadas em anos anteriores. É descrito também a sistemática utilizada na definição e monitoramento dos indicadores de Segunda etapa. Desse panorama mais geral, foca-se na análise de duas políticas públicas da SEEJ e seus respectivos indicadores no Acordo de Segunda Etapa. Assim, tem-se a descrição de cada política pública, sendo explicitados seus objetivos, público-alvo, atores envolvidos e ações realizadas. Descritas as políticas públicas, analisam-se os indicadores relacionados a elas quanto as suas propriedades desejáveis, sua classificação e o seu uso pelos gestores públicos. Para esse capítulo, além da revisão bibliográfica, a metodologia foi pautada na exploração documental, observação dos processos e na aplicação de entrevistas com servidores da SEEJ.

Por último, na quinta parte deste trabalho são feitas considerações finais sobre a pesquisa empreendida no quarto capítulo, analisando os resultados observados sob a perspectiva do referencial teórico compilado nos capítulos anteriores.

2 GESTÃO E CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS

A partir da definição do objetivo de pesquisa deste trabalho, elaborou-se uma revisão bibliográfica acerca da gestão e contratualização de resultados. Procurou-se também retratar de modo sucinto o contexto de implementação e desenvolvimento da contratualização de resultados em Minas Gerais, apresentando o atual instrumento do Acordo de Resultados e detalhando sua segunda etapa. Essa revisão faz-se necessária para uma futura compreensão do uso dos indicadores no Acordo de Resultados e de sua finalidade dentro da nova gestão pública.

2.1 A Gestão para Resultados

A administração pública sofreu mudanças significativas nas últimas décadas. Segundo Catelli e Santos (2004), a consciência dos limites fiscais, financeiros e administrativos do Estado no fim do século XX propiciou o surgimento de uma mudança na postura do governo, de burocrático tradicional para empreendedor. Esse governo empreendedor, ainda segundo os autores, visa estimular a ação e a parceria da sociedade, não pretendendo controlar a economia e possuir empresas como feito no modelo tradicional burocrático. Segundo Osborne e Gaebler citado por Castelli e Santos (2004), o poder de realização do governo empreendedor, maior que o do burocrático, é derivado do seu controle orientado por missões, metas e objetivos e não apenas controle do cumprimento dos custos orçados. Vale ressaltar que essa transição ocorreu de modo heterogêneo entre os países.

Para efetivar essa mudança de postura do Estado, no final do século XX, os governos adotaram estratégias distintas. Dentre as estratégias adotadas teve-se a Gestão para Resultados (GpR), foco deste trabalho, conhecida também como administração por objetivos, controle de gestão por avaliação, gestão de desempenho, dentre outros. Essa estratégia já havia sendo usada e obtido êxito nas organizações privadas, no intuito de alcançar ganhos de competitividade, eficiência e eficácia.

A GpR pode ser compreendida como um modo de administrar organizações através de instrumentos de gestão focados nos resultados, que permitem o monitoramento da ação pública e seu contínuo aperfeiçoamento, aumentam a responsabilização dos servidores

públicos e o controle sobre sua *performance*¹, e alinham ações aos objetivos estratégicos do Estado, desenvolvendo assim o processo de criação de valor (SERRA, 2008).

É importante na gestão para resultados a elaboração de um planejamento estratégico em que os objetivos, metas e resultados sejam definidos de maneira clara, para viabilizá-los sejam também definidos planos de ação viáveis, sendo estes constantemente monitorados e avaliados (ROSSI, 1998). Todavia, é pouco produtivo realizar um planejamento estratégico, definindo indicadores e metas sem que ocorra o entendimento e comprometimento dos funcionários com a GpR, pois são eles os executores das ações, devendo compartilhar os objetivos da organização - o Estado - e serem valorizados pelo seu desempenho (CUNHA, 2004).

Como citado anteriormente, a Gestão por Resultados faz-se presente tanto na esfera pública quanto privada, sendo justificada em ambos pelo aumento da eficiência, eficácia e responsabilização dos envolvidos. Todavia os objetivos estratégicos do setor público são, em sua essência, distintos ao do setor privado.

Nas instituições privadas, a gestão para resultados é voltada para a maximização dos retornos financeiros (MOORE, 2002), havendo assim uma criação de maior valor para o acionista (SERRA, 2008). Já no setor público, a GpR busca a maximização da criação de valor público, sendo este agregado à atuação governamental e à prestação de políticas e serviços públicos (SERRA, 2008).

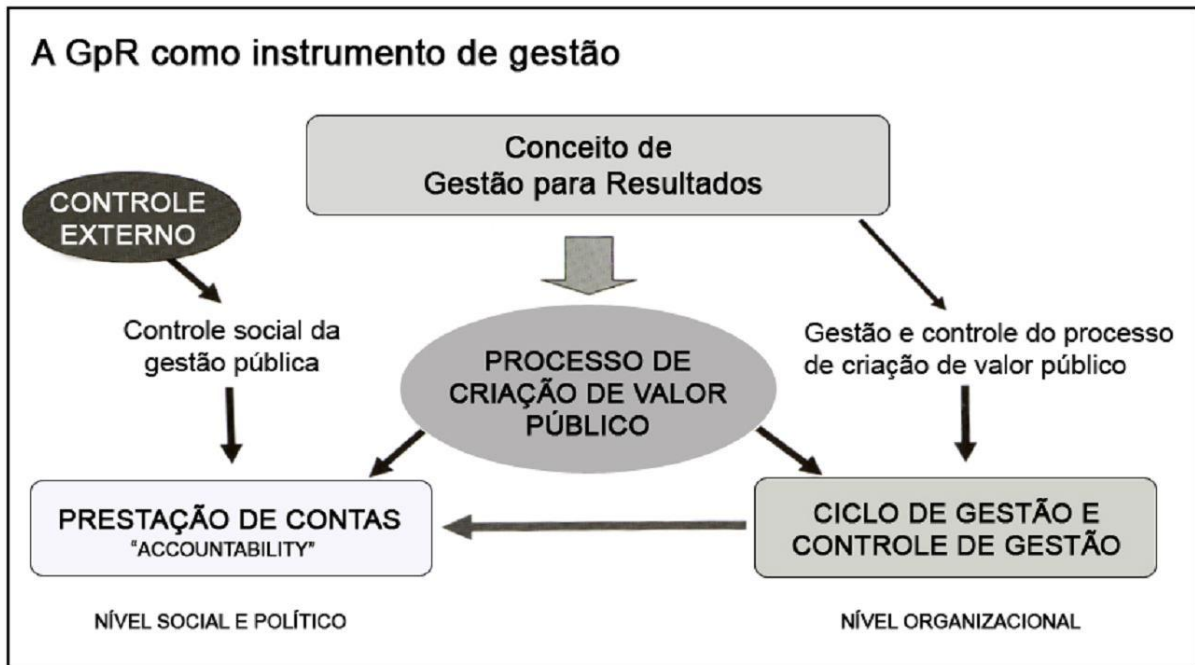
Segundo Moore citado por Serra (2008), o valor público é criado quando as atividades realizadas são capazes de proporcionar respostas efetivas às demandas politicamente desejáveis, coletivas (natureza pública) e que requeiram mudanças sociais que impactam nos destinatários legítimos dos bens públicos. Assim, o valor público relaciona-se com a capacidade do gerente em agregar qualidade aos serviços públicos almejados pela sociedade, mostrar mecanismos de controle social da gestão pública e fazer com que o cidadão perceba esse valor criado (MOORE, 2002).

Esse processo de criação de valor público e a lógica da gestão para resultados no setor público podem ser ilustrativamente descritos na Figura 1: o Estado está voltado para a criação do valor público através de uma gestão pautada nos resultados, na transparência dos serviços públicos e em mecanismos efetivos de controle social da gestão pública. Os

¹ Segundo Serra (2008), a palavra inglês *performance* não deve ser traduzida como “resultado” e sim como “desempenho”.

agentes e instituições públicas (nível organizacional) buscariam melhorias de desempenho a fim de alinhar as ações com o objetivo de criação de valor público. (MOORE, 2002).

FIGURA 1 - A Gestão para Resultados no setor público



FONTE: SERRA, 2008.

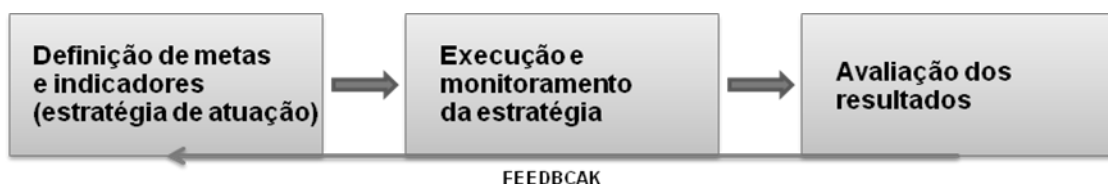
Como meio de formalizar a lógica da GpR no setor público, usa-se a contratualização por resultados. Esse mecanismo modifica a forma de controle do Estado. De um controle hierárquico pautado no modelo burocrático weberiano passa-se a um controle dos resultados, focando as ações no que foi pactuado (GARZON, 2009).

Em especial no setor público, a contratualização por resultados relaciona-se a um processo de expansão da autonomia gerencial dos órgãos e entidades. Essa maior autonomia decorre da necessidade de maior flexibilidade de atuação dos órgãos a fim de que esses alcancem as metas e sejam responsabilizados por tanto. Sem uma maior autonomia, dificulta-se a responsabilização dos executores das políticas, ponto essencial para efetivar uma gestão por resultados. Em contrapartida a essa autonomia, os órgãos e entidades são submetidos a diversas formas de monitoramento e avaliação, surgindo uma nova forma de relacionamento entre os inúmeros setores do Estado (FURTADO, 2007). A pactuação concretizada no contrato não necessariamente se restringe aos órgãos, podendo ser feitos contratos em nível organizacional, com os gerentes de cada equipe, como é realizado no Governo de Minas Gerais.

Na formalização das metas através de um contrato de resultados ou acordo há duas partes: o contratante (ou acordante) e o contratado (acordado). O contratado tem como responsabilidade efetivar aquilo que foi acordado, alcançando as metas e resultados estabelecidos. O contratante por sua vez, tem como função colaborar para que o contratado consiga atingir essas metas através da concessão de maior autonomia gerencial e compensações financeiras, podendo também aplicar sanções caso o contratado não realize suas ações.

Os contratos de gestão podem ser divididos em três fases (ALCOFORADO,2005),sendo todas fundamentais para o sucesso destes. A primeira etapa seria a definição de metas e indicadores, essenciais para que ocorra o alinhamento da estratégia organizacional. Em geral, as metas e indicadores são propostas pelo acordante, cabendo ao acordado avaliá-las, aceitá-las ou modificá-las caso ache necessário. A segunda etapa consiste na execução e monitoramento da estratégia pactuada, sendo feitos planos de ação no intuito de implementar o acordo e constantes monitoramentos para corrigir desvios e evitar futuros problemas no alcance das metas. Essa etapa é de responsabilidade do acordado, sendo de extrema importância um efetivo controle interno. Por fim, a terceira etapa seria a avaliação dos resultados alcançados. Nessa etapa tem-se como relevante a presença de bons indicadores de desempenho, que de fato avaliem a efetividade e eficiência das ações acordadas. Sem bons indicadores e informações mensuradas com qualidade essa avaliação tende a ser distorcida. A avaliação serve também como um *feedback*, utilizado para otimizar os processos e as metas e indicadores para um possível próximo acordo. Esse processo pode ser ilustrativamente demonstrado pela Figura 2.

FIGURA 2 – Etapas do Contrato de Resultados



FONTE: GARZON,2009.

Como citado, todas as etapas são fundamentais para o êxito (ALCOFORADO, 2005). Não é suficiente ter bons indicadores de desempenho, se estes não são frequentemente monitorados e utilizados. Por outro lado, sem bons indicadores dificilmente a avaliação será condizente com a realidade.

Um grande obstáculo na consecução dessas três etapas é a assimetria informacional existente. Na medida em que são concedidas autonomias e responsabilidades ao acordado, este domina as informações sobre seu desempenho e pode utilizá-las de maneira oportunista (RAMOS,1997). Essa relação entre acordante e acordado pode ser explicada pelo Modelo Principal-Agente.

Modelo Principal-Agente, vertente teórica do neo-institucionalismo econômico, visa explicar a relação entre o principal (detentor dos recursos, poder e soberania, por ex., o empregador, acordante) e o agente – executor das ações (por ex., o empregado, acordado). Esse modelo foca no problema da assimetria informacional entre o agente, detentor da informação e do seu próprio desempenho, e o principal, que possui um alto custo de controle, necessitando assim criar mecanismos que ampliem sua capacidade de captação da informação e de controle do agente, a fim de evitar comportamentos oportunistas (RAMOS, 1997).

A assimetria informacional associada às vontades individuais (muitas vezes distintas dos objetivos organizacionais) pode gerar um comportamento oportunista por parte dos agentes. O desenho de instituições eficientes é de suma importância para reduzir esse tipo de comportamento e aumentar o desempenho dos agentes sem a necessidade de ampliar os custos de controle do principal para alinhar as ações com os objetivos organizacionais (PRZEWORSKI, 2003). Como meios de alinhar o comportamento do agente com os objetivos da organização tem-se: monitoramento constante e eficaz, formulação de contratos com a definição clara das obrigações do agente e dos possíveis benefícios adquiridos caso realize o acordado, fiscalização institucional.

Os problemas da relação agente x principal, nos contratos de gestão do setor público, relacionam-se, principalmente, com o desenho e a implementação do acordo (CARNEIRO, 2008). No momento do desenho do contrato, a definição das metas pode ser “alvo” de oportunismo pelo agente acordado, pois este pode manipular as informações que possui a fim de estabelecer metas pouco desafiadoras, cujo alcance não exige muito esforço. Na implementação, por sua vez, a grande dificuldade do principal é realizar um monitoramento efetivo das ações e da avaliação dos resultados, visto que o desempenho não é mensurado pelos retornos financeiros como na iniciativa privada (GARZON, 2009).

Na contratualização de resultados no setor público a relação principal x agente é vista pela relação entre políticos e burocratas, havendo uma inovação no controle, que torna-se a *posteriori*, ao contrário do modelo burocrático. Posto isso, é necessária uma mudança no

controle do comportamento individual, o que pode gerar melhorias, contudo, pode também gerar novos problemas a serem administrados.

É importante ressaltar que a contratualização por resultados não serve exclusivamente como instrumento de controle da atuação dos gestores públicos. Conforme Serra:

[...] muito embora a GpR seja uma boa base para uma melhor prestação de contas (e uma maior transparência), sua função principal não é servir como instrumento de controle da atuação dos gerentes públicos, mas a de proporcionar a eles um meio de monitoramento e regulação que lhes garanta o exercício de suas responsabilidades. Caberia considerar aqui que, somente quando a gerência dispõe do “direito de uso da GpR”, é que a mesma estará adequadamente capacitada para uma prestação de contas apropriada (SERRA,2008,p.28).

A Administração Pública deve, portanto, aprender com os resultados obtidos, desenvolvendo com base nisso melhores estratégias para o futuro. A prestação de contas por si só não garante uma melhoria nos processos e na prestação dos serviços públicos.

No PDRAE (Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado), do governo FHC, encontram-se os primeiros indícios da utilização de uma gestão por resultados no Brasil. O Plano dividia o Estado em quatro setores de atuação: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas do Estado, os serviços não exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado. O núcleo estratégico era o responsável por monitorar, controlar e gerir os demais setores por meio de contratos por resultados.

Em Minas Gerais, o Projeto “Choque de Gestão”, a partir de 2003, incorporou ao Estado a estratégia da GpR ao formalizar acordos de resultados entre o Governador (acordante) e os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual (acordado). O Acordo de Resultados de Minas Gerais será estudado de modo mais aprofundado no próximo tópico.

2.2 O Acordo de Resultados em Minas Gerais

Em congruência com a conjuntura de mudança nas funções e gestão do Estado, desde 2003 está presente no Governo de Minas uma diretriz pautada na gestão por resultados. Para concretizar essa nova gestão foram criados pelo Governo de Minas Gerais arranjos institucionais como a integração plano-orçamento, o GERAES, os acordos de resultados e as avaliações de desempenho.

A estratégia de planejamento de longo prazo na Administração Pública Estadual é consolidada no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), sendo este

responsável por balizar a elaboração dos outros instrumentos de planejamento. Assim, sua função primordial é definir a visão de futuro e as diretrizes e objetivos estratégicos do governo mineiro. Com base nessa visão de futuro é elaborado o PPAG (Plano Plurianual de Ação Governamental), que concretiza os objetivos estratégicos e indicadores finalísticos pretendidos através de programas e ações. O PPAG é um instrumento de planejamento de médio prazo, cujo horizonte temporal é de quatro anos e que define o escopo dos programas e ações do governo durante esse período. Definidos o planejamento de longo e médio prazo, necessita-se de especificar os recursos que financiarão cada ação e as despesas que serão realizadas. Isso se faz por meio da LOA (Lei Orçamentária Anual), que tem como função detalhar valores definidos para os programas e ações do PPAG (MINAS GERAIS, 2009).

Com o intuito de alinhar e viabilizar as estratégias de longo e médio prazo aos órgãos e Secretarias do Estado foi instituído o Acordo de Resultados como instrumento estratégico de curto prazo cujo objetivo é “a definição de prioridades representadas por indicadores e metas garantindo que os resultados esperados sejam o foco de atuação das instituições e dos servidores públicos mineiros” (MINAS GERAIS, 2010, p.1).

O Acordo de Resultados foi um dos instrumentos de gestão instituídos pelo projeto “Choque de Gestão”, criado em 2003, que estabelece, por meio de indicadores, produtos e metas, quais os compromissos que os órgãos e entidades do Poder Executivo devem ser entregues às autoridades que sobre eles detenham poder hierárquico. Os principais objetivos desse instrumento, além de alinhar o planejamento estratégico do governo, seria melhorar a qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados; dar transparência às ações das instituições públicas, facilitando o controle social; auxiliar na implementação de uma cultura voltada para resultados.

A criação do Acordo de Resultados no âmbito do Poder Executivo se deu em 2003 com a Lei nº 14.694 e os decretos 43.674 e 43.675 sendo o primeiro Acordo de Resultados assinado entre o Instituto Estadual de Florestas e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (MELO; MIRANDA, 2008). Em 2008 houve uma reestruturação do Acordo de Resultados por meio da lei 17.600 e do decreto nº. 44.873.

Em 2006, 34% dos órgãos da Administração Pública Estadual aderiram ao Acordo de Resultados, havia 24 Acordo de Resultados em vigor no Estado de Minas Gerais (MELO; MIRANDA, 2008). Com o aumento de incentivos dado aos pactuantes e outras mudanças ocorridas com a reestruturação do Acordo de Resultados, essa adesão passou a ser de

quase 100% no presente ano. Dentre os órgãos ou entidades que não pactuaram Acordo de Resultados tem-se a HIDROEX, fundação vinculada a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES), Agência Metropolitana ligada a SEDRU, Defensoria Pública e algumas entidades do sistema de cultura (Rádio Inconfidência, Rede Minas, dentre outros), conforme informações obtidas junto a Diretoria Central de Modernização da Gestão da SEPLAG.

O Acordo de Resultados do Governo de Minas Gerais é celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridade que sobre eles tenham poder de supervisão, possuindo três atores: o acordante, o acordado e o interveniente. Segundo a citada Lei nº 14.694, acordante é aquele, hierarquicamente superior ao acordado, responsável pelo acompanhamento, avaliação e controle dos resultados e por criar, no que couber, as condições necessárias ao alcance das metas pactuadas. Acordado é aquele responsável pela execução das ações e por obter os resultados pactuados, sendo hierarquicamente subordinado ou vinculado ao acordante. O interveniente, por sua vez, é responsável por dar suporte ao acordante e ao acordando, visando o cumprimento das metas estabelecidas.

O acordante, no caso de Minas Gerais, é o chefe do Poder Executivo, o Governador (no Acordo de Primeira Etapa). Os intervenientes são, em geral, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). Os acordados são os órgãos, entidades e gerentes de equipe tanto da Administração Direta quanto da Indireta. A decisão de pactuar ou não o Acordo é do órgão acordado, não havendo nenhuma obrigatoriedade de tanto. Todavia, essa pactuação é estimulada pela ampliação da autonomia gerencial, financeira orçamentária e pelos prêmios por produtividade concedidos apenas àqueles que pactuem o contrato de gestão. Como exemplo de ampliação da autonomia do órgão tem-se a possibilidade de alterar os quantitativos e a distribuição dos cargos de provimento em comissão, das funções gratificadas e das gratificações temporárias estratégicas desde que não acarrete aumento de despesa; concessão de valores diferenciados de vale-refeição; contratação direta de certos tipos de seguro sem prévia autorização da SEPLAG, limites diferenciados para valor de bolsa de estágio, dentre outros.

O Acordo de Resultados é formalizado em duas etapas. Conforme o Decreto 44.873 de 2008, a primeira etapa consiste na estratégia governamental definida no PMDI, desdobrada

no PPAG, focada nos resultados a serem perseguidos por cada sistema operacional². Nesta etapa tem-se como acordado os dirigentes dos órgãos ou entidades que são partes de cada sistema operacional. Os objetos pactuados na primeira etapa são os resultados finalísticos, a execução dos projetos estruturadores, execução da agenda setorial do Choque de Gestão e racionalização do gasto.

Os resultados finalísticos visam constatar a efetividade da ação governamental, verificando se a realidade almejada está mais próxima ou foi alcançada, através de indicadores. Os projetos estruturadores são os considerados prioritários devido a sua maior capacidade de transformação e de alcance dos Resultados Finalísticos desejados. Eles são agrupados a fim de viabilizar uma intervenção sistêmica nas diversas áreas de resultados. A Agenda Setorial, por sua vez, consiste no conjunto de ações que visam solucionar entraves estruturais e administrativos que obstam a implementação da estratégia em cada órgão ou entidade. A racionalização do gasto corresponde, por fim, a um conjunto de indicadores que visam mensurar a eficiência da alocação dos recursos.

Cada objeto pactuado na primeira etapa do Acordo de Resultados possui uma equipe responsável. Os resultados finalísticos são de responsabilidade do Estado para Resultados, o SCGERAES é responsável por monitorar os projetos estruturadores, o responsável pela Agenda Setorial é a SUMIN, e a racionalização dos gastos e seu monitoramento são de responsabilidade da SCPPO.

Na Segunda Etapa, ainda de acordo com o Decreto 44.873, a estratégia do Governo é desdobrada em um conjunto de ações, produtos e indicadores³ que representam o papel de cada uma das equipes de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública. Os acordantes, nesta etapa, são os dirigentes das Secretarias de Estados, dos órgãos autônomos ou das entidades e os acordados são os dirigentes das unidades administrativas dessas instituições.

² Em Minas Gerais, existem os seguintes Sistemas Operacionais: Turismo, Transporte e Obras Públicas, Saúde, Reforma Agrária, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Planejamento e Gestão, Governo, Finanças, Esportes e Juventude, Educação, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Defesa Social, Cultura, Auditoria Geral, Agricultura Pecuária e Abastecimento, Advocacia Geral, Ciência Tecnologia e Ensino Superior, Desenvolvimento Regional e Política Urbana, Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha Mucuri e Norte de Minas, Instrumento Único Ouvidoria-Geral, Instrumento Único Previdência Militar.

³ Para fins de compreensão do Acordo de Resultados, produto é o objeto a ser entregue em um prazo específico, por exemplo, "Livro de Receitas do Programa Chef's do Amanhã publicado". Indicador mensura a mudança de uma situação, o impacto produzido, como por exemplo "Número de jovens capacitados pelo Projeto Chef's do Amanhã".

Vale ressaltar que as duas etapas constituem um processo uno de estabelecimento de objetivos e metas, sendo a assinatura da Primeira Etapa condição para a pactuação da Segunda Etapa, colaborando assim com o alinhamento estratégico.

Para acompanhamento e avaliação do Acordo de Resultados é instituída a Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA), composta por um representante dos acordados, dos servidores do acordado, do acordante, de cada interveniente e um representante da SEPLAG. É de responsabilidade da CAA, segundo a Lei 17.600, acompanhar e avaliar os resultados alcançados pelo acordado, recomendar alterações, revisão, renovação ou rescisão do Acordo com a devida justificativa, proceder a Avaliação de Desempenho Institucional. A Comissão se reúne ordinariamente ao final de cada período avaliatório, podendo realizar reuniões extraordinários caso ache necessário.

Além da CAA, foi instituída outra comissão de gestão do AR por meio da Resolução nº 035 da SEPLAG, de abril de 2009, a Equipe de Apoio a Gestão Estratégica (EAGE). Essa Equipe é responsável pelo suporte interno de cada equipe e da Alta Administração do órgão ou entidade acordado, ajudando na elaboração, acompanhamento, execução e avaliação do Acordo de Resultados, difundindo as ferramentas de gestão estratégica, apontando os desvios e possíveis riscos e analisando a adequação das metas e indicadores.

A avaliação do Acordo de Resultados se dá através de alguns relatórios, como o Relatório de Execução aprovado pelos acordados e assinado pelo Acordante e Relatório de Avaliação feito pelo CAA. Nestes relatórios são informados os resultados de cada meta, as justificativas para o não alcance total das mesmas e sugestões de melhoria. As notas atribuídas a cada indicador são mensuradas de acordo com a seguinte tabela:

QUADRO 1 – Mensuração das Notas dos Indicadores do AR de Segunda Etapa

% de execução em relação à meta	Nota
≥ 100 %	10
95,00% até 99,99%	8
90,00% até 94,99%	6
80,00% até 89,99%	4
< 80%	0

FONTE: SEPLAG, 2010.

Em relação aos produtos, a nota relaciona-se com a data de entrega:

QUADRO 2 – Mensuração das Notas dos Produtos do AR de Segunda Etapa

Situação da ação	Nota
Realizada em dia	10
Até 30 dias de atraso	8
De 31 a 60 dias de atraso	7
De 61 dias a 90 dias de atraso	6
De 91 a 120 dias de atraso	5
Acima de 120 dias de atraso	0

FONTE: SEPLAG, 2010.

A nota final de cada equipe é dada pela soma das notas de todos os produtos e indicadores, multiplicados pelos seus respectivos pesos, e dividido pela soma dos pesos. Já a nota de cada Sistema é dada pelo somatório das notas do quadro de cada objeto de pactuação multiplicada por seus respectivos pesos (conforme Quadro 3), e subtraídas pelo número de ações não cumpridas multiplicadas por 0,1.

QUADRO 3 – Pesos de cada objeto de pactuação do AR de Primeira Etapa

Quadros de cada objeto de pactuação	Peso(%)
Resultados finalísticos	20
Execução dos programas estruturadores	35
Execução da Agenda Setorial do Choque de Gestão	35
Racionalização dos gastos	10
TOTAL	100

FONTE: SEPLAG, 2010.

De acordo com o Decreto n. 44.873, considera-se desempenho satisfatório o sistema operacional que alcance uma nota igual ou superior a 60%, menor que esse valor o

desempenho é tido como insatisfatório. Não há uma punição formal caso o desempenho seja insatisfatório, apenas o não recebimento total do prêmio de produtividade⁴ e uma possível coerção moral devido a divulgação dos maus resultados.

As notas do Acordo de Resultados variam entre 0 e 10. No ano de 2007, aproximadamente 53% dos Sistemas Operacionais obtiveram nota entre oito e dez e os demais 47% entre sete e oito. Neste ano a menor nota foi 7,22, do Sistema Operacional da Defesa Social e a maior nota foi 9,4, do Sistema Operacional do Governo. Em 2008 aumentou-se o número de sistemas operacionais para 21, e 38% obtiveram nota entre 8 e 10, sendo que 62% entre 6 e 8. A menor nota diminuiu em relação ao ano anterior, sendo 6,42, do Sistema Operacional do Transporte. Por outro lado, houve um aumento na maior nota, para 9,81, do Sistema IPSM, incluído naquele ano. No ano de 2009, contando já com 22 sistemas operacionais, as notas entre oito e dez representaram 54%, e os 46% restantes variavam entre sete e oito. Neste ano, houve a maior nota já conquistada, 9,94, obtida tanto pelo Sistema da Ouvidoria quanto da Auditoria.

Vale ressaltar que a queda das notas não significa necessariamente uma queda de eficiência, podendo decorrer de uma maior quantidade de metas desafiadoras ou um monitoramento e avaliação mais efetivo das ações.

2.3 A Definição e o Monitoramento das Metas e Indicadores

A nova postura da gestão pública, pautada por resultados, envolve relevantes questões de mensuração (CATELLI; SANTOS, 2004). A ausência de uma mensuração do resultado dificulta, podendo até impossibilitar, a determinação de prioridades e a ciência da efetividade e eficácia do que está sendo feito (TROSA, 2001). Assim, a definição de metas e indicadores, instrumentos de mensuração, torna-se essencial para efetivar a estratégia de uma gestão pautada em resultados. Todavia, para que esse modo de administração de fato produza resultados positivos as metas devem estar alinhadas à estratégia organizacional e serem desafiadoras, exigindo verdadeiro esforço por parte dos atores envolvidos em seu alcance. A pactuação de metas de fácil alcance, objetivando apenas os prêmios e

⁴ O prêmio de produtividade é a bonificação monetária que pode ser proporcionada aos servidores efetivos e de recrutamento amplo dos órgãos e entidades que implementaram o Acordo de Resultados. O prêmio pode chegar até o valor de uma remuneração do servidor obtida em dezembro do ano anterior ao pagamento. Esse valor depende da nota do Sistema Operacional na primeira etapa, nota da equipe na Segunda Etapa, média das notas das equipes e o número de dias de efetivo exercício do servidor. De acordo com o Decreto 44873 de 2008, o percentual mínimo necessário de efetivo exercício para recebimento do prêmio por produtividade é de 25%, aproximadamente 90 dias.

prerrogativas oferecidos em contrapartida, faz com que o objetivo do contrato por resultados, o aumento da eficiência, não seja alcançado (PACHECO, 2004).

Um ponto de grande importância na definição e monitoramento das metas e indicadores é a participação dos envolvidos na execução das políticas públicas. Além da alta gerência, os executores da ação devem estar cientes das metas a serem alcançadas (KAPLAN; NORTON, 1999). É necessário que o funcionário sinta-se responsável pelo resultado produzido, visto que é parte decisiva na execução das políticas pública e tem relação direta com o público-alvo, o cidadão (TROSA, 2001). Essa responsabilização e ciência das metas e indicadores possibilitam um maior alinhamento entre as ações e objetivos dos atores e a missão e objetivos da organização. Para tanto, além da mensuração, torna-se importante a divulgação dos resultados, a motivação dos servidores e o diálogo constante entre os atores envolvidos.

Além de metas desafiadoras e o envolvimento de todos os atores do processo decisório em alcançá-las, precisa-se de um desenho eficiente de indicadores que mensurem de fato os resultados almejados (ALCOFORADO, 2005). Em contraposição a esfera privada, em que indicadores são construídos com base em resultados financeiros, no setor público esses devem ser desenhados com base na satisfação do cidadão e na criação do valor público, o que os torna mais complexos (SERRA, 2008, *apud* EMERY, 2005). Além disso, os produtos e serviços públicos não são evidentes, visto que não há um mercado definido, o que torna ainda mais complexo o desenho (TROSA, 2001). Os indicadores serão estudados com maior profundidade no próximo capítulo.

Passada a etapa de definição das metas e indicadores, tem-se o monitoramento dos mesmos. Para concretizar o monitoramento são elaborados planos de ação, com o intuito de alcançar as metas acordadas. Esse plano tem como função tanto possibilitar um maior controle da alta gerência sobre seus subordinados, quanto guiar as ações dos integrantes da equipe. Essas duas funções são essenciais para um monitoramento efetivo, já que o controle do gerente não terá eficácia caso os subordinados não sigam o planejado, o definido previamente. Há também que se ter uma flexibilidade para mudança diante de um cenário não favorável, sendo o plano de ação passível de modificação a fim de contornar os obstáculos e riscos encontrados. O monitoramento torna-se ineficaz caso, observando um risco de não cumprimento da meta, nada seja feito para reverter essa situação. Assim, não apenas o controle, mas as propostas de solução são de extrema importância na etapa do monitoramento, para um melhor cenário no momento da avaliação dos resultados.

Por fim, o monitoramento só produz resultados desejáveis caso seja contínuo e sistemático (COSTA; CASTANHAR, 2006). A continuidade e a padronização possibilitam uma comparação entre o que foi estabelecido e o que foi de fato alcançado, fornecendo informações relevantes para que os gestores desenhem políticas mais consistentes e fomentem uma gestão mais eficaz.

Dessa revisão bibliográfica tem-se, portanto, que nas últimas décadas ocorreu uma mudança na forma como o Estado gere suas políticas. Alguns governos, incluindo o Governo de Minas Gerais, foco deste trabalho, passaram a adotar uma gestão pautada por resultados, objetivando uma melhora na prestação de serviços e o uso mais eficiente dos recursos, através da pactuação de resultados e da responsabilização dos executores das políticas públicas. Em Minas Gerais, essa pactuação de resultados se deu através do Acordo de Resultados, instrumento que estabelece, por meio de metas, indicadores e produtos, quais os objetivos que órgãos e entidades devem alcançar. Todavia, a efetivação desse instrumento depende de inúmeras variáveis, como já exemplificados, a participação de todos os envolvidos no alcance das metas, a construção de bons indicadores e metas desafiadoras e possíveis, o monitoramento sistemático e contínuo dos resultados obtidos e uso das informações coletas para melhorar o desenho das políticas públicas. Um dos pontos críticos, assim, na efetivação do Acordo de Resultados e de uma gestão por resultados, é a construção de bons indicadores, foco deste trabalho. Nesse contexto, no próximo tópico, analisa-se o indicador social, descrevendo suas propriedades, classificações e seu uso.

3 INDICADORES SOCIAIS

Este capítulo trata de uma revisão bibliográfica a respeito de indicadores sociais. Será estudado o histórico do surgimento e uso dos indicadores, o conceito de indicador social, as classificações existentes e propriedades desejáveis e o uso dos mesmos para o monitoramento e avaliação das políticas públicas na atualidade. Isso faz-se necessário para embasar, no capítulo seguinte, a análise dos indicadores do Acordo de Resultados sob a perspectiva do monitoramento e avaliação das políticas públicas da SEEJ.

3.1 Histórico

A temática dos indicadores sociais está tendo, na atualidade, uma grande atenção por parte dos gestores brasileiros. Todavia esse assunto já está sendo discutido há algumas décadas (RUA, 2007). Contribuições relevantes para a construção de um marco conceitual sobre

indicadores surgiram ainda nas décadas de 20 e 30, contudo o desenvolvimento dessa área, adquirindo um corpo científico, se deu apenas em meados dos anos 60 (JANUZZI, 2006).

Em 1929, nos Estados Unidos, foi constituído um comitê presidencial com a função de produzir um relatório denominado “Tendências Sociais Recentes”, a fim de selecionar um conjunto de medidas de mudança social. Esse relatório não trouxe grandes impactos imediatos, contudo, a partir dele alguns dados começaram a ser coletados de maneira sistemática seguindo suas preocupações. No pós-Segunda Guerra Mundial desenvolveu-se o conceito de indicador social, entretanto “tratava-se de uma abordagem exploratória, empiricista, intuitiva, sem fundamento em teorias consistentes”(RUA,2007,p.106).

Os anos 60, assim, são considerados por autores como Rua (2007), Januzzi (2006) e Santagada (2007), o marco do desenvolvimento científico dos indicadores sociais. Segundo Schrader citado por Santagada (2007), essa década é tida como etapa fundadora do movimento dos indicadores sociais.

Nesse período da década de 60, as evidências do descompasso entre crescimento econômico e melhoria das condições ficaram mais claras. O aumento constatado do Produto Interno Bruto (PIB) não refletia na diminuição dos níveis de pobreza, sendo assim acentuadas as desigualdades sociais. Além disso, essa medida econômica não atendia aos objetivos de um monitoramento efetivo da mudança social e de uma formulação de políticas públicas de caráter redistributivo ou compensatório (JANUZZI, 2006). Sob essa conjuntura, os sociólogos americanos foram chamados a analisar os conflitos sociais, visto que a análise econômica já não explicava o paradoxo entre crescimento econômico e as demandas sociais não atendidas (RUA, 2007).

Instituições multilaterais como OCDE, UNESCO, OIT, OMS, UNICEF e Divisão de Estatística das Nações Unidas empreenderam um grande esforço conceitual e metodológico a fim de desenvolver instrumentos de mensuração do bem estar e da mudança social. As publicações dos livros *Social Indicators* e *Toward a Social Report*, encomendadas pelo governo americano, são tidas como marco importante, inaugurando o movimento dos indicadores sociais (JANUZZI, 2006).

A expressão “indicador social” foi veiculada na obra *Social Indicators*, organizada por Raymond Bauer, cujo objetivo era avaliar os impactos da corrida espacial na sociedade estadunidense. Para tanto, construíram-se indicadores de caráter social, que permitiu uma análise aprofundada das condições sociais, políticas, econômicas e teóricas. A obra *Toward*

a *Social Report*, por sua vez, foi elaborada pelo Ministério da Saúde, Educação e Bem-Estar dos Estados Unidos, vinculando os indicadores ao planejamento governamental e à medida do bem estar. Essa ligação entre planejamento e indicador social teve como consequência um aumento da demanda dos últimos, ultrapassando a fronteira norte-americana (SANTAGADA, 2007).

Na década de 1970, houve uma disseminação de pesquisas relacionadas aos indicadores sociais para vários países e organismos internacionais. Pela primeira vez, discutiu-se se o maior objetivo de uma sociedade desenvolvida deveria ser o crescimento econômico (RUA, 2007). A preocupação com as condições sociais não mais se restringiam aos especialistas, também os governos passaram a ter essa preocupação (SANTAGADA, 2007).

Contudo, o otimismo exacerbado com as potencialidades do planejamento governamental na década de 1970 e os consequentes insucessos ou sucessos parciais, aliados à crise fiscal do Estado, acabaram gerando uma grande descrença com relação ao planejamento público e com seus instrumentos, incluindo o indicador social (JANUZZI, 2006). Assim, em meados de 1980, o desenvolvimento e uso de indicadores sociais estagnou-se, havendo ênfase apenas nos aspectos econômicos (RUA, 2007).

Desde a década de 90, observa-se uma revitalização dos estudos no campo dos indicadores sociais. Essa valorização ocorreu tanto na esfera das políticas públicas e seus resultados substantivos quanto na gestão governamental (RUA, 2007). Houve um aprimoramento na formulação e implementação das políticas públicas, ficando restabelecido a pertinência do uso dos instrumentos de planejamento. Assim, universidades, centros de pesquisas e órgãos públicos passaram a focar esforços na concepção de instrumentos que pudessem colaborar com o planejamento e com a implementação de projetos. (JANUZZI, 2006). Aliado a isso, tem-se o avanço dos sistemas informatizados de gerenciamento de dados, o que fortaleceu ainda mais o uso de indicadores sociais com o objetivo de apoiar o monitoramento e avaliação das ações governamentais (RUA, 2007). Concomitantemente, observa-se uma mudança no modo de gestão pública, que foca-se na atualidade em uma gestão por resultados, como explicitado no capítulo anterior, corroborando a utilização de instrumentos de gestão como o indicador.

No Brasil, o uso de indicadores sociais como instrumento de planejamento de maneira sistemática só ocorreu recentemente, em meados dos anos 70. Esse período foi marcado por um crescimento econômico sem melhorias nas condições sociais da população como um todo.

Reconhecendo a problemática social, o governo brasileiro propôs entre o período de 1975 e 1979 através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) uma política de redução das desigualdades. Assim, seguindo as diretrizes deste plano, o Conselho de Desenvolvimento Social, criado em 1974, propôs a construção de um sistema de indicadores sociais e de informações periódicas para alimentá-lo. Para tanto, houve uma tentativa de articular as várias metodologias existentes, dentre elas, a metodologia recomendada pela ONU. Esses indicadores sociais tinham como objetivo fornecer elementos para o planejamento social, havendo um foco especial aos indicadores relativos ao bem-estar material, aos grupos que estavam em situação de pobreza absoluta. A organização e funcionamento do Sistema de Indicadores Sociais ficou a cargo do IBGE, que já havia criado internamente o Grupo Projeto de Indicadores Sociais (SANTAGADA, 2007).

O crescente interesse do Brasil pelo uso de indicadores sociais foi impulsionado por alguns fatores. Dentre eles, tem-se a descentralização tributária e da implementação de políticas públicas, a institucionalização do planejamento urbano em 1988, do plano plurianual nos anos 90, a criação do Estatuto da Cidade em 2001, a escassez dos recursos, a pressão social por maior efetividade social do gasto público e novo paradigma da gestão pública. Neste trabalho foca-se no uso de indicadores decorrente dessa nova concepção de gestão, a chamada gestão por resultados, analisada no capítulo anterior.

3.2 Conceito, classificação e propriedades desejáveis do indicador social

3.2.1 Conceito

Existem diversas definições a respeito de indicadores, todavia todas apresentam uma mesma base conceitual. Segundo a OCDE citada por Trevisan e Bellen (2008), o indicador deve ser entendido como um parâmetro que forneça informações sobre o estado de um fenômeno, com uma extensão significativa. Para Mokate (2000), indicador é tido como uma expressão que sintetiza a informação qualitativa/quantitativa a respeito de algum fenômeno relevante, tendo um valor descritivo e explicativo que contribui para análise dos resultados das políticas públicas. O objeto de análise deste estudo é o indicador social, definido por Januzzi (2006) como:

Um Indicador Social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de política). É um recurso metodológico,

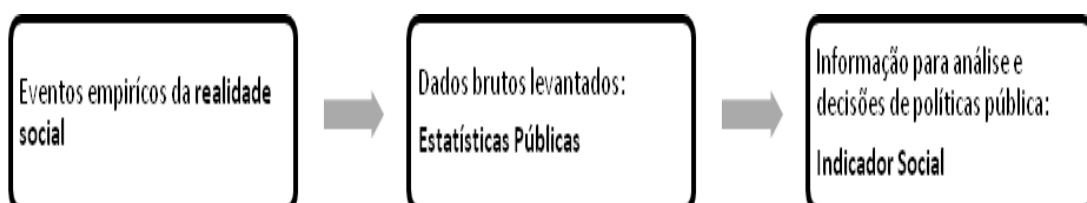
empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (JANUZZI, p.15, 2006).

Com a definição de Januzzi, observam-se dois interesses no uso do indicador social. Um seria para a pesquisa acadêmica, sendo o indicador social o elo de ligação entre os modelos da Teoria Social e as evidências empíricas observadas. Outro seria programático, sendo o indicador social um instrumento para monitoramento da realidade social, com a finalidade de corroborar a formulação e reformulação das políticas públicas.

Por sua especificidade e congruência com o tema, o conceito a ser utilizado neste trabalho será o citado por Januzzi (2006), dando-se ênfase na utilidade dos indicadores sociais como subsídios para as atividades de planejamento governamental e formulação de políticas públicas, portanto, no interesse programático do indicador.

Deve-se tomar cuidado para não confundir estatísticas públicas com indicadores sociais. As estatísticas públicas consistem no dado social na sua forma bruta, não havendo, portanto, uma contextualização inteiramente dentro de uma Teoria Social ou de uma Finalidade Programática. Como exemplo de estatísticas públicas tem-se os dados censitários, estimativas amostrais e registros administrativos como número de óbitos e nascimento. Contudo, as estáticas podem constituir em um insumo para construção de indicadores que possibilitem uma apreciação mais contextualizada da realidade social. Assim, a grande diferença entre as estatísticas públicas e o indicador social é o conteúdo informacional deste último (JANUZZI, 2006). O processo de agregação de valor informacional no indicador é ilustrativamente demonstrado na FIG. 3.

FIGURA 3 – Processo de agregação de valor informacional no indicador



FONTE: JANUZZI,2006.

Ainda a respeito dos conceitos relacionados a indicador, ressalta-se o Sistema de Indicadores Sociais, que pode ser definido como o conjunto de indicadores sociais que se refere a um aspecto da realidade social ou área de intervenção programática. Como

exemplo tem-se o Sistema de Indicadores Urbano das Nações Unidas (MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010).

Outro conceito importante de ser esclarecido é a definição de proxy, termo muito utilizado nos estudos sobre indicadores. Proxy, no contexto de indicadores, significa aproximação. O proxy é utilizado, portanto, para buscar uma proximidade com os objetivos da medição quando não se encontra uma medida específica, válida e confiável para expressar um conceito ou dimensão da realidade (MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010).

Descritos os principais conceitos relacionados ao indicador social e suas diferenciações, foca-se na definição dada por Januzzi (2006). Os critérios de classificação do indicador e suas propriedades desejáveis, assim, foram analisados, como dito, com base nesse conceito, numa finalidade programática.

3.2.2 Critérios de classificação

Os indicadores podem ser classificados de várias formas, segundo diferentes critérios. A importância de classificar os indicadores é dada pela necessidade de se compreender qual seria o escopo desse indicador, qual parte do processo de planejamento e execução ele estaria mensurando, dentre outros. Essa classificação serve também a fim de se ter um equilíbrio entre os vários tipos de indicadores, dentro de um Sistema de Indicadores ou de um instrumento de gestão. De acordo com a finalidade do indicador, a utilização de certos critérios de classificação torna-se mais adequadas e úteis.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2010), em seu guia a respeito do uso de indicadores, classifica os indicadores segundo os seguintes critérios:

- Área temática, podendo ser indicadores demográficos, educacionais, habitacionais, dentre outros;
- Complexidade, sendo sintéticos (sintetizam diferentes conceitos da realidade empírica) ou analíticos (retratam uma dimensão social específica);
- Objetividade, sendo objetivos (referem-se a eventos concretos da realidade, sendo em geral quantitativos) ou subjetivos (indicadores qualitativos utilizados para captar sensações ou opiniões);

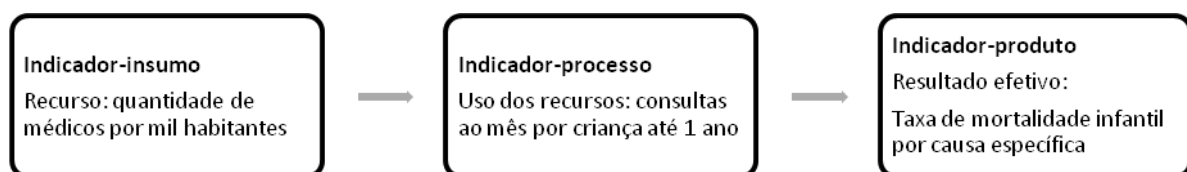
- Gestão do Fluxo de Implementação de Programas, podendo ser indicador-insumo, indicador-processo e indicador-produto;
- Avaliação de Desempenho, podendo ser de eficiência, eficácia e efetividade.

Assim como ocorre com as definições do termo indicador social, os critérios de classificação possuem algumas diferenciações pequenas, contudo apresentam uma mesma base teórica. Por isso, não é objetivo deste trabalho listar de forma exaustiva todas as classificações existentes. A ênfase é dada nos critérios de classificação tidos como importantes na análise das políticas públicas.

Segundo Januzzi (2006), as duas classificações tidas como relevantes para a Formulação e Análise de Políticas Sociais e por isso, as utilizadas neste estudo, são as referentes a Gestão do Fluxo de Implementação de Programas e Avaliação de Desempenho.

Na classificação segundo o critério da gestão do fluxo de implementação, o indicador-insumo corresponde às medidas associadas à alocação dos recursos para uma determinada política pública, o indicador-produto reflete os resultados efetivos dessa política e o indicador-processo retratam o uso dos recursos (indicador-insumo) para obter as melhorias efetivas (indicador-produto). Essa classificação está exemplificada na FIG. 4.

FIGURA 4 – Indicadores Sociais classificados segundo natureza do indicador



FONTE: JANUZZI,2006.

Na classificação quanto a avaliação de desempenho, pode-se diferenciar os indicadores segundo a finalidade da avaliação: a eficiência dos meios e recursos empregados, a eficácia no cumprimento das metas e a efetividade social das políticas públicas. Como exemplo tem-se um programa de reurbanização das favelas, em que sua eficiência pode ser avaliada pelo volume de investimentos por unidade física, sua eficácia pela melhoria das condições de moradia e infra-estrutura, sua efetividade social pelo nível de criminalidade. (JANUZZI, 2006). Os indicadores que avaliam a eficácia são, em geral, os indicadores de resultados explicitados na classificação anterior. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2010).

Esses dois critérios de classificação são importantes na análise dos indicadores sob a perspectiva do monitoramento e avaliação das políticas públicas pois possibilitam compreender qual etapa da implementação da política está sendo mensurado (critério da gestão do fluxo de implementação) e qual tipo de resultado está sendo obtido por essa mensuração (avaliação de desempenho). No estudo dos indicadores deste trabalho, no capítulo seguinte, serão analisadas essas duas classificações seguindo as definições citadas.

3.2.3 Propriedades desejáveis

O indicador não deve ser visto como uma expressão exata do conceito indicado, decorrente de uma atividade técnica estritamente objetiva e neutra (JANUZZI, 2002). Na construção dos indicadores, há uma certa discricionariedade, podendo ocorrer equívocos, e o indicador não indicar o que de fato objetiva mensurar. Assim, para diminuir a probabilidade desses erros, atingir sua função informativa e subsidiar de modo efetivo a formulação das políticas públicas, o indicador necessita de uma série de propriedades, tidas como desejáveis.

Vários autores enumeram distintas propriedades desejáveis, existindo, entretanto, uma similaridade quanto aos atributos essenciais. Muitas vezes, um mesmo atributo possui nomenclaturas diferentes de acordo com o autor, contudo possuem a mesma base conceitual. A seguir, são enumeradas algumas propriedades desejáveis de acordo com diferentes autores e instituições.

Segundo Mokate (2000), precisão, relevância, praticidade e sensibilidade seriam as características necessárias para se ter um indicador bom. Já para Januzzi (2006) esse rol de propriedades é mais extenso, devendo o indicador possuir: relevância social, validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, inteligibilidade de sua construção, comunicabilidade, facilidade para obtenção, periodicidade na atualização, desagregabilidade e historicidade.

Conforme o Manual do Banco Mundial (2004) existem cinco propriedades fundamentais para construção do indicador, denominadas "CREAM" (Clear, Relevant, Economic, Adequate, Monitorable). Segundo tradução própria, o indicador deve ser claro, relevante, ter um custo razoável, adequado e passível de monitoramento. Para a Agência Suíça (1999), um indicador deve ter três características básicas: relevância, confiabilidade e sensibilidade.

Já para a Diretoria Central de Modernização da Gestão, responsável pelo Acordo de Resultados em Minas Gerais, os principais atributos que um indicador deve possuir são: adaptabilidade, representatividade, simplicidade, rastreabilidade, disponibilidade, praticidade e estabilidade (perenidade).

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2010), as inúmeras propriedades listadas por diversos pesquisadores foram divididas em dois grupos: as propriedades essenciais e as propriedades complementares. As propriedades essenciais são aquelas que qualquer indicador social deve possuir, devendo sempre ser consideradas como critério de escolha, independentemente da fase do ciclo de gestão em que se encontra a política pública (planejamento, implementação). São propriedades essenciais a validade, a confiabilidade e a simplicidade. Já as propriedades complementares são também importantes, contudo passíveis de uma análise de trade-off⁵, dependendo do que se pretende mensurar. São propriedades complementares a sensibilidade, desagregabilidade, economicidade, estabilidade, mensurabilidade, auditabilidade.

Devido a limitação temporal, capacidade técnica e a importância dada por quase todos os autores pesquisados, neste trabalho serão analisadas apenas as propriedades tidas como essenciais por esse Guia, a validade, confiabilidade e simplicidade do indicador. A título de complementação do atributo validade, será analisada também a sensibilidade.

Um indicador válido seria aquele capaz de refletir o conceito abstrato a que se propõe operacionalizar, sendo o sensível capaz de refletir as mudanças significativas caso ocorra uma alteração da dimensão referida. A taxa de mortalidade infantil é um indicador mais válido para avaliar as condições de saúde do que a porcentagem de domicílios com água encanada, por exemplo (JANUZZI, 2006).

Um indicador confiável está relacionado à qualidade do levantamento dos dados utilizados na sua aferição. Essa qualidade da informação, em todas as etapas, é o que possibilita uma análise mais consistente das mudanças observadas pelo indicador (JANUZZI, 2006).

Por sua vez, os indicadores simples “devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo.” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, p.27, 2010). Assim, um indicador simples corrobora

⁵ Por trade-off entende-se uma situação em que haja conflito de escolha. Ocorre quando se abre mão de um bem serviço em decorrência de outro bem ou serviço (MINISTERIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO).

para uma melhor compreensão deste por todos os envolvidos na política pública e não apenas seus gerentes. Além disso, aumenta a transparência das decisões tomadas em bases técnicas (JANUZZI, 2006).

Juntamente com essas propriedades desejáveis, deve-se analisar a ligação do indicador aos objetivos perseguidos, sendo necessário que essa ligação seja real e perceptível (TROSA, 2001).

A importância das propriedades desejáveis do indicador e sua limitação podem ser sintetizadas no seguinte trecho:

A legitimação social do indicador, isto é, sua aceitação como insumo informacional relevante no debate político pelos diversos agentes e grupos de interesse, depende certamente do grau de aderência dos mesmos às propriedades aqui assinaladas. Mas é fato que o elenco de indicadores sociais disponíveis está limitado, a priori, pelas características e disponibilidade das estatísticas sociais e demográficas levantadas (JANUZZI, p.15, 2006).

Há uma dificuldade em formular indicadores que possuam todas as propriedades necessárias para ser considerado um bom indicador. Assim, cabe ao analista avaliar os custos de oportunidade do uso de diferentes indicadores passíveis de ser construídos (JANUZZI, 2002). O uso de mais de um indicador, que permitam cruzamentos e possam aumentar a confiabilidade do julgamento, pode diminuir esses custos de oportunidade (TROSA, 2001).

A grande questão é que não há uma teoria formal para orientar, de maneira estritamente objetiva, a seleção dos indicadores a serem utilizados. Dessa forma, há uma grande discricionariedade na escolha do indicador, e esta, caso não seja realizada de maneira racional, poderá implicar na construção de uma medida que não reflita de fato os objetivos das políticas públicas, resultando em um monitoramento e avaliação precários, sem grandes ganhos para o cidadão (JANUZZI, 2002).

3.3 O uso dos indicadores sociais no monitoramento e avaliação das políticas públicas

Os indicadores sociais, para fins deste trabalho, serão analisados dentro do contexto de uma gestão por resultados – explicitado no capítulo anterior. Assim, focar-se-á no uso desses indicadores no monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A avaliação e monitoramento de políticas públicas permitem que os servidores públicos, os responsáveis pela política e a sociedade civil possuam um melhor conhecimento a respeito das políticas públicas, melhorem a prestação de serviços, planejem os recursos e demonstrem os resultados, aumentem a transparência das ações públicas e controle social, dentre outros. Essa grande atenção, na atualidade, aos resultados explica o crescente interesse pelo monitoramento e avaliação (BANCO MUNDIAL, 2004).

A avaliação, de uma maneira geral, pode ser definida como a ação ou efeito de atribuir valor a algo. Já a avaliação de políticas públicas consiste na análise cuidadosa do mérito e valor da administração, produtos e impactos das intervenções governamentais (VEDUNG apud MOKATE, 2000). Segundo o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE citado por Trevisan e Van Bellen (2008), “o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento” (Trevisan, Van Bellen, 2008, p.536).

O monitoramento, por outro lado, consiste em um acompanhamento contínuo e sistemático da execução das políticas, a fim de detectar as deficiências e pontos fortes das ações, possibilitando uma otimização dos resultados futuros. Para Mokate (2000), o monitoramento seria nada menos que uma avaliação de processos e atividades.

Os processos de monitoramento e avaliação são complementares entre si, tendo em vista que o monitoramento permite uma descrição e qualificação do cumprimento do plano de trabalho, e a avaliação permite verificar se esse cumprimento conduziu ao alcance dos objetivos que motivaram o início das ações. Assim, a avaliação possibilita a verificação do cumprimento dos objetivos e o monitoramento permite verificar a causa do cumprimento ou não desses objetivos. Um monitoramento sem avaliação prejudicaria a análise da necessidade daquelas ações e sua conexão com os objetivos da organização, enquanto que uma avaliação sem monitoramento seria dificultada pela ausência de informações que pautasse uma avaliação efetiva (MOKATE, 2000).

Com base nos conceitos supracitados, tem-se que o monitoramento e avaliação de políticas públicas são instrumentos sem os quais não seria possível efetivar uma gestão por resultados. Vale ressaltar que nesse tipo de gestão, a avaliação não deveria ser um instrumento exclusivamente de controle, supervisão e auditoria impostos por terceiros e sim um processo estratégico realizado pelas equipes de gestão. Essas equipes necessitam das

informações advindas do monitoramento e avaliação para cumprir suas responsabilidades de maneira eficaz (MOKATE, 2000).

O processo de monitoramento e avaliação sintetiza as informações relevantes sobre as atividades, efeitos e impactos. Para facilitar essa síntese são utilizados indicadores, instrumento de grande importância no processo (MOKATE, 2000). É necessário, assim, operacionalizar os critérios de avaliação para identificação e quantificação dos resultados obtidos por meio do uso de indicadores para atingir o propósito do monitoramento e avaliação (TREVISAN, BELLEN, 2008). Essa importância do uso dos indicadores é relatada por Kondo (1999), que o percebe como instrumento indissociável a avaliação de políticas públicas, existindo para permitir aos tomadores de decisão verificar se os objetivos desenhados foram alcançados. Observa-se, portanto, a existência de um consenso em que todo tipo de monitoramento e avaliação baseia-se no exame de indicadores.

Os indicadores sociais, se usados de maneira adequada, orientam de forma mais competente a análise, formulação e implementação das políticas públicas (JANUZZI, 2002). Todavia, percebem-se algumas reações problemáticas frente a esse uso, dentre elas tem-se: o receio do uso de indicadores sociais e o abuso do uso dos indicadores. Nos setores sociais há uma certa resistência ao uso de indicadores, pois muitos indicadores são tidos como limitados para analisar fenômenos complexos, qualitativos e multi-dimensionais. Considera-se o indicador como um instrumento superficial para tratar os fenômenos, ao invés de enxergá-los como uma boa maneira de sintetizar uma informação valiosa. Todavia, não há nenhuma limitação intrínseca aos indicadores em descrever os fenômenos sociais (MOKATE, 2000). Por outro lado, observa-se também um certo deslumbramento em relação aos instrumentos de planejamento, havendo uma mitificação e abuso do uso destes. Seria como se os instrumentos por si só, dentre eles o indicador, garantissem uma melhor gestão dos recursos e programas sociais (JANUZZI, 2002).

Tanto o uso abusivo de indicadores quanto a resistência na sua utilização são prejudiciais a uma avaliação efetiva das políticas. Outros problemas dificultam uma avaliação efetiva das políticas públicas, como por exemplo, a questão da assimetria informacional existente entre o executor da política pública e o responsável por sua avaliação e monitoramento, a existência de um comportamento oportunista tanto por parte do executor como do avaliador e a dificuldade na mensuração dos resultados sociais obtidos. Para alcançar essa efetividade, portanto, torna-se necessária além das propriedades desejáveis citadas no tópico anterior, uma utilização adequada dos indicadores construídos. Assim, além de

construir indicadores tidos como bons, algumas condições são importantes para o êxito no uso do indicador.

Dentre as condições de êxito tem-se não utilizar um número excessivo de indicadores, apesar de ser grande a tentação em fazer isso a fim de refletir adequadamente a realidade. Tornar simples a colocação de medidas e indicadores, pois caso contrário, poderá haver perda de informação e necessidade de conseguir várias vezes os mesmos dados. Por fim, fazer com que os gestores utilizem os indicadores para melhorar o trabalho. Para evitar que os agentes envolvidos fiquem reticentes quanto ao uso do indicador, devem ser claros desde o início a todos os envolvidos como os indicadores devem ser produzidos e qual é a sua finalidade. O indicador só tem sentido se os gerentes e suas respectivas equipes o analisam a fim de decidir qual decisão será tomada, devendo ser pauta das reuniões por se tratar de um instrumento de análise precioso. Essa cultura de uso dos indicadores deve ser dividida por todos e em todos os níveis da hierarquia para que promova os resultados esperados (TROSA, 2001). Além dessas condições, torna-se importante tentar diminuir a assimetria informacional existente entre os vários atores da política, disseminar a cultura da gestão por resultados a todos os envolvidos e dar condições financeiras e de pessoal para que esses indicadores sejam utilizados.

No Estado de Minas Gerais observa-se um uso crescente dos indicadores no monitoramento e avaliação das políticas públicas. Esse uso crescente está alinhado a uma mudança de paradigma da gestão do Estado, que, como dito no capítulo 2, passou a ser pautada em resultados. No Governo de Minas Gerais essa mudança se concretizou em alguns instrumentos de planejamento, como o PMDI, o PPAG e o Acordo de Resultados. Todos esses instrumentos possuem indicadores a fim de mensurar e avaliar as intervenções feitas pelo Estado.

Para fins deste trabalho, torna-se importante destacar a diferença da construção dos indicadores de primeira etapa dos de segunda etapa do Acordo de Resultados. Os indicadores de Primeira Etapa são construídos pelo Estado para Resultados de acordo com as seguintes diretrizes: alinhamento dos indicadores com os objetivos estratégicos do PMDI, possibilidade de apuração anual ainda que com defasagem, devem ser frutos de negociação entre o Programa Estado para Resultados (EpR) e as Secretarias de Estado. Já os indicadores de Segunda Etapa são construídos pelos próprios gerentes das equipes, juntamente com a EAGE da secretaria, com o apoio técnico da SEPLAG, sendo, em geral, mais específico em relação às ações da Secretaria que os indicadores de primeira etapa.

Assim, percebe-se que os indicadores de segunda etapa não possuem o mesmo monitoramento e avaliação dos indicadores de primeira etapa, que estão a cargo do Programa Estado para Resultados. Esses indicadores de primeira etapa foram inclusive, objetos de análise de uma nota técnica divulgada pelo Estado para Resultados no presente ano, o que não ocorreu com os indicadores de segunda etapa. Além disso, esses últimos são modificados com uma maior frequência que os indicadores de primeira etapa, o que dificulta ainda mais essa avaliação. No capítulo seguinte serão analisados alguns indicadores do Acordo de Resultados de Segunda Etapa da SEEJ, enfatizando a qualidade e uso do indicador no monitoramento e avaliação das políticas públicas.

4 OS INDICADORES DO ACORDO DE RESULTADOS DE SEGUNDA ETAPA DA SEEJ

Neste capítulo primeiramente apresenta-se a Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude e contextualiza-se sua participação no Acordo de Resultados de Segunda Etapa, dando-se ênfase nos indicadores pactuados. Na última seção é apresentada uma análise da qualidade de alguns indicadores presentes no Acordo de Resultados de Segunda Etapa da SEEJ. Esse capítulo busca, portanto, mostrar um panorama geral da Secretaria e de seu Acordo de Resultados de Segunda Etapa e analisar de modo mais profundo alguns indicadores pactuados sob a perspectiva das políticas públicas que estes pretendem monitorar e avaliar.

Devido a limitação temporal e impossibilidade técnica de analisar todas as políticas públicas que a Secretaria promove e seus indicadores, procurou-se inicialmente analisar uma política pública de cada área de atuação da SEEJ (Esportes, Juventude e AntiDrogas) a fim de captar uma maior diversidade de informações. Para a seleção dessas políticas utilizou-se dois critérios: relevância da política e quantidade de indicadores no Acordo de Resultados de Segunda Etapa. Assim, escolheram-se políticas públicas com o maior número de indicadores no Acordo de Resultados de Segunda Etapa.

Com base nos critérios citados, foi escolhido como objeto de estudo o Projeto Vocação, referente a área da Juventude, possuindo dois indicadores no Acordo de Resultados e o Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes, referente ao Esportes, possuindo três indicadores no AR. Em princípio seria também analisado a RICOMAD (Rede Integrada de Conselhos Municipais AntiDrogas), que possui dois indicadores no Acordo. Todavia a dificuldade de realizar entrevistas com os gerentes das equipes, a não disponibilização de dados e informações importantes sobre a política e a modificação dos indicadores realizada

no final de agosto, impossibilitou a análise desta política e das outras políticas da área da Anti-Drogas.

4.1 Estratégia de Pesquisa

Para atingir aos objetivos propostos, fez-se necessário uma revisão documental das políticas públicas em análise e do Acordo de Resultados da SEEJ, coleta de informações através de entrevistas com alguns servidores e por meio da observação. A abordagem da pesquisa é qualitativa⁶, havendo uma interpretação das informações obtidas e uma reflexão acerca da qualidade dos indicadores do Acordo de Resultados da SEEJ. A técnica de pesquisa utilizada é o estudo de caso⁷, sendo o objeto do mesmo algumas políticas públicas da Secretaria e seus respectivos indicadores.

Para a revisão documental, o principal documento estudado foi o Acordo de Resultados de Segunda Etapa da SEEJ de 2010. Esse estudo é primordial para a análise dos indicadores, visto que é nesse documento que são descritos os indicadores de cada equipe, assim como a meta para aquele ano e os resultados obtidos nos anos anteriores. Além do Acordo de Resultados de Segunda Etapa, analisou-se o Acordo de Resultados de Primeira Etapa e os Acordos de Resultado de Segunda Etapa de 2008 e 2009, a título de comparação. Estudou-se também o documento fornecido pela Diretoria Central de Modernização Gestão da SEPLAG no curso “Indicadores para contratualização”, em que é descrito o procedimento a ser utilizado na construção dos indicadores do Acordo de Resultados da Segunda Etapa.

Para análise do Projeto Vocação, foram analisados documentos enviados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) a Coordenadoria Especial da Juventude, responsável por esse projeto, em que constam tabelas e informa es a respeito dos jovens capacitados pelo Programa desde 2004 e sobre as regiões em que ocorrem as capacita es. Além desses documentos, foi estudado o Informativo do Projeto Voca o, documento enviado aos municípios de Minas Gerais contendo informa es sobre o Projeto, como seu histórico, seus objetivos, público-alvo, modo como o município pode solicitar a realiza o dos cursos e lista dos cursos oferecidos pelo SENAR.

⁶ Segundo Neves (1996), a pesquisa qualitativa não possui como objetivo medir eventos, nem se utiliza de instrumentos estatísticos para análise de dados. O observador, nesta abordagem, procura entender fen menos segundo a  tica do participante do fato estudado e, assim, interpretá-lo.

⁷ Segundo Gil (2002), o estudo de caso consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento.

Já para análise do Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes, foram analisados documentos disponibilizados pela Diretoria de Esporte Olímpico em que constam os números dos atletas participantes, as entidades parceiras e os respectivos municípios, modelo do relatório mensal enviado pelos parceiros, do relatório do histórico dos atletas e do relatório das competições de referência que os atletas participaram. Além desses documentos, analisou-se o Manual de Diretrizes do Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes, em que são explicados os objetivos do Programa, o público-alvo, os critérios para aceitação das parcerias, a contrapartida oferecida pela SEEJ, as modalidades esportivas oferecidas pelas atuais parcerias e as informações que os parceiros devem repassar constantemente a Secretaria. Por se tratar de um Programa integrante do Projeto Estruturador Minas Olímpica, também analisou o Plano de Projeto do Minas Olímpica 2010, em que são descritos os objetivos do Projeto, planejamento de custos, marcos e produtos a serem entregues, dentre outros; e o Relatório do Projeto Estruturador Minas Olímpica atualizado em 15 de setembro de 2010, constando informações atualizadas a respeito das ações realizadas e metas alcançadas.

Além da revisão documental descrita acima, realizou-se cinco entrevistas. Para obter as informações necessárias, foram entrevistados os gerentes da equipe responsável por construir e utilizar os indicadores em análise, e o responsável da SEEJ e da SEPLAG por monitorar o Acordo de Resultados de Segundo Etapa. Assim, entrevistaram-se cinco servidores: o Superintendente de Esportes de Competição, o Diretor de Esporte Olímpico, o Superintendente de Inclusão da Coordenadoria Especial da Juventude, a setorialista da Diretoria Central de Modernização da Gestão da SEPLAG, e o membro da EAGE da SEEJ. As entrevistas foram realizadas em setembro de 2010, utilizando um roteiro semi-estruturado apenas a título de direcionamento.

As entrevistas com o Superintendente de Esportes de Competição, o Diretor de Esporte Olímpico e o Superintendente de Inclusão da Coordenadoria Especial da Juventude objetivavam colaborar com a elaboração da descrição do Projeto Vocação e do Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes, possibilitando um melhor entendimento dos documentos fornecidos e das ações realizadas nas políticas; com a análise do uso do indicador por parte dos gestores, ao possibilitar a coleta das opiniões destes a respeito dos indicadores assim como as explicações de como esses são mensurados e sugestões sobre possíveis mudanças no indicador.

Já as entrevistas com a setorialista da Diretoria Central de Modernização da Gestão da SEPLAG e o membro a EAGE da SEEJ tinham como objetivo coletar as informações e

opiniões a respeito dos indicadores sob a perspectiva dos que monitoram o Acordo de Resultados, seja um monitoramento externo seja ele interno. Assim, possibilita uma contraposição entre o que os executores das políticas e responsáveis pelo alcance das metas relatam e o que os responsáveis pelo monitoramento do Acordo sustentam.

Aliada à revisão documental e às entrevistas realizadas, para elaborar essa pesquisa, utilizou-se a observação da própria autora, que como estagiária da SEEJ e membro da Equipe de Apoio da Gestão Estratégica, participou de várias reuniões com os gerentes das equipes durante o ano, assim como em cursos oferecidos pela SEPLAG e reuniões com os outros membros da EAGE.

O roteiro semi-estruturado da entrevista, assim como o mapa estratégico da Secretaria, dois quadros resumidos de todas as metas de segunda etapa das equipes e o organograma institucional, encontram-se como apêndices e anexos do trabalho.

4.2 Apresentação

A Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude de Minas Gerais foi instituída em 2007 pela lei delegada 112, sendo estruturada organicamente no mesmo ano pela lei delegada 121. Antes de 2007, as funções pertencentes atualmente a SEEJ cabiam a Subsecretaria de Esporte, Subsecretaria AntiDrogas e Superintendência da Juventude, todas pertencentes a estrutura orgânica da SEDESE, então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esporte.

A Secretaria integra a administração direta do Estado e tem por finalidade, segundo a lei delegada 121 de 2007, gerir as atividades setoriais que visem ao desenvolvimento social, através de ações relativas ao esporte, ao lazer, protagonismo juvenil, à prevenção do uso de entorpecentes e à recuperação de dependentes. Percebe-se assim a atuação da SEEJ em três áreas distintas: na de Esportes, promovendo o esporte em Minas Gerais; na de Anti-Drogas, realizando ações de prevenção e tratamento dos dependentes; Atua em três diferentes esferas: na de Esportes, ao promover a cultura do esporte no Estado; e na de Juventude, promovendo o protagonismo juvenil.

A SEEJ é dividida estruturalmente entre essas três áreas: a Subsecretaria de Políticas Antidrogas (SUBPAD), a Coordenadoria Especial da Juventude (CEJ) e as superintendências finalísticas ligadas à promoção e regionalização do esporte (Superintendência de Esportes de Competição, Superintendência de Esporte Educacional e

Superintendência de Políticas Desportivas Regionais). A área meio, por sua vez, corresponde a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF), a Auditoria Setorial, a Assessoria de Comunicação, a Assessoria Jurídica e a Assessoria de Apoio Administrativo. A Coordenadoria Especial da Juventude e a Subsecretaria de Políticas Antidrogas encontram-se fisicamente separadas das superintendências relacionadas ao esporte e da área meio da Secretaria.

Além das superintendências já citadas, integram a área de competência da SEEJ o Conselho Estadual de Desportos, Conselho Estadual da Juventude e Conselho Estadual AntiDrogas (CONEAD). Integram também, como parte da administração indireta, a Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais (ADEMG), uma autarquia, e a Fundação Caio Martins, cujo objetivo é o atendimento a menores em situação de risco social.

O quadro funcional atual da SEEJ, compreendendo apenas a administração direta, é composto por 267 servidores em exercício, sendo que 42 servidores efetivos, 1 função pública, 82 de recrutamento amplo, 30 de recrutamento limitado ou função gratificada, 100 terceirizados da MGS, e 12 estagiários.

Desde sua criação, em 2007, a cada ano ocorre um aumento em termos absolutos tanto do total de crédito autorizado quanto do valor de despesa liquidado. Esse acréscimo também ocorreu em termos relativos, tendo havido um aumento do percentual do valor de despesa liquidada pela SEEJ sobre o valor total de despesa liquidada por todo Estado de Minas Gerais. Esses dados podem ser ilustrativamente representados pelo QUADRO 4. Apesar do aumento em termos relativos e absolutos, a participação da Secretaria no âmbito do Estado como um todo ainda é pequena.

QUADRO 4 – Dotação orçamentária da SEEJ 2007-2010

Ano de Exercício	Valor Crédito Autorizado	Valor Despesa Liquidada	% Total do Estado
2007	33.016.282,93	23.125.885,05	0,073
2008	58.833.140,44	49.288.754,98	0,134
2009	70.909.608,93	59.952.365,62	0,154
2010	129.917.049,94	59.710.293,28	0,197

FONTE: SEPLAG, 2010.

O projeto estruturador vinculado diretamente a SEEJ é o Minas Olímpica. Ele foi criado em 2006, antes mesmo da instituição da SEEJ, mas foi em 2007 que adquiriu um plano de

execução e status de estruturador. O “Minas Olímpica” tem como objetivo educar pelo esporte, promovendo a cultura do esporte e atividade física, atuando na área do protagonismo juvenil. O programa tem dois pilares básicos, o esporte educacional e o esporte de competição. Relacionados ao primeiro tem-se como ações o Nova Geração, realização do JEMG (Jogos Estudantis de Minas Gerais), e aprimoramento do esporte escolar. Já em relação ao segundo tem-se o Oficina de Esportes, realização do JIMI (Jogos do Interior de Minas Gerais) e a construção do Centro de Treinamento Olímpico. Em relação aos recursos destinados a esse projeto, percebe-se também um aumento em termos absolutos durante os anos e no percentual do valor de despesa liquidada do Projeto Estruturador Minas Olímpica em relação ao total de despesa liquidada por toda a SEEJ, o que demonstra a amplitude do projeto frente a Secretaria de Estado de Esportes e Juventude. Esses dados são ilustrativamente representados pelo QUADRO 5.

QUADRO 5 – Dotação orçamentária do Projeto Estruturador Minas Olímpica 2008-2010

Ano de Exercício	Valor Crédito Autorizado	Valor Despesa Liquidada	% Total SEEJ
2008	19.127.400,00	13.703.889,85	27,8
2009	21.769.967,00	19.603.311,45	32,6
2010	80.929.022,78	23.953.038,24	40,1

FONTE: SEPLAG, 2010.

A Secretaria de Estado de Esportes e Juventude pactua o Acordo de Resultados desde a criação da instituição, em 2007, ano no qual a nota final, com as devidas ponderações, foi de 8,59. Em 2008, esse valor diminuiu para 7,16. No ano de 2009 a nota voltou a ter o mesmo patamar de 2007, totalizando 8,82.

No AR de primeira etapa da Secretaria, são intervenientes tanto a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), quanto a SEPLAG. Este acordo é pactuado por todo o Sistema Operacional de Esportes e Juventude, que abrange, além da SEEJ, conforme estabelece o decreto 44.873 de 2008, a Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais (ADEMG) e a Fundação Educacional Caio Martins (FUCAM), unidades da administração indireta vinculadas à Secretaria. No Acordo de Resultados de Primeira Etapa de 2010 foram pactuadas 24 metas, dentre os quais 4 indicadores finalísticos, 2 relacionados a taxa de execução dos projetos estruturadores. 3 indicadores da racionalização do gasto e 15 indicadores da Agenda Setorial. Dentre esses indicadores da Agenda Setorial, 4 são de responsabilidade da ADEMG e 1 da FUCAM. Todas as outras metas são de responsabilidade da SEEJ.

No AR de segunda etapa, por sua vez, a SEPLAG é a única interveniente e a pactuação das equipes ocorre por órgão ou unidade administrativa. O foco da análise deste trabalho são os indicadores do Acordo de Resultados de Segunda Etapa da SEEJ.

4.3 O AR de Segunda Etapa

A lógica da segunda etapa foi iniciada em 2008. Em 2007, a SEEJ foi avaliada apenas institucionalmente, sendo avaliada pelas duas etapas em 2008 e 2009. E está em processo de execução o alcance das metas estabelecidas para 2010.

Para o AR de segunda etapa da Secretaria referente ao ano de 2010, documento de análise deste trabalho, foram estabelecidas as equipes acordadas da área meio da Secretaria, das superintendências finalísticas relacionadas ao esporte e aquelas da Antidrogas e da CEJ. Cada equipe possui diferentes quantitativos de metas, divididas em indicadores e produtos, de acordo com sua finalidade de atuação.

Para 2010, foi inicialmente estabelecido um total de 75 metas. Dessas 75 metas, 17 refere-se a produtos e 58 são indicadores. Contudo, devido a cortes orçamentários e aos obstáculos originados pela legislação eleitoral, como por exemplo dificuldade de divulgação de concurso, impossibilidade de lançar edital de seleção e realizar leilão, foi solicitado à SEPLAG algumas mudanças nas metas já pactuadas. Desse processo originou o Segundo Termo Aditivo, em que 3 indicadores foram retirados do documento, 1 meta foi aumentada 2 foram reduzidas, 6 tiveram alterações na descrição e 1 produto foi acrescentado. Todas as alterações ocorreram nas equipes da SUBPAD, com exceção da redução do número de participantes do Projeto Chef`s do Amanhã de 500 para 400, projeto pertencente a Coordenadoria Especial da Juventude. Resultou, assim, na repactuação de 73 metas, sendo 55 indicadores e 18 produtos.

No total, são doze equipes acordadas, que equivalem à quase totalidade da estrutura orgânica da Secretaria. Cada equipe acordada possui um gerente, que corresponde ao dirigente de determinado setor interno acordado. Não faz parte da pactuação apenas a Assessoria de Apoio Administrativo. As equipes acordadas são:

- Gabinete
- Auditoria Setorial
- Assessoria de Comunicação
- Assessoria Jurídica

- Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças
- Superintendência de Esportes de Competição
- Superintendência de Esporte Educacional
- Superintendência de Políticas Desportivas Regionais
- Superintendência de Articulação e descentralização de Políticas Antidrogas
- Superintendência de Prevenção, Tratamento e Reinserção Social
- Centro de Referência Estadual em Álcool e Drogas
- Coordenadoria Especial da Juventude, que envolve suas três superintendências, de Reinserção, de Inclusão e de Mobilização do Jovem.

A média das notas das equipes da SEEJ atribuídas pela CAA, na etapa de 2008, foi de 8,69. Já em 2009, essa média das equipes diminuiu para 8,09. As notas das equipes variaram muito em 2009, sendo a menor nota da Superintendência de Articulação e Descentralização de Políticas Anti-Drogas, 3,29, desempenho tido como insatisfatório, em decorrência principalmente da não apresentação das informações em conformidade com as fontes de comprovação pactuadas. Por outro lado, a Coordenadoria Especial da Juventude obteve a maior nota, 9,99. As notas das equipes da SUBPAD foram as menores, atingindo no máximo 6,65, enquanto as notas das equipes meio, com exceção do Gabinete, foram superiores a 8. Essas diferenças significativas entre as equipes devem ser observadas na pactuação do próximo Acordo e no monitoramento do Acordo de 2010.

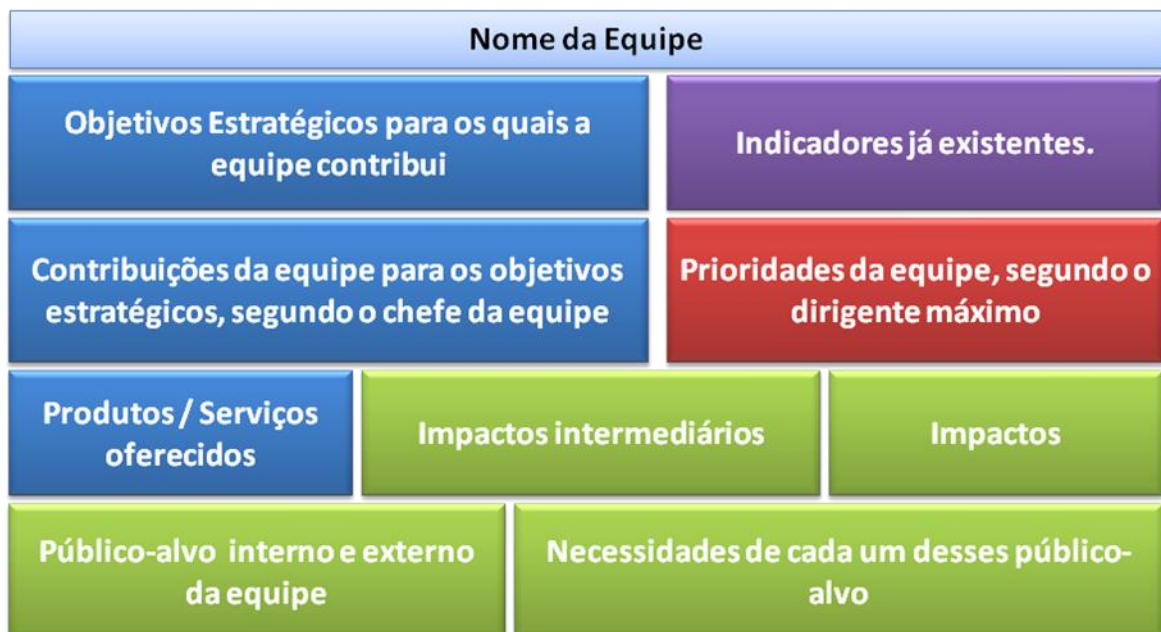
A definição dos indicadores e metas de segunda etapa segue um cronograma determinado pela SEPLAG – período de elaboração e desenvolvimento, validação pelo Secretário e entrega para aprovação. O processo de mobilização interna era feito pela Diretoria de Modernização Institucional (DPMI/SPGF) junto aos gerentes das equipes, contudo no ano de 2010, com a consolidação da EAGE, espera-se que esta coordene o processo, a ser melhor explicado a frente.

Algumas metas pactuadas são padronizadas. Todas as metas da SEEJ vinculadas à Agenda Setorial são itens comuns, impostas pela SEPLAG. As metas referentes ao Projeto Estruturador trazem os índices de execução almejados do mesmo para aquelas unidades da Secretaria que atuam no projeto. As metas da SPGF, por exemplo, são todas impostas pela SEPLAG. Sendo assim, a autonomia da Secretaria para a elaboração e definição de metas está naquelas equipes vinculadas ao Mapa Estratégico da Secretaria.

A contratualização dos indicadores do Acordo de Resultados da Segunda Etapa ocorre entre a SEPLAG, as Secretarias, as EAGEs e os gerentes das equipes. Anteriormente a pactuação do AR, um curso é oferecido pela Diretoria Central de Modernização da Gestão da SEPLAG as EAGEs de cada Secretaria. Nesse curso são dadas orientações a respeito do processo de formulação dos indicadores para pactuação.

De acordo com o curso de “Indicadores para contratualização” realizado pela Diretoria Central de Modernização da Gestão da SEPLAG, sete passos devem ser seguidos para que se elabore os indicadores do Acordo de Resultados. O primeiro passo seria observar o mapa estratégico da Secretaria, a fim de descrever para quais os objetivos estratégicos a equipe contribui. O segundo passo consiste em definir como a equipe contribui para os objetivos citados no procedimento anterior. O terceiro passo seria descrever os produtos e serviços oferecidos pela equipe a pactuar o Acordo. O quarto passo consiste na análise de como os produtos e serviços impactam na instituição como um todo e na sociedade, definindo assim os impactos intermediários, público-alvo dos serviços e necessidades desse público. Antes do quinto passo, faz-se necessário ter ciência dos indicadores que a equipe já utiliza, estando esse no Acordo de Resultado, PPAG ou nos Projetos Estruturadores. Esses primeiros quatro passos foram sintetizados pela DCMG através do Mapa de Prioridades, instrumento de auxílio na elaboração do AR, ilustrado pela FIG. 5.

FIGURA 5 – Mapa de contribuição das equipes para execução estratégica



FONTE: SEPLAG, 2010.

O quinto passo seria definir quais são os principais aspectos relacionados aos serviços, produtos e impactos intermediários identificados que devem ser mensurados através de indicadores. Posteriormente a essa definição inicial dos indicadores, o sexto passo seria descrever os indicadores, sendo levantados os valores de referência e propondo as metas. Como último passo haveria a discussão com o dirigente máximo desta proposta inicial, com a SEPLAG apoiando essa negociação final.

Além desse procedimento para elaborar os indicadores, a Diretoria da SEPLAG sugere também que ocorra uma análise do conjunto de indicadores sugeridos, seguindo também o Mapa de Prioridades, com o objetivo de evitar a pactuação de indicadores desalinhados a estratégia. Para essa avaliação devem ser respondidas quatro perguntas principais. A primeira seria se o indicador mede o que deveria ser medido, analisando assim sua relação com a estratégia, as prioridades da equipe e as necessidades da sociedade, ou seja, sua validade. A segunda pergunta seria se os indicadores estão bem qualificados, em especial quanto a sua descrição, seus valores de referência e seu cálculo de desempenho, ou seja, analisando se o indicador é confiável. A terceira pergunta visa identificar se as metas a serem pactuadas são adequadas, devendo essas serem desafiadoras, sem serem, contudo, impossíveis. Por fim, a quarta pergunta visa analisar se o processo de pactuação dos indicadores é fruto de uma negociação bem conduzida entre os atores envolvidos.

Tem-se na SEEJ, contudo, um processo de definição de indicadores e metas que não segue direcionamentos propostos pela SEPLAG. No ano de 2009, em que a Equipe de Apoio da Gestão Estratégica, segundo informação coletada em entrevista com o membro da EAGE, não possuía uma atuação efetiva, cabia a unidade de modernização demandar das superintendências as possíveis metas das mesmas, que posteriormente as validava, sugerindo mudanças ou melhorias, caso necessário. Em seguida, ocorria a aprovação da gerência máxima e a validação pela SEPLAG.

O processo interno de cada superintendência - o modo de definir os indicadores e as metas - depende de cada um dos gerentes. A unidade de modernização partia do pressuposto de que os superintendentes elaboravam as metas juntamente aos diretores da unidade e os servidores envolvidos. Contudo, de acordo com Garzon (2009), na Secretaria observa-se um baixo envolvimento dos servidores nos processos de definição e monitoramento dos indicadores, o que pode resultar em uma motivação também baixa na perseguição das metas e alcance dos resultados.

Outro ponto relevante no Acordo de Resultados de Segunda Etapa da SEEJ é a diferença na quantidade de indicadores por equipes para cada unidade. As equipes finalísticas possuem 27 indicadores, enquanto as equipes tidas como meio (Assessorias, Auditoria, AUGÉ, SPGF e Gabinete) possuem 28. Entre as próprias unidades finalísticas as diferenças são perceptíveis. Enquanto a Superintendência de Políticas Desportivas Regionais possui 10 metas pactuadas (5 indicadores e 5 produtos), a Superintendência de Prevenção, Tratamento e Reinserção Social da SUBPAD possui apenas 2 metas (2 indicadores).

Sem um direcionamento na elaboração dos indicadores, abre-se a possibilidade de não haver um alinhamento entre o que está pactuado com a estratégica da Secretaria e do Estado de Minas Gerais. Além disso, as notas obtidas podem não refletir o esforço de cada equipe, uma vez que uma nota melhor poderia ser alcançada devido a elaboração de indicadores que não medem o que deveriam medir e da pactuação de metas não desafiadoras. Precisa-se, assim, que dar um direcionamento na elaboração do Acordo, devendo-se respeitar as especificidades de cada equipe.

Com relação ao monitoramento, pode-se dizer que este é sistemático na Secretaria. A estratégia adotada no ano de 2009 e mantida em 2010, para o acompanhamento das metas das equipes consistiu na construção de planos de ação abrangendo todas as metas contratualizadas. A construção desse plano de ação ocorre em geral na primeira reunião do Secretário-Adjunto com os gerentes das equipes, em que são definidos prazos de entrega de produtos intermediários e determinadas ações para que a meta seja alcançada, por esse motivo essa reunião costuma ser mais morosa. A atualização desse plano ocorre bimestralmente através de reuniões de acompanhamento entre os gerentes das equipes, a unidade de modernização e o Secretário Adjunto. Nessas reuniões, o plano de ação é revisto, novas ações podem ser determinadas e verifica-se o cumprimento dos prazos definidos anteriormente. Utiliza-se o farol para representar se uma ação foi realizada, o farol verde significa que ação foi executada no prazo, o amarelo que a ação ainda está em andamento e o farol vermelho que a ação não foi executada. Caso verifique alguma dificuldade no cumprimento da meta são analisadas as causas desse obstáculo e podem ser propostas, na própria reunião, soluções para este. O relatório dessa reuniões bimestrais constituem inclusive como um produto pactuado pelo Gabinete no Acordo de Resultados de Segunda Etapa.

Além das reuniões bimestrais, fica a cargo da EAGE, juntamente com os gerentes da equipe, atualizar constantemente os planos de ação a fim de antecipar os problemas, cobrar o cumprimento de prazos e a execução das ações. Diferentemente do que ocorria no ano de

2009, em 2010 a EAGE foi mais atuante. Além desse monitoramento e das reuniões bimestrais elaborou-se um plano de comunicação, juntamente com a setorialista da SEPLAG e o Secretário Adjunto, em que constam ações e prazos objetivando divulgar o Acordo de Resultados para todos os servidores, incluindo-os no processo de alcance das metas.

No plano de comunicação, foram propostas algumas ações como a realização de reuniões gerenciais entre os gerentes e suas equipes a fim de esclarecer as metas; a divulgação dos planos de ação nos quadros de aviso da Secretaria a fim de dar maior transparência ao processo; e a criação de um canal de comunicação entre a EAGE e os servidores, denominado “Você Sabia?” em que são esclarecidos questões importantes a respeito do Acordo de Resultados, como por exemplo como é calculado o prêmio por produtividade. As dúvidas dos servidores podem ser enviadas ao email institucional da EAGE, podendo constituir tema das próximas edições do jornal. Essas ações de divulgação estão sendo realizadas no segundo semestre de 2010.

Com relação ao trabalho de monitoramento desenvolvido pela CAA, este permanece pouco efetivo na Secretaria, e a comissão é voltada apenas para a avaliação e aferição das notas. Vale ressaltar que a pactuação do Acordo de Resultados de Segunda Etapa e até mesmo a própria instituição da Secretaria é muito recente, necessitando ainda de um maior amadurecimento, que está sendo corroborado a cada ano. Em 2009, como dito, houve o início de um monitoramento sistemático do Acordo e em 2010 está sendo realizada uma maior divulgação da gestão estratégica da Secretaria.

Após descrever e analisar brevemente o cenário do Acordo de Resultados em Minas na SEEJ, desenvolveu-se a análise dos indicadores desse instrumento sob a perspectiva do monitoramento e avaliação de duas políticas públicas desta Secretaria.

4.4 Análise dos indicadores do Acordo de Resultados de Segunda Etapa sob a perspectiva do monitoramento e avaliação das políticas públicas da SEEJ.

Conforme exposto na revisão bibliográfica, o indicador social é um instrumento de suma importância no monitoramento e avaliação das políticas públicas, sendo assim, essencial numa gestão pautada por resultados. Todavia, os indicadores não devem ser utilizados como absolutos, como verdades em si, devem ser interpretados (TROSA, 2001). Assim faz-se necessário uma reflexão acerca da validade do indicador e de sua relação com a política pública que pretende mensurar.

Esse estudo, assim, analisa a qualidade do indicador do Acordo de Resultados da Segunda Etapa sob a perspectiva do monitoramento e avaliação de duas políticas públicas da SEEJ. Para tanto, elaborou-se uma metodologia de análise. Ao contrário do que ocorre com a elaboração de indicadores, não há estudos extensivos a respeito dos procedimentos a serem utilizados para avaliar a qualidade de um indicador social. Assim, tornou-se necessário elaborar essa metodologia de análise com base em uma revisão bibliográfica a respeito do tema e tendo como referência os próprios procedimentos utilizados para se elaborar um indicador.

Foi construída a seguinte metodologia para se avaliar o indicador. Segundo Trosa (2001), um indicador só pode ser compreendido se a estratégia de execução dos objetivos relacionados a ele estiver esclarecida. Assim, para a mesma autora, precisa-se analisar os atores ou partes envolvidas na política pública, a lógica de intervenção daquele serviço público e os objetivos que pretendem ser alcançados com aquela intervenção. Por esse motivo, o primeiro passo da análise consiste na descrição da política pública que se pretende mensurar com os indicadores. Nessa descrição deve-se focar em identificar o objetivo da política pública, seu público-alvo, seus *stakeholders*, os serviços fornecidos e a evolução dessa política desde a criação.

O segundo passo seria mostrar os indicadores relacionados a essa política, incluindo alguns indicadores que não consta no Acordo de Resultados da Segunda Etapa de 2010, mas estão presentes no Acordo de Primeira Etapa e no PMDI. Demonstrados esses indicadores, foca-se no estudo somente dos indicadores presentes no Acordo de Resultados de Segunda Etapa da SEEJ. Para cada indicador relacionado a política, como terceiro passo, tem-se a classificação do indicador segundo dois critérios, a Gestão do Fluxo de Implementação de Programas e a Avaliação de Desempenho. Dentro do primeiro critério, define-se se o indicador em análise consiste em um indicador-insumo, indicador-processo ou indicador-produto. De acordo com o segundo critério, se o indicador é de eficiência, eficácia e efetividade. Essas classificações já foram explicadas no capítulo anterior.

Tipificado o indicador, o quarto passo consiste na identificação ou não das propriedades essenciais desejáveis. Assim analisa-se se o indicador em questão é válido, simples e confiável, à luz do que foi descrito da política pública ao qual o indicador se relaciona, no primeiro passo. Essas análises, como dito no início do tópico, têm como base as entrevistas realizadas com os gerentes das equipes que monitoram o indicador, a setorialista da SEPLAG e o membro da EAGE- SEEJ, os documentos obtidos e a participação através de

observação direta. Além disso, há sempre como referência a descrição da política pública realizada no primeiro passo e seus objetivos.

Caracterizado o indicador, analisa-se a adequação da meta do mesmo, visto que um indicador com uma meta de fácil obtenção não atinge a finalidade do Acordo de Resultados, que seria, dentre outras, melhorar a prestação dos serviços. Assim, é definido se a meta é desafiadora ou de fácil obtenção.

O sexto e último passo consiste na análise do uso do indicador pelos gestores da política pública. Como dito no tópico anterior, a elaboração de indicadores sem o seu uso ou com um uso inadequado é inócua. O indicador é apenas um instrumento de gestão que, se não utilizado, não cumpre sua finalidade principal, que seria orientar os gestores a tomarem decisões melhores, podendo melhorar assim a prestação de serviços públicos.

A metodologia construída para análise, composta por seis passos, pode ser ilustrativamente representada pela FIG. 6.

FIGURA 6 – Metodologia utilizada na análise da qualidade do indicador

<p>1º passo: Descrição da política pública (objetivos, público-alvo, ações);</p> <p>2º passo: Identificar os indicadores relacionados a essa política; NOME DO INDICADOR ANALISADO</p> <p>3º passo: Classificação do indicador segundo: -Gestão do Fluxo de Implementação dos Programas (indicador-insumo, indicador-processo ou indicador-produto); -Avaliação de Desempenho (indicador de eficiência, eficácia ou efetividade);</p> <p>4º passo: Identificação das propriedades essenciais desejáveis (validade, simplicidade e confiabilidade);</p> <p>5º passo: Análise da meta do indicador (desafiadora ou de fácil obtenção);</p> <p>6º passo: Análise do uso do indicador pelos gestores da política pública.</p>

FONTE: Elaboração Própria.

Definida a metodologia utilizada, no próximo tópico é analisado primeiramente o Projeto Vocação, da Coordenadoria Especial da Juventude, e seus dois indicadores. Em segundo é analisado o Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes e seus três indicadores no Acordo de Segunda Etapa da SEEJ. Por fim, é feita uma conclusão a respeito da pesquisa realizada.

4.4.1 Projeto Vocação

O Projeto Vocação, criado em 2004, consiste em uma política pública voltada ao jovem mineiro residente na área rural. É um projeto de preparação do jovem para atuar no desenvolvimento da sua comunidade. O objetivo do Projeto Vocação é formar e capacitar jovens que morem em áreas rurais nos setores de vocação rural do município, contribuindo assim para a redução do êxodo rural. A responsabilidade deste Projeto é da Coordenadoria Especial da Juventude, pertencente atualmente a Secretaria de Estado de Esportes e Juventude. Desde sua criação, o Projeto já capacitou mais de 100000 jovens, estimulando desse modo o protagonismo juvenil no Estado de Minas Gerais.

O Projeto Vocação é uma parceira entre o Governo de Minas Gerais, através da SEEJ, do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (FAEMG). Percebe-se, assim, a presença de vários atores no processo de execução. Para tanto, foi estabelecido um Convênio de Cooperação Técnica, sem repasse de recursos financeiros, entre o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Esportes e Juventude e o SENAR-MG, tendo como interveniente a FAEMG.

Para compreender melhor em que consiste a atuação de cada parceiro no Projeto Vocação, esclarece-se o que seria o SENAR e a FAEMG. A Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais é a instituição privada que representa os produtores rurais mineiros. Dentre suas finalidades, tem o dever de defender os interesses conjuntos da categoria, possuindo uma grande força visto que tem aproximadamente 400 sindicatos filiados e mais de 400 mil pequenos, médios e grandes produtores. Foi criada em 1951, sendo mantida pelos produtores rurais, fazendo parte do Sistema Patronal Rural. Além de representar o produtor rural, a Federação fornece serviços na área jurídica, econômica, sindical, contábil para seus filiados. Por fim, a FAEMG realiza também ações para formação profissional da mão-de-obra rural e promoção social do cidadão, através do SENAR, entidade vinculada a Federação.

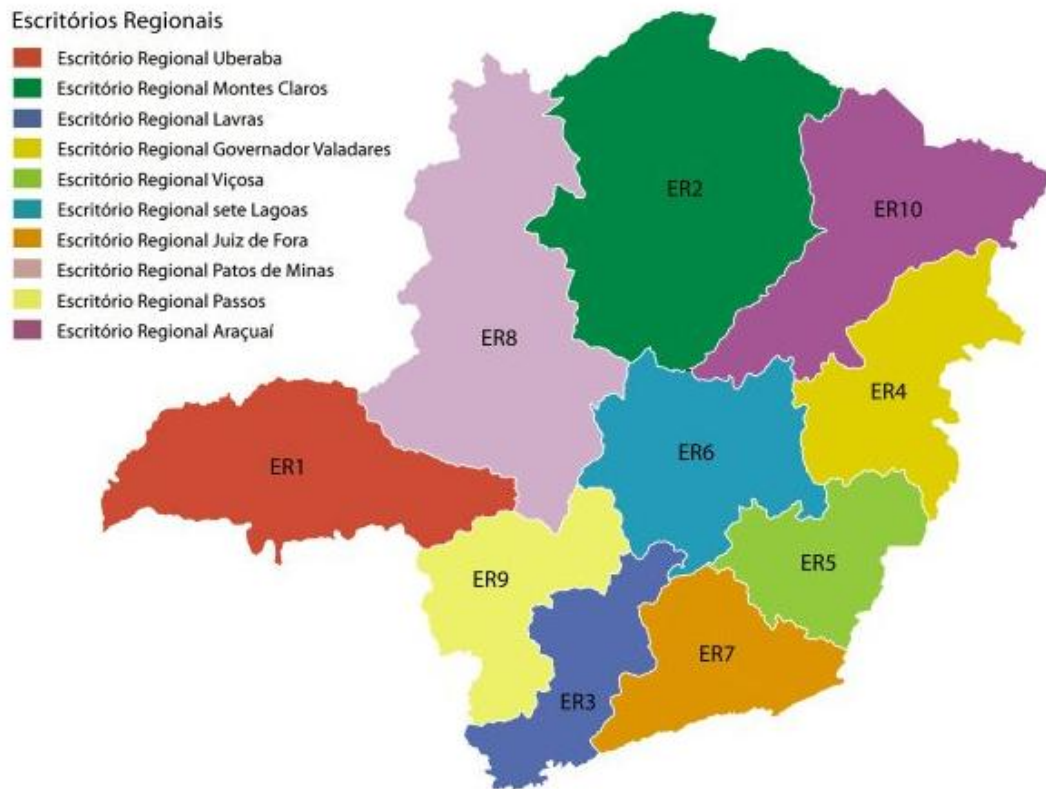
O SENAR, assim como a FAEMG, é uma entidade privada, fazendo parte do Sistema S (conjunto de onze contribuições de interesse de categorias profissionais). Foi instituído em 1993, atuando na realização gratuita de cursos, eventos, palestras a fim de profissionalizar e melhorar a qualidade de vida da população rural. Os recursos do SENAR advêm das contribuições dos produtores rurais.

No caso do Projeto Vocação, a obrigação do SENAR, de acordo com o convênio de cooperação técnica celebrado, consiste em realizar as ações de Formação Profissional Rural aos jovens, fornecer à SEEJ as informações necessárias e fazer constar nos materiais de divulgação e didático a logomarca do Governo de Minas e da Coordenadoria Especial da Juventude. Já a FAEMG tem como responsabilidade fornecer a estrutura operacional e logística para o desenvolvimento das atividades do SENAR. Cabe então a SEEJ, através da Coordenadoria Especial da Juventude fornecer suporte técnico e administrativo as atividades, disponibilizar condições para divulgação dos programas e cursos, solicitar informações necessárias, negociar com o SENAR os programas e cursos a serem realizadas. Segundo o responsável da CEJ pelo Projeto Vocação, a principal função da SEEJ consiste na divulgação do “Vocação” pelos municípios, sendo sua execução de responsabilidade do SENAR.

A atuação dos parceiros no Projeto Vocação se dá da seguinte forma. A Coordenadoria Especial da Juventude divulga para os Municípios o Projeto Vocação. O município, por sua vez, deve enviar para a CEJ os cursos de capacitação demandados, devendo estes estar relacionados a vocação do município, e os jovens interessados em participar. A Coordenadoria então repassa a demanda e os interesses do município para o SENAR, que então entra em contato para executar os cursos.

Para ministrar os cursos, o SENAR conta com facilitadores terceirizados, denominados instrutores, capacitados para conduzirem os processos com eficiência. A entidade, a fim de facilitar o trabalho e atender as demandas de municípios em diferentes partes de Minas Gerais, dividiu o Estado em dez regiões, cada qual com um escritório regional, que centraliza as informações daquela localidade e fomenta os cursos. As dez regiões podem ser visualizadas no mapa a seguir.

FIGURA 7 – Escritórios regionais do SENAR-MG

Escritórios regionais

FONTE: SENAR, MG.

Como se pode perceber pelo mapa, essas regionais possuem diferentes tamanhos, algumas possuindo mais municípios que outras. Contudo, em termo de participantes nos cursos ministrados, essa diferença não coincide com a diferença do tamanho das regiões, havendo um certo equilíbrio entre o número de participantes de cada regional. Esse equilíbrio é observado pelo quadro a seguir.

QUADRO 6 – Número de jovens capacitados de 2004 a abril de 2010

REGIONAL	JOVENS							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
ER01 - Uberaba	753	1984	2021	1989	2280	1487	627	11141
ER02 - Montes Claros	1333	2586	3194	3658	2294	1617	938	15620
ER03 – Lavras	1060	2480	2268	2376	2559	1617	725	13085
ER04 - Governador Valadares	1270	2481	2648	2592	2448	1104	430	12973
ER05 – Viçosa	1191	2576	2397	2651	2262	1442	615	13134
ER06 - Belo Horizonte	991	2721	2665	2964	2354	1038	517	13250
ER07 - Juiz de Fora	957	2092	1958	2276	2262	994	434	10973
ER08 - Patos de Minas	834	2010	2165	1812	1696	1105	481	10103
ER09 – Passos	848	1993	1744	1733	1463	1275	497	9553
ER10 – Araçuaí						572	605	1177
TOTAL	9237	20923	21060	22051	19618	12251	5869	111009

FONTE: CEJ,2010.

Para melhor entendimento deste quadro é necessário mostrar algumas diferenças de público-alvo. O Projeto Vocação possui dois públicos-alvo de acordo com o tipo de curso que é oferecido. O primeiro seriam jovens entre 18 e 24 anos, para os cursos de formação profissional rural (FPR) e o segundo seria jovens entre 14 a 24 anos para cursos de aprendizagem rural. Os jovens de 14 e 15 anos não podem trabalhar, portanto, os cursos oferecidos a eles em geral são cursos descritos, pouco práticos, visando a conscientização e o maior conhecimento das atividades rurais para que no futuro seja realizado a capacitação. Os jovens entre 16 e 18 anos podem participar de alguns cursos de formação profissional, contudo não é permitido a participação em cursos que lidam com matérias perfuro-cortantes e substâncias tóxicas, o que reduz significadamente o número de cursos oferecidos a essa faixa etária. Percebe-se uma diminuição significativa do número de jovens participantes entre o ano de 2008 e 2009, apesar da inclusão de participantes do Escritório Regional 10. Isso se deve ao fato de que em 2008 ficou estabelecido que seria considerado para essa contagem apenas os jovens entre 16 e 24 anos, excluindo-se assim os jovens entre 14 e 15 anos que participam de cursos de aprendizagem rural. Em 2010 o número está menor porque refere-se apenas aos quatro primeiros meses do ano, visto que o SENAR envia relatórios quadrimestrais contendo essas informações.

Os cursos profissionalizantes oferecidos abrangem diferentes áreas. Existem cursos sobre cultivo de cana-de-açúcar, café, fruticultura básica, reflorestamento, fabricação de cachaça, turismo rural, administração de propriedade sob regime de economia familiar, entre outros. Ao todo, são mais de 100 cursos oferecidos, sendo ministrados de acordo com a necessidade do município. O local de realização dos cursos em geral é fornecido pelo Sindicato Rural do Município, vinculado a FAPEMG, sendo que alguns cursos são realizados em fazendas de proprietários filiados devido a sua natureza prática.

Segundo o responsável da CEJ pelo Projeto Vocação, o principal objetivo deste é, portanto, capacitar os jovens em atividades relacionadas ao campo para que estes, além de conseguirem se inserir no mercado de trabalho, continuem na área rural, desenvolvendo sua comunidade, evitando desse modo o êxodo rural.

Demonstrado os atores envolvidos, objetivos do programa e lógica de intervenção deste na realidade, passa-se a analisar os indicadores existentes relacionados ao Projeto Vocação.

O Projeto Vocação possui indicadores nos instrumentos de gestão do Estado desde 2008, primeiro ano do Acordo de Resultados de Segunda Etapa da SEEJ. O indicador presente nesse Acordo de Resultado foi o Indicador “Número de Jovens capacitados pelo Projeto Vocação”, cuja meta naquele ano era de 81538, visto que considerava o acumulado dos participantes durante todos os anos do “Vocação”. Em 2009 esse indicador se manteve, todavia a meta passou a ser o total de jovens participantes do Projeto Vocação durante o ano, e não o acumulado. Nos dois anos a meta foi alcançada e a fonte de comprovação dos dados era o SENAR.

No Acordo de Segunda Etapa de 2010, foco de análise deste estudo, foi mantido o Indicador “Número de Jovens Capacitados pelo Projeto Vocação”, sendo acrescentado o Indicador “Percentual de Jovens atendidos pelo Projeto Vocação que atuam na área para qual foram capacitados em até doze meses após conclusão”, por sugestão da SEPLAG. Esses dois indicadores são analisados nos próximos tópicos.

4.4.1.1. Indicador “Número de jovens capacitados pelo Projeto Vocação”

O indicador “Número de jovens capacitados pelo projeto Vocação” está presente no Acordo de Resultados de Segunda Etapa da SEEJ desde 2008, fazendo parte do conjunto de metas de responsabilidade da equipe da Coordenadoria Especial da Juventude. A meta pactuada em 2010 para esse indicador foi de 12.000 jovens capacitados, sendo esse número acumulado durante o ano, possuindo periodicidade de avaliação anual e tendo como fonte de comprovação os dados repassados pelo SENAR, que como visto no tópico anterior, é um dos parceiros do projeto.

Esse indicador, segundo o critério da Gestão do Fluxo de Implementação dos Programas, é tido indicador-processo, devido ao fato de que o número de capacitados pelo Projeto Vocação consiste em um meio pelo qual os recursos são utilizados para atingir um resultado, que seria alcançar o objetivo do projeto de inserir jovens no mercado de trabalho da área rural, evitando o êxito. Segundo a setorialista da SEPLAG, a pactuação de indicador-processo é permitida contudo não é recomendável que se tenha apenas esse tipo de indicador, visto que não mensuram o resultado efetivo da política.

Quanto a classificação pelo critério de avaliação de desempenho, o indicador em análise não pode ser tipificado. Como no Acordo de Resultados não é especificado a quantidade de recursos a ser utilizado no Projeto, não é possível avaliar a eficiência do mesmo tendo em vista somente o número de jovens capacitados pelo “Vocação”. Esse indicador também não avalia a eficácia da política pública visto que não mensura o alcance dos seus objetivos, nem a efetividade social da mesma já que não avalia os efeitos do programa em termos de bem-estar da sociedade. Assim, esse indicador não avalia a eficiência, eficácia e efetividade do programa. Por não avaliar nenhum desses aspectos, indicadores no Acordo de Resultados que consistem em quantificar pessoas capacitadas, participantes, dentre outras, são vistos como não desejáveis pela SEPLAG. Todavia, ainda assim, é melhor que a ausência total de indicadores.

Tipificado o indicador, tem-se como análise a presença das propriedades desejáveis. A primeira propriedade a ser analisada é a validade. O indicador “Número de capacitados no Projeto Vocação” pode ser considerado como um indicador válido na medida em que reflete, operacionaliza um impacto intermediário pretendido pela política, que seria capacitar o maior número de jovens. Sendo também sensível às mudanças, visto que a capacitação de novos jovens é mensurada. Vale ressaltar que, para fins desta análise, o fato de considerar um indicador válido não significa que esse indicador seja o melhor possível em termos de

validade e sensibilidade. Por exemplo, segundo Januzzi (2006), a taxa de mortalidade infantil é um indicador mais válido para avaliar as condições de saúde do que a porcentagem de domicílios com água encanada, o que não quer dizer que este último indicador não seja também válido.

O indicador é tido como um indicador simples visto que é, segundo o gerente do Projeto e a setorialista da SEPLAG, de fácil compreensão, construção, manutenção e entendimento do público em geral. Essa facilidade na manutenção do indicador pode ser comprovada pelo fato de esse ter sido um indicador presente deste o Acordo de Resultados, nunca tendo sido relatada dificuldades em sua mensuração.

Finalizando as propriedades essenciais desejáveis, tem-se que o indicador “Número de capacitados pelo Projeto Vocaçãõ” não é totalmente confiável. Como levantado pelo gerente do Projeto Vocaçãõ, todos os dados referentes ao Projeto são repassados pelo SENAR, não sendo, contudo, entregues fontes que comprovem de fato essas informações. O SENAR repassa apenas uma planilha com o número de capacitações realizadas, não entregando outros documentos como lista de presença ou certificados. A Coordenadoria da Juventude, por sua vez, repassa essas informações para a SEPLAG sem verificá-las, o que coloca um obstáculo à qualidade do levantamento de dados utilizados. Não há uma verificação, por exemplo, de como é contabilizado esse número fornecido pelo SENAR. Assim, o próprio gerente da CEJ questiona que, se esse número é contabilizado pelo número de certificados obtidos, pode haver uma contabilização dúplice de um mesmo jovem participante caso ela conclua mais de um curso. Outro ponto que dificulta a análise da confiabilidade do indicador é o fato de que não é definido na descrição do indicador o que pode ser considerado um “jovem capacitado”. Assim, não há informações suficientes para concluir que o número de jovens computados a fim de comprovar a meta do Acordo de Resultados refere-se a quantidade de jovens que obtiveram um certificado ao final do curso, ou apenas aqueles que estiveram presentes nas aulas, ou os que conseguiram obter uma nota necessária nas atividades lecionadas. O conceito de “jovens capacitados” não é específico e, sendo vago, obstaculiza a mensuração de dados de qualidade. Comprovando essa falta de confiabilidade dos dados aferidos, tem-se que o número de capacitados em 2009 constante no Quadro, enviada pela CEJ, não corresponde a informação presente no Acordo. Apesar da diferença ser mínima, enquanto no Quadro consta-se o total de 12251 participantes, no Acordo esse número é de 12262, deve ser considerada pois, a princípio, esses dados devem ser idênticos. Assim, tem-se que o indicador “Número de Capacitados no Projeto Vocaçãõ” é válido, simples e não confiável.

Quanto à meta de 12000 jovens capacitados pelo Projeto, tem-se que esta não é uma meta desafiadora. A meta pode ser tida como de fácil alcance tendo em vista que depende essencialmente da disponibilização das vagas, tendo assim o gerente da equipe um quase total controle sob o resultado do indicador. Além disso, observando os resultados deste indicador nos outros anos percebe-se que não houve um aumento na quantidade de jovens capacitados, pelo contrário, houve uma redução do mesmo sob a justificativa de corte do orçamento. Contudo, de acordo com informações repassadas pela Coordenadoria Especial da Juventude, em setembro do presente ano já foram capacitados 12807 jovens pelo Projeto Vocação, 807 a mais do que a meta estabelecida, o que demonstra, de certa forma, o caráter não desafiador da mesma.

4.4.1.2. Indicador “Percentual de jovens atendidos pelo Projeto Vocação que atuam na área para o qual foram capacitados em até doze meses após a conclusão do curso”

O indicador “Percentual de jovens atendidos pelo Projeto Vocação que atuam na área para o qual foram capacitados em até doze meses após a conclusão do curso” foi inserido no Acordo de Resultados da SEEJ, tanto de Primeira etapa quanto na Segunda Etapa, em 2010. A meta   de 30 % dos jovens atuando na área para o qual foram capacitados, de uma amostra de no mínimo 30% dos jovens capacitados pelo Projeto em 2009, o que se aproxima de 3500 jovens. Ou seja, de no mínimo 3500 jovens pesquisados, 30% devem estar atuando na área para o qual foram capacitados. Esse indicador foi inserido por sugestão da SEPLAG, que percebeu a necessidade de um indicador que de fato mensura o resultado do Projeto. Sua fonte de comprovação   um Relatório elaborado pela SEEJ, constando a metodologia de pesquisa realizada, comprovando o resultado obtido com uma compilação dos dados.

O indicador em análise, segundo o critério de Gestão do Fluxo de Implementação do Programa, consiste em um indicador-produto.   dada essa classificação visto que o indicador reflete os resultados efetivos da política, que seria capacitar os jovens para inserção deste no mercado de trabalho em uma área rural. Segundo a avaliação do desempenho, o indicador avalia a eficácia do Projeto, pois mensura o cumprimento do objetivo do “Vocação”. A título de comparação, um indicador que avaliaria a efetividade social do Projeto Vocação seria a diminuição da taxa de desemprego entre os jovens de Minas Gerais, visto que este   mais amplo, refletindo o bem-estar da sociedade. Todavia, o resultado desta política na taxa de desemprego   indireta, sendo correlacionada a outras ações do Estado para seu alcance. Assim, tem-se no indicador “Percentual de jovens atendidos pelo Projeto Vocação que atuam na área para o qual foram capacitados em até

doze meses após a conclusão do curso” um indicador-produto e que avalia a eficácia direta do Projeto.

Tipificado o indicador, analisam-se as propriedades essenciais desejáveis. O indicador em estudo pode ser tido como um indicador válido na medida em que operacionaliza um impacto do Projeto na realidade, sendo sensível as mudanças ocorridas na mesma, no caso, a inserção de jovens no mercado de trabalho.

O indicador, de acordo com o gerente da equipe, pode ser considerado um indicador complexo. Ainda segundo o gerente, há uma dificuldade na obtenção do indicador. Isso deve-se ao fato de que, para conseguir o percentual de jovens capacitados que atuam na área em que foram capacitados é necessário a aplicação de inúmeros questionários em diversas localidades de difícil acesso no interior de Minas Gerais. O método para obter esse percentual foi a aplicação de questionário e não a comprovação na carteira de trabalho do serviço realizado jovem capacitado, como sugerido inicialmente pela SEPLAG, porque muitos jovens que trabalham na área rural não possuem carteira assinada, podendo inclusive trabalhar em terras pertencentes a família. O que dificulta ainda mais a obtenção desse indicador é a ausência de um acompanhamento do jovem após o encerramento dos cursos. Os cursos são realizados no Sindicato Rural do município ou em fazendas da região, cabendo ao jovem o transporte de sua residência até o local. Após a capacitação do jovem perde-se o contato do SENAR e da CEJ com este, sendo difícil inclusive encontrá-lo, visto que alguns residem em áreas rurais de difícil acesso. Para responder aos questionários, ao contrário do que ocorre com os cursos, não há grandes motivações para que o jovem se desloque de sua residência, o que torna necessário o deslocamento da CEJ para aplicá-lo. Além das dificuldades apresentadas, como ausência de um documento formal para comprovar o serviço do jovem, falta de acompanhamento após a capacitação e residências em locais de difícil acesso, o SENAR, parceiro no Projeto “Vocação”, não colabora efetivamente com a pesquisa pois isto não consta no convênio de Cooperação Técnica celebrado e não há o repasse de recursos para realização da pesquisa. Somado a isso, a Coordenadoria Especial da Juventude, na figura de seu gerente, relatou não possuir os recursos logísticos e de pessoal necessários para aplicar o questionário para um total de 3500 jovens. Apesar do gerente considerar o indicador complexo, com base nas dificuldades apresentadas, ele pode ser considerado um indicador simples. Isso se deve a que o indicador “Percentual de jovens atendidos pelo Projeto Vocação que atuam na área para o qual foram capacitados em até doze meses após a conclusão do curso” não é complexo por sua natureza, sendo que sua obtenção depende apenas da aplicação de questionários. O que é difícil é a obtenção dos dados pela ausência de recursos logísticos e de uma

metodologia e não pelo indicador em si. Com o mesmo indicador e os recursos necessários, esse coleta de dados seria simples. Assim, o fato de os dados serem um pouco mais difíceis de serem coletados não significa que o indicador seja complexo, e sim que ele depende de um maior esforço para sua coleta. Logo, a obtenção do indicador assim como sua compreensão é simples.

A última propriedade do indicador a ser analisada, a confiabilidade, também é discutível. A confiabilidade do indicador dependerá da forma como a informação por ele mensurada será obtida. O método a ser utilizado para coletar as informações é a aplicação de questionários, devendo ser observados alguns aspectos. A amostra dos jovens pesquisados deve ser aleatória, evitando-se assim problemas como uma pesquisa enviesada a fim de que seja alcançada a meta. Contudo, pela ausência de recursos citada acima, essa aleatoriedade da amostra encontra limitações. Como não há recursos suficientes para realizar a pesquisa, pelo observado, há uma tendência dos servidores da Coordenadoria da Juventude em aplicar questionários nos locais de mais fácil acesso, o que pode resultar em uma pesquisa enviesada, mesmo não intencional. Além disso, o questionário deve ser elaborado de maneira adequada, assim como sua aplicação deve observar os requisitos da neutralidade. Da exposição acima tem-se que o indicador não é suficientemente confiável.

Vale ressaltar que, apesar do indicador “Percentual de jovens atendidos pelo Projeto Vocação que atuam na área para o qual foram capacitados em até doze meses após a conclusão do curso” não ter sido considerado confiável nem de fácil coleta dos dados, ele pode ser tido como mais válido que o indicador “Número de Jovens capacitados pelo Projeto Vocação” pois mensura um resultado esperado pela política, não apenas mensurando um processo. Além disso, a confiabilidade e a facilidade da coleta dos dados podem ser atingidas com aprimoramentos que podem ser realizados na medida em que se constatarem os problemas busca-se soluções, já que este indicador ainda é recente.

Quanto à meta do indicador, por ter sido o primeiro ano de existência dessa mensuração e não haver um valor de referência em que possa ser balizado uma análise, não há que se definir se a meta de 30% é desafiadora ou de fácil alcance. Sem dados de comparação e sem um resultado parcial da execução desse indicador, não há informações suficientes para realizar a análise.

Assim, a análise dos dois indicadores relacionados ao Projeto Vocação pode ser sintetizada no seguinte QUADRO.

QUADRO 7 – Análise da qualidade dos indicadores relacionados ao Projeto Vocação

	Classifica�o	Propriedades	Meta
Indicador "Número de capacitados no Projeto Voca�o"	Indicador - insumo -----	Válido, Simples, Não confiável	Fácil alcan�e, não desafiadora
Indicador "Percentual de jovens atendidos pelo Projeto Voca�o que atuam na área para o qual foram capacitados em até doze meses após a conclusão do curso"	Indicador-produto Avalia a eficácia	Válido, Simples, Não confiável	-----

FONTE: Elabora o própria.

Analisados os indicadores, foca-se no uso dos indicadores pelos gestores no monitoramento e avalia o das políticas. Como dito, o Projeto Voca o   de responsabilidade da Coordenadoria Especial da Juventude, sendo o Superintendente de Inclusão e Mobiliza o do Jovem o gestor deste Projeto. A fim de monitorar o indicador "Número de capacitados", o gestor recebe a cada quadrimestre uma planilha do SENAR com a quantidade de capacita es ocorridas em cada regional. Além desse monitoramento, de dois em dois meses, o Superintendente participa da Reunião de Monitoramento do Acordo de Resultados juntamente com o Secretário-Adjunto e um membro da EAGE, atualizando nessa reunião dados referentes ao Projeto e apontando possíveis a es. No caso do "Número de capacitados" não ocorreu problemas, dificuldades ou desafios no alcance das metas, resultando no uso do indicador apenas para comprovar uma realidade já constituída. Já em rela o ao Indicador "Percentual de jovens atendidos pelo Projeto Voca o que atuam na área para o qual foram capacitados em até doze meses após a conclusão do curso", a situa o   mais complicada. Por ser um indicador novo, ainda não há uma metodologia de trabalho objetivando alcançar o resultado. Visitas nas regionais estão sendo realizadas a fim de aplicar os questionários e verificar o andamento dos cursos. Pretende-se ao final da aplica o dos questionários, elaborar um relatório e repassá-lo ao SENAR, executor dos cursos. Assim, caberá ao SENAR utilizar as informa es coletadas em prol do aprimoramento do Projeto. Percebe-se assim que o uso do indicador pelo gestor da política pública fica restrito a atua o do SENAR, servindo principalmente para controle, elabora o de indicadores do próximo ano e monitoramento das a es do SENAR. Vale ressaltar que os indicadores foram pactuados após a assinatura do convênio de coopera o técnica entre o SENAR e o Governo de Minas Gerais, o que dificulta ainda mais a interferência do gestor do Projeto sobre as a es executoras do "Voca o", a fim de que se atinja o resultado esperado.

4.4.2 Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes

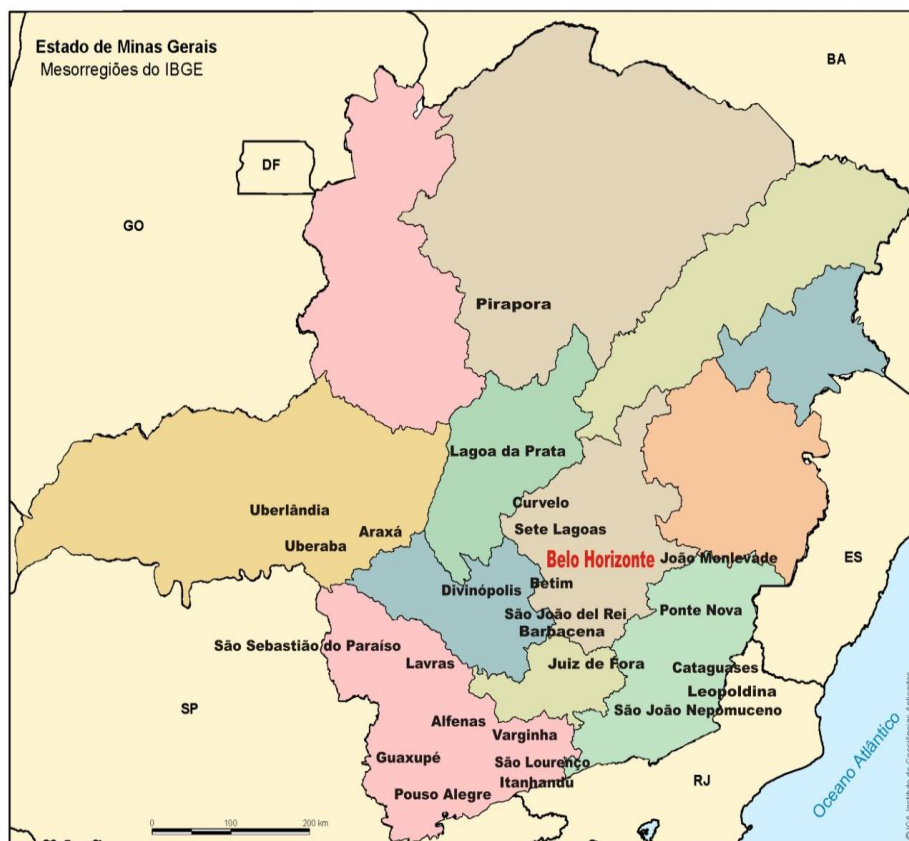
O Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes é parte integrante do Projeto Estruturador Minas Olímpico, já explicado em tópico anterior. Esse Programa está vinculado a Superintendência de Esportes de Competição da SEEJ, com forte atuação de sua Diretoria de Esporte Olímpico. Os objetivos do “Oficina de Esportes” são: incrementar o nível de rendimento dos jovens esportistas mineiros, apoiar as equipes de rendimento e incentivar a realização de competições dentro do Estado. Assim, tem-se como fim principal do projeto desenvolver o esporte de rendimento de base em Minas Gerais. O público-alvo do Oficina de Esportes são atletas, entre 7 e 18 anos, matriculados em escolas sejam elas pública ou particular. Tem-se portanto que o público-alvo são crianças ou jovens que já praticam esporte, pretendendo o Programa aprimorar essa prática e melhorar o desempenho.

Para alcançar os objetivos propostos, a Secretaria de Estado de Esportes e Juventude procura parcerias com entidades (Prefeituras, Universidades, Clubes, Associações, etc), fornecendo a estas recursos para que desenvolvam o esporte de rendimento. Esses recursos são disponibilizados para aquisição de materiais esportivos e equipamentos e contratação de profissionais com o perfil sugerido pelo Programa.

A escolha da parceria a ser firmada não é simples. Existem alguns critérios de aceitação que devem ser analisados. A entidade interessada em ser parceira, deve encaminhar a SEEJ, 60 dias antes da celebração do convênio, um ofício de motivação, contendo: apresentação do projeto, justificativa, objetivo, público-alvo, currículo dos profissionais envolvidos, metas e resultados esperados, contrapartida do parceiro, orçamento detalhado do material solicitado e fotos dos locais onde serão realizadas as atividades. Encaminhado esse documento, a equipe da Diretoria de Esporte Olímpico realiza uma análise técnica, verificando se a proposta atende aos objetivos do programa e se a entidade possui a estrutura física e de pessoal necessárias. Outro critério levando em consideração, segundo o Diretor de Esporte Olímpico e Superintendente de Esportes de Competição, é o histórico da participação da entidade em competições de referência. Quanto melhor o histórico, maior a possibilidade da parceria ser celebrada, tendo em vista que o objetivo é aprimorar cada vez mais o esporte de rendimento que, segundo os entrevistados, possui um perfil de exclusão, sendo selecionados os melhores e mais comprometidos. Além da análise técnica e uma aprovação prévia dos projetos, a equipe da SEEJ visita essas entidades pré-aprovados e somente após isso decidem se vai ser celebrado o convênio.

Celebrado o convênio, são contempladas pelo Programa e pela entidade parceira, atualmente, as seguintes modalidades: Atletismo, Basquetebol, Futsal, Ginástica Artística, Ginástica de Trampolim, Handebol, Natação, Judô, Tae kwon do, Voleibol, Ginástica Rítmica. Não há impedimento da inclusão de outras modalidades em caso de novas parcerias. Em 2010, existem 26 municípios parceiros do “Oficina de Esportes”, sendo que 15 dos 26 consistem em uma parceria entre a Secretaria e o SESI do município. O restante são parcerias entre a SEEJ e a própria prefeitura, como no caso de Lagoa da Prata, ou com clubes da cidade, como o Mackenzie de Belo Horizonte. Os municípios parceiros do Programa estão ilustrativamente demonstrados no Mapa a seguir.

FIGURA 8 – Municípios parceiros do Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes



FONTE: OFICINA DE ESPORTES,2010.

Percebe-se, como relatado pelo Diretor de Esporte Olímpico, uma concentração do desporto de rendimento no Sul, Centro-Oeste e Triângulo Mineiro, havendo uma escassez de parceiros no norte do Estado, o que demonstra um cenário crítico de desigualdade regional.

Os parceiros, devem, além de ministrarem as oficinas aos atletas, preencher dentro do prazo estabelecido as informações no SIGE (Sistema Integrado de Gestão Esportiva) e enviar relatórios mensalmente. No SIGE, deve ser constantemente atualizados o cadastro dos alunos, turma, lista de frequência virtual, cronograma de eventos, planos de aula semestrais, dentre outros. Nos relatórios devem conter, além das informações retirados do SIGE, o histórico de competição de cada atleta, número de atletas evadidos e motivo da evasão, detalhamento dos eventos realizados, dentre outros.

Por ser parte integrante de um Projeto Estruturador, há um monitoramento constante das ações realizadas pelo Programa Oficina de Esportes pelo Governo de Minas Gerais sobre a SEEJ, além desse monitoramento interno entre a SEEJ e os parceiros já citado. Assim, vários indicadores monitoram o Programa. No Relatório do Projeto Estruturador Minas Olímpica, conhecido como Status Report, existem dois indicadores relacionados ao Oficina de Esportes: “Número de atletas atendidos pelas Oficinas de Esportes” cuja meta é 2000 para esse ano, e “Percentual de atletas do Oficina de Esportes participando de competições de referência”, com meta de 70%. Esse último indicador também está presente no Acordo de Resultados de Primeira Etapa da SEEJ, juntamente com outro indicador finalístico, “Taxa de evasão dos alunos do Oficina de Esportes”, cuja meta é 16%.

Além desses três indicadores citados, no Acordo de Resultados de Segunda Etapa da SEEJ, existem mais três indicadores relacionados ao Programa, foco deste estudo. São eles: “Número de Atletas do Programa Minas Olímpica- Oficina de Esportes convocados pela Federação Esportiva da modalidade para seleção mineira”, “Número de atletas do Programa Minas Olímpica – Oficina de Esportes participantes de competições oficiais nacionais e internacionais” e “Parcerias com instituições do ensino superior que auxiliem na execução Minas Olímpica”. O primeiro indicador do Acordo de Segunda Etapa existe desde de 2008, o segundo foi incluído neste ano e o terceiro indicador foi criado em 2009, sendo o segundo ano de sua mensuração. A seguir, análise de cada um desses três indicadores, separadamente.

4.4.2.1. Indicador “Número de Atletas do Programa Minas Olímpica – Oficina de Esportes convocados pela Federação Esportiva da modalidade para seleção mineira”

O indicador “Número de Atletas do Programa Minas Olímpica- Oficina de Esportes convocados pela Federação Esportiva da modalidade pela seleção mineira” está presente no AR de Segunda Etapa da SEEJ desde 2008, fazendo parte das responsabilidades da equipe da Superintendência de Esportes de Competição da Secretaria. A meta a ser

alcançada em 2010 nesse indicador é de 60, tendo como fonte de comprovação dos dados a declaração das Federações Esportivas Mineiras, assinadas por seu representante máximo, convocando os atletas para compor a seleção mineira. No ano anterior o número de atletas convocados para seleção mineira foi 60.

Esse indicador, segundo o critério de Gestão do Fluxo de Implementação do Programa, pode ser tido como um indicador-produto, já que reflete um dos resultados esperados dessa política. Isso ocorre pois a convocação de atletas para compor a seleção mineira em geral, pode ser vista como uma consequência do bom desempenho do atleta nas competições, mensurando assim, de certa forma, a melhoria de desempenho dos atletas, objetivo do Programa. Segundo a avaliação de desempenho, tem-se que esse indicador mensura a eficácia do Programa ao, como dito, medir se o objetivo foi alcançado.

O indicador “Número de Atletas do Programa Minas Olímpica- Oficina de Esportes convocados pela Federação Esportiva da modalidade para seleção mineira”, possui as três propriedades essenciais desejáveis, validade, simplicidade e confiabilidade. O indicador em estudo é um indicador válido, visto que, como já explicado, operacionaliza um dos impactos possíveis da política pública, a convocação para a seleção mineira, sendo sensível as mudanças da realidade. Pode ser considerado também um indicador simples, já que é de fácil obtenção, mensuração e compreensão. A mensuração e obtenção é fácil visto que a convocação para Seleção Mineira é sempre documentada, seja pela súmula do jogo seja pela divulgação da convocação pela Seleção. Quanto a confiabilidade dos dados utilizados na aferição do indicador, tem-se que estes são suficientemente confiáveis. Isso ocorre pelo fato de que há um cruzamento de duas fontes de comprovação, o que diminui a probabilidade de dados irreais ou falsos. Além da declaração das Federações, fonte de comprovação do indicador no Acordo de Resultados, o Diretor de Esporte Olímpico capta as informações de cada atleta e suas convocações para seleção mineira das entidades parceiras. Assim, após a obtenção dessas duas fontes de dados, esses são comparados sendo verificados as divergências.

O indicador possui as três propriedades essenciais desejáveis, contudo sua meta, 60 atletas convocados pela Seleção Mineira pode ser considerada pouco desafiadora. Isso se deve ao fato de que esse número já foi alcançado no ano de 2009 e a convocação para a Seleção Mineira, tendo em vista que as entidades parceiras estão em municípios de Minas Gerais desenvolvidos em termos de cultura e prática do esporte, não é de difícil alcance. Assim, tem-se duas sugestões para tornar o indicador mais desafiador. O primeiro seria aumentar a meta ou colocá-la em porcentagem, ou seja, uma porcentagem desafiadora de atletas do

Oficina de Esportes convocados pela Seleção Mineira. Outra possibilidade, sugerida em entrevista pelo Diretor de Esporte Olímpico e o Superintendente de Esportes de Competição, seria mudar o indicador para “Número de atletas do Oficina de Esportes” convocados para seleção brasileira”, já que a convocação para a seleção brasileira é considerada mais difícil que para a mineira e nos fornece uma informação melhor sobre o nível do esporte de rendimento em Minas Gerais em relação aos outros Estados do Brasil. Assim, percebe-se que mesmo contendo todas as propriedades essenciais desejáveis, o indicador “Número de Atletas do Programa Minas Olímpica- Oficina de Esportes convocados pela Federação Esportiva da modalidade para seleção mineira”, pode ser aprimorado.

4.4.2.2. Indicador “Número de Atletas do Programa Minas Olímpica – Oficina de Esportes participantes de competições oficiais nacionais ou internacionais”

O indicador “Número de Atletas do Programa Minas Olímpica- Oficina de Esportes participantes de competições nacionais ou internacionais” foi inserido AR de Segunda Etapa da SEEJ este ano, 2010, sendo sugerido pela própria Secretaria de Estado de Esportes e Juventude. A meta a ser alcançada nesse indicador é de 5 atletas participantes das competições nacionais ou internacionais, tendo como fonte de comprovação dos dados declaração das Federações Esportivas Mineiras, vinculadas às Confederações Esportivas Brasileira das modalidade, reconhecidas pelo Comitê Olímpico Brasileiro, confirmando a participação.

Esse indicador, segundo o critério de Gestão do Fluxo de Implementação do Programa, assim como o anterior, pode ser tido como um indicador-produto. Isso ocorre em decorrência de que uma participação em competições oficiais nacionais ou internacionais significa, geralmente, que o atleta teve um bom desempenho. Em esportes individuais, um dos focos principais do Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes, por exemplo, a participação do atleta em uma competição está ligada a marca que este alcança em competições de menor porte ou de nível regional. Assim, um nadador, por exemplo, só participa de uma competição internacional se atingir um tempo máximo suficiente para configurar entre os melhores. Portanto, em esportes individuais, a participação em competições nacionais e internacionais refletem necessariamente o bom desempenho do atleta. Assim, o indicador torna-se um bom avaliador da eficácia do Programa, já que o objetivo é aprimorar o desempenho dos esportes de rendimento, que pode ser mensurado pela participação nas competições, como explicitado.

O indicador “Número de Atletas do Programa Minas Olímpica- Oficina de Esportes participantes em competições nacionais e internacionais”, possui as três propriedades essenciais desejáveis, validade, simplicidade e confiabilidade. Esse indicador pode ser considerado como um indicador válido, visto que, como já explicado, operacionaliza um dos impactos possíveis da política pública, o aumento na participação de atletas em competições importantes do Brasil e do Mundo, sendo sensível assim, a mudanças do desempenho dos atletas, em especial dos atletas de esportes individuais. É também um indicador simples, já que de fácil obtenção, mensuração e compreensão. A mensuração e obtenção é fácil visto que, como ocorre na convocação para Seleção Mineira, a participação nas competições são quase sempre documentadas, seja pela súmula seja pela divulgação dos resultados alcançados. O indicador em estudo neste tópico, novamente como ocorre no Indicador anterior, é confiável na medida em que decorre do cruzamento de duas fontes de dados, diminuindo assim a probabilidade de dados falsos, mantendo a qualidade da informação. Assim, além da declaração das Federações, fonte de comprovação do indicador no Acordo de Resultados, o Diretor de Esporte Olímpico capta as informações de cada atleta e suas participações em competições oficiais, também como suas marcas e resultados obtidos. Essas informações, como dito na descrição da política, é repassada obrigatoriamente pelas entidades parceira. Contudo, a declaração da Federação é mais complicada de se obter visto que depende da cooperação desta, todavia isso não é um obstáculo para a mensuração do indicador.

Seguindo novamente a análise do Indicador anterior, o Indicador “Número de Atletas do Programa Minas Olímpica- Oficina de Esportes participantes em competições nacionais e internacionais”, apesar de possuir as propriedades desejáveis, não possui uma meta desafiadora. Como a Superintendência de Esportes de Competição, equipe acordada responsável por esse indicador, não compilou no momento da pactuação um valor de referência inicial a fim de se pactuar uma meta condizente com a realidade e não tendo a SEPLAG informações suficientes para sugerir um valor de meta, visto que o indicador foi inserido em 2010, a meta foi pactuado em apenas 5. Durante o mês de julho de 2010, foi constatado que em 2009, 50 atletas do Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes participaram de competições nacionais ou internacionais, número muito acima daquele pactuado com meta. Ainda do mês de julho, em relação a 2010, esse número já ultrapassava os 50, sendo a meta facilmente alcançada. O Diretor de Esporte e Olímpico e o Superintendente de Esportes de Competição, sugeriram algumas alterações que permitiram metas mais desafiadoras. Uma seria contabilizar apenas o número de atletas participantes em competições internacionais, já que provavelmente se ele tem condições de disputar uma competição desse nível também possui condições para disputar uma competição nacional.

A outra sugestão, focando ainda mais na qualidade dos atletas, seria construir um indicador relacionado ao número de atletas medalhados em competições oficiais nacionais e internacionais. Ainda segundo constatação do Superintendente da SEC, esse número de medalhas já chega a 19, o que reforça o argumento de que a meta de 5 atletas participantes em competições nacionais é de fácil alcance.

4.4.2.3. Indicador “Parcerias com instituições de Ensino Superior que auxiliem na execução do Minas Olímpica”

O indicador “Parcerias com instituições de Ensino Superior que auxiliem na execução Minas Olímpica” foi inserido no Acordo de Resultados da SEEJ em 2009 e mantido em 2010. Naquele ano a meta foi realizar 1 parceria com instituição de ensino superior, sendo que em 2010 a meta passou para 3. A fonte de comprovação das parcerias consiste na publicação do extrato do convênio ou termo de cooperação técnica firmado. Na descrição do indicador é definido o objetivo das parcerias, que seria fazer com que professores, acadêmicos e estudiosos acompanhe os treinamentos e a *performance* dos atletas do Minas Olímpica Oficina de Esportes, colaborando para o aperfeiçoamento dos atletas através da realização de estudos ou pesquisas.

Esse indicador, segundo o critério de Gestão do Fluxo de Implementação do Programa, diferentemente dos anteriores, pode ser tido como um indicador-insumo. Pode-se chegar a essa consideração tendo em vista que a parceria com as instituições de Ensino Superior é uma espécie de recurso a ser utilizado para se atingir um resultado efetivo. Ou seja, a parceria é um insumo para que sejam realizadas pesquisas, avaliações e testes com os atletas, para que, com a análise destes, possam ser aprimorados os desempenhos dos atletas de Minas Gerais. Já quanto ao critério de avaliação de desempenho, o indicador não pode ser classificado. O número de parcerias com instituições de Ensino Superior auxiliando no Minas Olímpica não mensura a eficiência e a eficácia do Programa visto que não avalia se os recursos foram usados da melhor maneira e não mede se os objetivos da política pública foi alcançado.

Quanto às propriedades essenciais desejáveis, o indicador em análise pode ser considerado um indicador simples e confiável. O indicador “Parcerias com instituições de Ensino Superior que auxiliem na execução Minas Olímpica” é de fácil obtenção, compreensão e mensuração e as informações coletadas são de qualidade, tendo em vista que a fonte de comprovação é a publicação do extrato do termo de cooperação técnica, uma fonte confiável. Contudo, apesar de ser simples e confiável, o indicador não pode ser considerado válido, já que não

reflete o conceito abstrato que se pretende de fato analisar, que seria o auxílio efetivo das Instituições de Ensino Superior no aprimoramento da performance dos atletas e das técnicas. Assim, o indicador é simples, confiável e não válido.

A meta pactuada para esse indicador, 3 parcerias publicadas, apesar de ser o triplo do alcançado no ano anterior (1 parceria publicada), pode não ser considerada uma meta desafiadora. Pela fonte de comprovação ser exclusivamente o extrato do termo de cooperação publicado, não sendo relacionada com o efetivo auxílio destas no “Oficina de Esportes”, para atingir a meta é necessário apenas que se consiga assinatura por parte da Instituição de Ensino. Logicamente que essa assinatura depende de negociações, contudo, ao constatar que em julho já foram publicados 6 extratos de parcerias, enquanto a meta era somente 3, tem-se que a dificuldade de negociação não era tão grande. Em uma dessas parcerias, contudo, percebem-se dificuldades na execução do Termo, o que, pela descrição do indicador, não afetaria a contabilização desta Universidade para fins do Acordo. Como possibilidade de indicador relacionado a essa ação, foi sugerido pelo Diretor de Esporte Olímpico, a construção de um indicador relacionado ao número de atletas avaliados/analizados pela Instituição de Ensino Superior Parceira.

A análise dos três indicadores relacionados ao Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes, pode ser sintetizada pelo QUADRO 8.

QUADRO 8 – Análise da qualidade dos indicadores relacionados ao Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes

	Classificação	Propriedades	Meta
Indicador Número de Atletas do Programa Minas Olímpica- Oficina de Esporte convocados pela Federação Esportiva da modalidade pela seleção mineira”	Indicador - produto Avalia a eficácia	Válido, Simples Confiável	Fácil alcance, não desafiadora
Indicador “Número de Atletas do Programa Minas Olímpica- Oficina de Esporte participantes de competições nacionais ou internacionais”	Indicador-produto Avalia a eficácia	Válido, Simples, Confiável	Fácil alcance, não desafiadora
Indicador “Parcerias com instituições de Ensino Superior que auxiliem na execução Minas Olímpica”	Indicador-insumo -----	Não válido, Simples, Confiável	Fácil alcance, não desafiadora

FONTE: Elaboração própria.

Analisados os indicadores, foca-se no uso destes pelos gestores do Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes. Como mencionado, esses três indicadores são de responsabilidade da Superintendência de Esportes de Competição, sendo o Superintendente da SEC e o Diretor de Esporte Olímpico os gestores desse programa. Eles monitoram os indicadores mensalmente, na medida em que recebem os relatórios das entidades parceiras. Quanto ao indicador referente a parcerias, também há um monitoramento freqüente visto que o responsável por negociar estas é o próprio gerente da equipe, o Superintendente. Além disso, a equipe possui um monitoramento interno, concretizado por um quadro em que estão todas as ações da Superintendência e os prazos, incluem não só as ações relacionadas ao Acordo de Resultados. Há ainda, a reunião bimestral de atualização do plano de ação do Acordo de Resultados de Segunda Etapa com a presença do Secretário-Adjunto e do Superintendente de Esportes e Competição. Além do monitoramento constante, segundo relatado em entrevista, os gestores do “Oficina de Esportes” utilizam os indicadores como uma orientação para o planejamento das ações a serem realizadas, sendo também levados em conta na análise dos parceiros a serem aprovados, sendo utilizados inclusive nas negociações dos convênios. Todavia, apesar desse uso constante, há que se observar que alguns indicadores do Minas Olímpica Oficina de Esportes presentes no Acordo de Resultados de Segunda Etapa são visivelmente menos desafiadores que os que constam no Projeto Estruturador Minas Olímpica, o que pode gerar um descaso em relação a perseguição de metas dos primeiros. Por exemplo, enquanto a meta de atletas do Oficina de Esportes participando de competições nacionais ou internacionais é 5 no Acordo de Resultados de Segunda etapa, no Projeto Estruturador a meta de atletas participando de competições de referência é 70% dos atletas atendidos pelo Programa, o que equivale a mais de 1400 atletas. A grande questão no uso desses indicadores é a presença de metas de fácil alcance.

A partir da análise do Projeto Vocação e do Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes e seus respectivos indicadores no Acordo de Resultados da Segunda Etapa da SEEJ (2010) chegou-se as seguintes constatações. Dos cinco indicadores analisados, três são indicadores-produto, um é indicador-insumo e um é indicador-processo. Tanto o indicador-insumo (“Parcerias com instituições de Ensino Superior que auxiliem na execução Minas Olímpica”) quanto o indicador-processo (“Número de capacitados no Projeto Vocação”) não avaliam a eficiência, eficácia ou efetividade da política. Assim, torna-se importante a presença de outros indicadores a fim de avaliar de fato o desempenho da política. No caso do Projeto Vocação, por exemplo, o uso somente do indicador-processo “Número de capacitados no Projeto Vocação” não avaliaria o desempenho na política, contudo a sua utilização é importante se associada ao indicador-produto “Percentual de jovens atendidos

pelo Projeto Vocação que atuam na área para o qual foram capacitados em até doze meses após a conclusão do curso”. A presença do indicador-processo fornece informações para análise do indicador-produto, visto que o percentual descrito nesse indicador se refere ao total de jovens capacitados, dado mensurado pelo primeiro. No caso da Programa Minas Olímpica, o indicador-insumo “Parcerias com instituições de Ensino Superior que auxiliem na execução Minas Olímpica” foi o único tido como não válido, sendo ainda um indicador que engessa a atuação da equipe ao especificar um procedimento para se alcançar uma ação. Ainda sobre o “Oficina de Esportes”, vale ressaltar que os indicadores “Número de Atletas do Programa Minas Olímpica- Oficina de Esportes participantes de competições nacionais ou internacionais” e “Número de Atletas do Programa Minas Olímpica- Oficina de Esportes convocados pela Federação Esportiva da modalidade pela seleção mineira” possuem as três propriedades essenciais desejáveis, o que não significa que são os melhores indicadores possíveis para mensurar o Programa, como pode ser observado nas sugestões relatadas.

Quanto às metas, nos cinco indicadores analisados elas foram consideradas de fácil alcance, não desafiadoras. Já quanto ao uso dos indicadores pelos gestores da política pública houve diferenças entre as duas políticas analisadas. Enquanto que no Projeto Vocação o uso dos indicadores e de seus resultados servem principalmente para monitorar o SENAR, instituição parceira, sem contudo influir diretamente em mudanças na execução do Projeto, no Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes os gestores utilizam os indicadores constantemente, inclusive tomando decisões, como a escolha de parceiros, com base neles. Por fim, vale lembrar que as políticas em análise são as que possuem maior número de indicadores no Acordo de Resultados de Segunda Etapa da SEEJ, o que possibilita a presença de diferentes tipos de indicadores sem, contudo, comprometer drasticamente a mensuração dos resultados se estes forem analisados em conjunto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contratualização de resultados, concretizada pelo Governo de Minas no Acordo de Resultados, representa a busca por uma gestão mais eficiente, eficaz e efetiva, que tenha como foco o alcance dos resultados almejados pela organização. Para consolidar essa gestão pautada nos resultados e procurando alinhar a atuação dos órgãos com a estratégia da organização – o Estado – criou-se uma série de instrumentos de gestão. Dentre os utilizados, tem-se os indicadores, presente nos Acordos de Resultados pactuados.

O indicador é tido como uma expressão que sintetiza a informação qualitativa/quantitativa a respeito de algum fenômeno relevante, tendo um valor descritivo e explicativo que contribui para análise dos resultados das políticas públicas (MOKATE, 2000). Contudo, não devem ser vistos como uma expressão exata do conceito indicado (JANUZZI, 2002). Os indicadores sociais são construções passíveis de erros e equívocos.

Isto posto, com o objetivo de evidenciar os resultados encontrados pela análise dos indicadores do Acordo de Resultados relacionadas ao Projeto Vocação e Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes e associá-los com a revisão bibliográfica proposta foram elaboradas algumas considerações acerca do trabalho realizado.

A análise feita a respeito de cinco indicadores do Acordo de Resultados da SEEJ evidenciou a dificuldade relatada por diversos autores em construir indicadores sociais considerados bons. Ao contrário do que ocorre na iniciativa privada, em que indicadores são elaborados com base em recursos financeiros, no setor público esses devem ser desenhados com base na satisfação do cidadão e da sociedade, o que os torna mais complexos (SERRA, 2008, *apud* EMERY, 2005). Analisando apenas as propriedades essenciais desejáveis (validade, simplicidade e confiabilidade), somente dois indicadores apresentaram essas três propriedades, ainda sim com ressalvas.

A dificuldade em construir bons indicadores pode ser relacionada a não disposição dos gerentes das equipes em elaborar indicadores que, apesar de exigirem um maior esforço na coleta da informação, possibilitam uma melhor avaliação da política. Além da disposição do gerente existe um *trade-off* entre a qualidade do indicador e os custos de obtenção. Muitas vezes, como demonstrado na pesquisa realizada, o custo de obtenção de um indicador que de fato avalie a eficácia de uma política pública é muito alto, podendo inclusive superar o gasto despendido da execução da própria política que pretende-se avaliar. Assim, opta-se por construir indicadores de mensuração mais fácil ao invés de indicadores que avaliem o

que é necessário. Além disso, a ausência de apoio técnico consolidado aos gerentes das equipes dificulta ainda mais a elaboração de bons indicadores.

Todas as metas referentes aos cinco indicadores foram tidas como de fácil alcance, não desafiadoras. Esse resultado pode ser remetido a dois pontos relatados na revisão bibliográfica. O primeiro seria a assimetria informacional existente entre o acordado, que sugere o indicador e a meta, e o acordante e interveniente, responsável por monitorar o Acordo de Resultados. O acordante ou interveniente não possui informações suficientes da política pública a fim de que possa contestar de maneira incisiva uma meta não desafiadora, ou até mesmo propor um novo indicador. Por outro lado, o acordado, possuindo essas informações pode comportar-se de maneira oportunista, pactuando metas de fácil alcance a fim de obter uma maior nota e conseqüentemente um melhor prêmio por produtividade. Esse comportamento oportunista, faz com que o objetivo do contrato por resultados, a eficiência, não seja alcançado (PACHECO,2004).

O segundo seria a ausência de um alinhamento efetivo da estratégia governamental com a estratégia das equipes. As equipes, não possuindo os mesmos interesses que a instituição, podem não estarem dispostas a perseguirem os resultados propostos, considerando assim essas metas como apenas um meio para se adquirir as prerrogativas do Acordo de Resultados. Assim, não focam no alcance de melhores resultados e sim no alcance das metas dos indicadores. Sendo portanto, pouco produtivo realizar um planejamento estratégico, definindo metas e indicadores sem que ocorra o comprometimento dos funcionários com a GpR e o compartilhamento dos objetivos do Estado (CUNHA,2004).

No caso das duas políticas públicas analisadas, o Projeto Vocação e o Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes esses dois obstáculos acima detalhados são potencializados tendo em vista a presença de parceiros na execu o das a oes. Assim, além da assimetria informacional existente entre o acordado e o acordante, há uma assimetria informacional entre o acordado e o parceiro executor da política. Parceiro este que não pactua o Acordo de Resultados e em geral não possui incentivos no alcance das metas. Há assim, além dos interesses do acordado e do acordante, os interesses dos parceiros, que podem diferir dos dois, dificultando ainda mais um alinhamento estratégico.

Para o êxito da Gestão por Resultados, são fundamentais todas as etapas de contratualiza o (ALCOFORADO, 2005). Assim, além de uma defini o de indicadores e metas adequada,   necessário que ocorra uma execu o e monitoramento da estratégia e uma avalia o dos resultados efetiva. A elabora o de indicadores e metas não resulta

necessariamente em um uso dos mesmos na execução e formulação de políticas públicas. Isso é observado no uso dado aos indicadores pelos gestores públicos. Enquanto a equipe responsável pelo Programa Minas Olímpica Oficina de Esportes utiliza os indicadores constantemente na execução e formulação da política, o mesmo não ocorre com a equipe responsável pelo Projeto Vocação. Evidencia-se assim que a existência de indicadores por si só não garante o alinhamento da atuação dos servidores públicos com os objetivos do Estado. As diferenças entre as equipes devem ser observados pelos responsáveis pelo monitoramento do Acordo de Resultados, em especial pela Equipe de Apoio a Gestão Estratégica da SEEJ.

O Acordo de Resultados e o monitoramento e avaliação das políticas públicas relacionados a ele, podem ser tanto um instrumento de controle, supervisão e auditoria impostos por terceiros, no caso a SEPLAG, como um instrumento de processo estratégico utilizado pelas equipes, como observado na pesquisa. Contudo, para que as responsabilidades dos servidores sejam cumpridas de maneira eficaz, as equipes necessitam das informações advindas do monitoramento avaliação (MOKATE,2000), devendo assim, utilizar as informações obtidas pelo Acordo de Resultados não somente para cumprir o pactuado com o acordante, mas para (re)formular as políticas avaliadas a fim de se atingir melhores resultados.

A pesquisa realizada ilustrou, portanto, alguns problemas da gestão por resultados, como a assimetria informacional, a falta de alinhamento estratégico dos diversos órgãos e parceiros do Estado, a ausência de uma cultura voltada para os resultados entre os servidores públicos e a dificuldade na mensuração dos resultados obtidos pelas políticas públicas. A fim de minimizar esses problemas na SEEJ, sugere-se: uma maior divulgação do Acordo de Resultados e da GpR em toda Secretaria, abrangendo todos os servidores envolvidos e não apenas a alta gerência; a elaboração dos indicadores pelos gerentes das equipes em conjunto com a Equipe de Apoio a Gestão Estratégica da SEEJ, seguindo os passos recomendados pela SEPLAG, tentando antecipar os custos de obtenção e outros problemas do indicador; a revisão do desenho atual do Acordo de Resultados em que o esforço não é premiado e a execução excessivamente superior às metas pactuadas não é punida, colaborando para um comportamento oportunista do acordado.

Por fim, deve-se ressaltar que a estratégia do Acordo de Resultados de segunda Etapa é recente na realidade da Administração Pública mineira: são apenas três anos desde seu início. O documento de 2010 é apenas o terceiro contratualizado por metas de equipes na Secretaria. Além disso, a consolidação da Equipe de Apoio a Gestão Estratégica da SEEJ,

responsável pelo monitoramento interno do Acordo de Resultados, apoio as equipes e pela disseminação da cultura pautada nos resultados aos servidores, ocorreu apenas no presente ano. Assim, a Secretaria de Estado de Esportes e Juventude se insere em um processo contínuo de aprendizado e avanços, inclusive a respeito da construção e uso dos indicadores sociais.

Este trabalho, após a análise feita e considerações elaboradas, espera contribuir, de algum modo, para uma reflexão a respeito do uso dos indicadores sociais no Acordo de Resultados, em especial, dos indicadores da SEEJ.

6 REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SUÍÇA PARA DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO. **Indicadores e perguntas claves.** Disponível em: <http://www.deza.admin.ch/ressources/resource_es_23573.pdf>. Acesso em 15 ago. 2010. Berna, 1999.

ALCOFORADO, Flávio Carneiro Guedes. **Contratualização e Eficiência no setor Público:** as organizações sociais. *In:* X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago Del Chile. Out, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Seguimiento y Evaluación: instrumentos, métodos e enfoques.** Disponível em: < [http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256BBF0064F019/\\$file/ME_Spanish.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256BBF0064F019/$file/ME_Spanish.pdf)>. Acesso em 15 ago. 2010. Washington, 2004.

BANCO MUNDIAL. **Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System.** Disponível em: < <http://www.oecd.org/dataoecd/23/27/35281194.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2010. Washington, 2004.

BARROS, Adil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 3. ed. São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2007

CARNEIRO, Ricardo. **Contratos de gestão:** algum realismo sobre as possibilidades e limites de sua aplicação à administração pública de países em desenvolvimento. Belo Horizonte, 2008, (mimeo).

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene Santana. **Mensurando a criação de valor na gestão pública.** *Revista da Administração Pública.* Rio de Janeiro 38 (3): 423-49, maio/jun, 2004.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar; **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro 37(5): 969-92, set./out., 2006.

CUNHA, Luiz Arnaldo. **O Governo Matricial em Minas Gerais:** implantando o choque de gestão. *In:* IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid. Nov, 2004.

FURTADO, Rodrigo. **Acordo de Resultados em Minas Gerais:** uma análise das modificações propostas pelo projeto de lei n 1677 de 2007. Belo Horizonte, 2007. (Monografia apresentada à Fundação João Pinheiro para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública).

GARZON, André Baptista. **A definição e o monitoramento de metas por equipe:** uma análise sob a perspectiva da Secretaria de Esportes e Juventude. Belo Horizonte, 2009. (Monografia apresentada à Fundação João Pinheiro para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública).

GONÇALVES, E.; CAMPOS, E.; **Resultados finalísticos orientam ação governamental.** Disponível em: <<http://jumbopro.com.br/gestao/?p=386>>. Acesso em 14 abr. 2010.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4 ed São Paulo: Editora Atlas, 2002.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 36(1): 51-76, jan/fev., 2002.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais na formulação de políticas públicas.** Revista Brasileira de Administração Pública, v.36 (1): 51-72. Rio de Janeiro, jan/fev 2002.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações.** 3ª ed. São Paulo: Editoria Alínea, 2006.

JANUZZI, Paulo de Martino; GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. **Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas.** In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP,14, 2004, Caxambu.

KONDO, Edson Kenji. **Indicadores: Seu Impacto na Avaliação das Políticas Públicas de C&T.** In: Taller Iberoamericano e Interamericano de Indicadores de Ciencia y Tecnologia. 4, 1999: Cidade do México.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.873, de 14 de julho de 2008. **Regulamenta a Lei n. 17.600, de 01 de Julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o prêmio por produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências.** Diário do Executivo, Belo Horizonte, 15 ago. 2008.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.649, de 30 de agosto de 2003. **Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes, no âmbito do poder executivo e dá outras providências.** Diário do Executivo, Belo Horizonte, 31 ago. 2003. P. 19.

MINAS GERAIS. Lei n. 17.600, de 01 de julho de 2008. **Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do poder Executivo, e dá outras providências.** [Belo Horizonte, 2008]. Disponível em <<http://www.almg.gov.br>> Acesso em: 10 set. 2009.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG. **Funcionamento do Acordo.** Disponível em: <<http://www.acordoderesultados.mg.gov.br/teste>>. Acesso em 13 abr. 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG. **Manual de Revisão do PPAG 2008-2011 e de Elaboração da Proposta Orçamentária 2010.** Belo Horizonte, 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de planejamento e investimentos estratégicos. **Indicadores de programas: guia metodológico.** Brasília: MP, 2010.

MOKATE, Karen Marie. **Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social.** Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES: abr 2000.

MOKATE, Karen Marie. **Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?** Series Documentos de Trabajo I-24, Washington, D.C., 2001.

MOORE, Mark H. **Criando Valor Público: Gestão Estratégica no Governo.** Rio de Janeiro, Uniletras; Brasília, DF: ENAP, 2002.

NEVES, J. L. **Pesquisa qualitativa: Características, usos e possibilidades.** Caderno de Pesquisa em Administração, v.1. n. 3, 2. sem. São Paulo: 1996. Disponível em <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/c03-art06.pdf>>. Acesso em 02 jun. 2010.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*.** In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (Orgs.) Reformas do Estado e Administração Pública Gerencial. 5. Edição, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. P. 39-74.

RAMOS, Marcelo de Matos. **Contratos de gestão:** instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia. (Orgs.) Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.p.1997-220.

ROSSI, Luiz Rodovil Jr. **A gestão para resultados como ferramenta administrativa nas Organizações do Terceiro Setor.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

RUA, Maria das Graças. **O uso dos indicadores para o monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos públicos.** In: Monitoramento e avaliação da política de assistência social de Belo Horizonte: sistema de indicadores. Belo Horizonte, 2007.

SANTAGADA, Salvatore. **Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica.** Pensamento Plural, n.1, p. 113-142, jul./dez, 2007.

SERRA, Alberto. **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público /** Alberto Serra; tradução de Ernesto Montes-Bradley y Estayes. - Natal, RN: SEARH/RN, 2008.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção.** Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, 42(3): 529-50, maio/jun. 2008.

TROSA, Silvie. **Gestão pública por Resultados. Quando o Estado de compromete,** Rio de Janeiro, 2001.

7 APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO SEMI-ESTRUTURADO DA ENTREVISTA

Roteiro semi-estruturado para Entrevista (Gestores das políticas)
INDICADORES DO ACORDO DE RESULTADOS DE SEGUNDA ETAPA - SEEJ
<p>Parte mais introdutória, acerca da política pública em estudo.</p> <p>1 – Em que consiste a política pública? Qual o público que pretende atingir? 2 – Qual a situação a política pública pretende mudar? Quais os objetivos pretende alcançar?</p> <p>Perguntas a respeito dos indicadores e de seu uso na gestão da política pública em estudo.</p> <p>3 – Você conhece os indicadores dessa política pública? Sabe como eles são mensurados e para que servem? 4 – Qual a sua opinião a respeito dos indicadores utilizados? Por quê? 5 – Você utiliza as informações do indicador para gerir a política pública? Como? 6 – Qual seria a sua sugestão a respeito dos indicadores dessa política para o próximo ano?</p> <p>Espaço aberto para considerações e outras observações pelo entrevistado</p>
Belo Horizonte, 2010

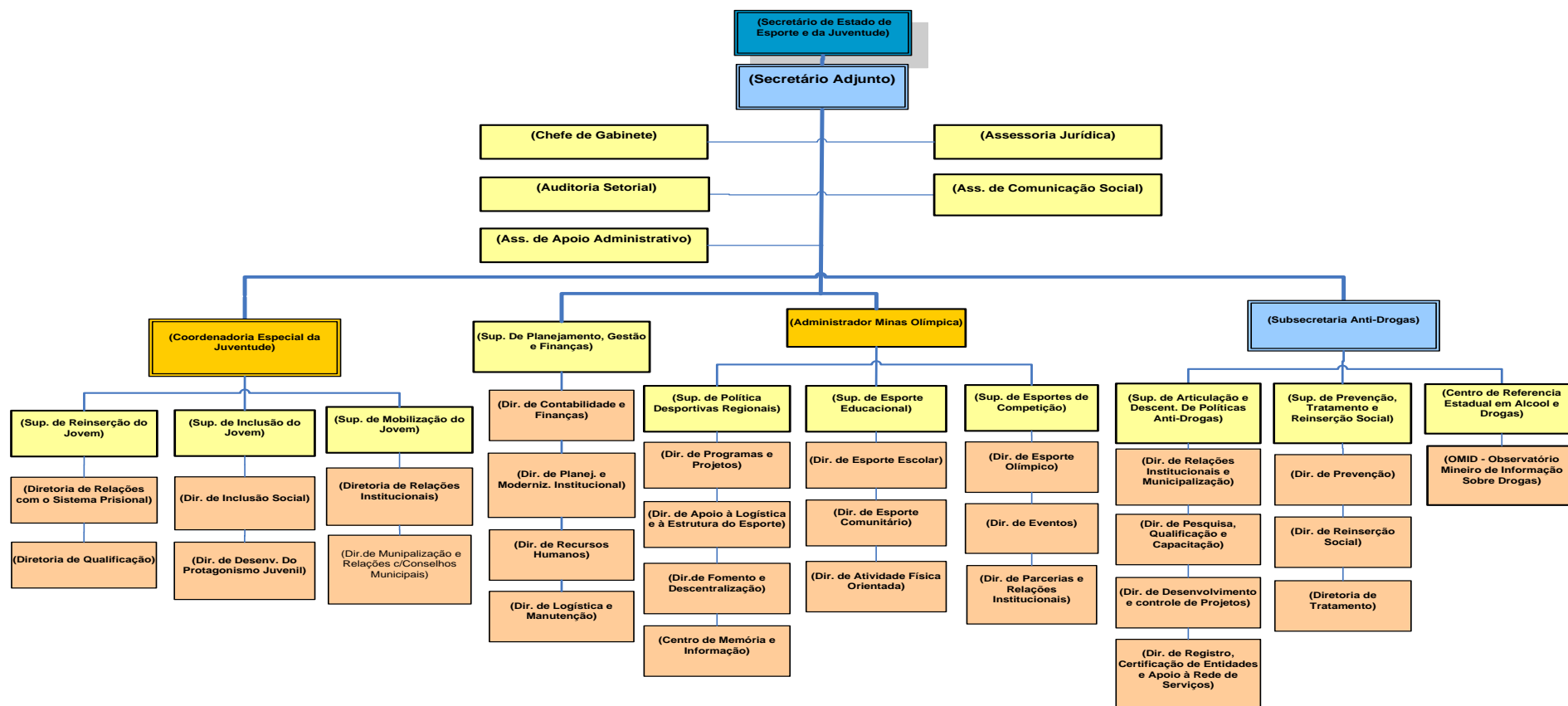
Roteiro semi-estruturado para Entrevista (Responsáveis pelo monitoramento)
INDICADORES DO ACORDO DE RESULTADOS DE SEGUNDA ETAPA - SEEJ
<p>Perguntas a respeito dos indicadores e de seu uso na gestão da política pública em estudo.</p> <p>1 – Qual a sua opinião a respeito dos indicadores utilizados? Por quê? 2 – Você acha que os gestores das políticas públicas utilizam as informações do indicador para gerir a política pública? Por quê? 3 – Qual seria a sua sugestão a respeito dos indicadores dessas políticas para o próximo ano?</p> <p>Espaço aberto para considerações e outras observações pelo entrevistado</p>
Belo Horizonte, 2010

8 ANEXO

ANEXO A – ORGANOGRAMA DA SEEJ

Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude

Governo de Minas Gerais



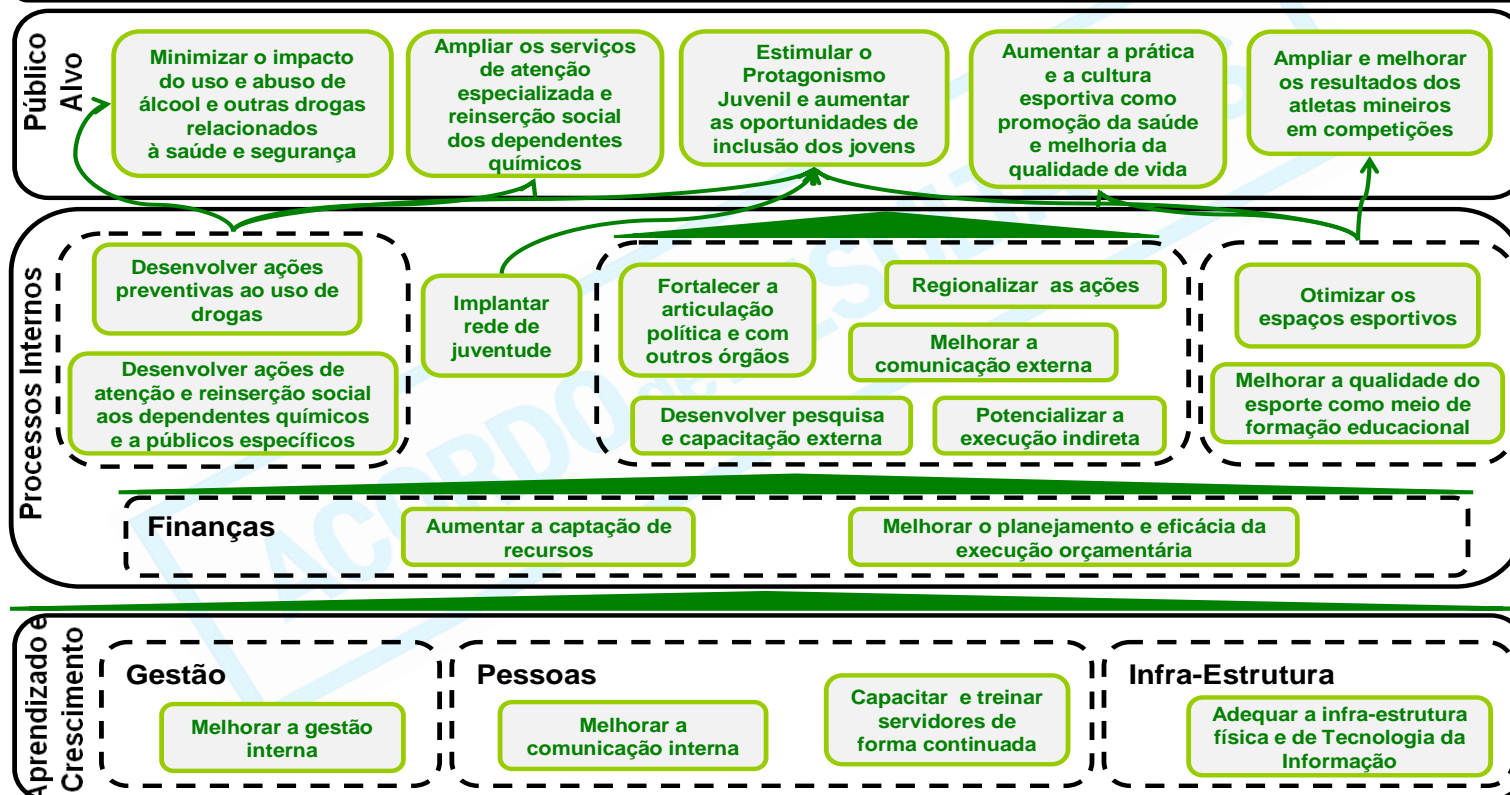
ANEXO B – MAPA ESTRATÉGICO DA SEEJ

MAPA ESTRATÉGICO SEEJ



VISÃO: Contribuir, significativamente, para tornar Minas o melhor Estado para se viver por meio de ações voltadas ao esporte, ao protagonismo juvenil e à área de dependência química.

MISSÃO: Planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as atividades setoriais que visem ao desenvolvimento social, por meio de ações relativas ao esporte, ao lazer, ao protagonismo juvenil, à prevenção do uso de entorpecentes e à recuperação de dependentes.



ANEXO C – QUADROS DAS METAS DE SEGUNDA ETAPA DAS EQUIPES DA SEEJ

(continua)

PRODUTOS					
OBJETIVO ESTRATÉGICO - SEEJ	NOME DO PROJETO/AÇÃO	PRODUTO PACTUADO	PESO (%)	DATA	EQUIPE
Melhorar a gestão interna	Assinatura do Termo de Compromisso junto à Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais	Termo de Compromisso Assinado	5	30/6/2010	GAB
	Realizar reuniões bimestrais para implantar rotina de acompanhamento do Acordo de Resultados	Reuniões bimestrais realizadas para implantar rotina de acompanhamento do Acordo	10	30/11/2010	
Melhorar a gestão interna	Elaborar Plano Diretor de Governo Eletrônico para o ano de 2010	Plano Diretor de Governo Eletrônico elaborado	10	90 dias após disponibilização do modelo	SPGF
Estimular o protagonismo juvenil ***** Fortalecer a articulação política, melhorando a qualidade de vida dos jovens	Publicar Livro de Receitas, com noções básicas de nutrição, referente ao Projeto Chef's do Amanhã	Livro de Receitas, com noções básicas de nutrição, do Chef's do Amanhã publicado	10	30/11/2010	CEJ
	Implementar o Projeto Pode Crê!, em cinco municípios, fora da RMBH, que têm alto índice de contaminação pelo vírus HIV	Projeto Pode Crê! implementado em cinco municípios, fora da RMBH	10	30/6/2010	
	Divulgação dos melhores projetos relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	Projetos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio divulgados na SEEJ e na instituição parceira	8	30/11/2010	
	Criar Coletivo Jovem do Meio Ambiente em 7 municípios da Bacia do Alto do Rio das Velhas	Coletivo Jovem do Meio Ambiente criado em sete municípios da Bacia do Alto do Rio das Velhas.	10	30/09/2010	
Desenvolver pesquisa e capacitação externa	Publicação de projetos de pesquisa na área de dependência química.	Publicação de edital de seleção de dois projetos de pesquisa na área de dependência química no Diário Oficial de Minas Gerais	10	30/09/2010	CREAD

(continuação)

Desenvolver ações de combate às drogas	Elaborar Plano Estadual de Combate às Drogas	Plano Estadual de Combate às Drogas elaborado	25	30/09/2010	SADPA
	Criação de Banco de Dados dos Conselhos AntiDrogas	Banco de conselhos antidrogas consolidado	15	30/11/2010	
Potencializar a execução direta	Celebrar Termo de Parceria para gestão compartilhada dos Jogos do Interior de Minas Gerais - JIMI	Termo de Parceria dos Jogos do Interior de Minas Gerais - JIMI celebrado ou aditivado	10	1/12/2010	SEC
Ampliar e melhorar o nível técnico dos atletas em Minas	Realizar o "I Congresso Minas Olímpica Oficina de Esportes – Formação de Esportistas"	"I Congresso Minas Olímpica Oficina de Esportes- Formação de Esportistas" realizado	10	1/12/2010	
Potencializar a execução direta	Celebrar Termo de Parceria para gestão compartilhada dos Jogos Estudantis de Minas Gerais - JEMG	Termo de Parceria dos Jogos Estudantis de Minas Gerais- JEMG celebrado ou aditivado	10	01/12/2010	
Potencializar a execução direta	Fortalecer e profissionalizar o processo de gestão da execução indireta.	Termo de Parceria para gestão compartilhada dos Jogos de Interior de Minas Gerais - JIMI aditivado ou Celebrado	3	01/12/2009	SEC
Ampliar e melhorar os resultados dos atletas mineiros em competições	Regulamentar o Bolsa Atleta Estadual.	Decreto do Governador publicado no Minas Gerais	1	01/12/2009	
Potencializar a execução indireta	Fortalecer e profissionalizar o processo de gestão da execução indireta.	Termo de parceria de gestão compartilhada dos Jogos do Interior de Minas Gerais - JEMG aditivado ou Celebrado	3	01/12/2009	SEE

(conclusão)

Regionalizar e controlar as ações	Diagnosticar o desenvolvimento dos territórios esportivos.	Primeira medição do IMDE realizada	2	01/12/2009	SPDR
	Territorializar as ações esportivas.	Cultura territorial implementada internamente	1	01/12/2009	
Desenvolver pesquisa e capacitação externa	Edital desenvolvido em parceria com a FAPEMIG.	Edital de pesquisa publicado	2	01/12/2009	
Aumentar a prática da cultura esportiva como promoção da qualidade de vida	Regulamentação da Política de Preservação.	Instrumento Jurídico publicado no Minas Gerais	1	01/12/2009	

(continua)

INDICADORES							
OBJETIVO ESTRATÉGICO - SEEJ	NOME DO INDICADOR	CÓDIGO	PESO (%)	VALOR DE REFERÊNCIA		META 2010	EQUIPE
				2008	2009		
Adotar boas práticas de gestão	Média das notas das equipes	1	30	8,54	ND	10	GAB
	Tempo médio de resposta às demandas das Ouvidorias especializadas	2	5	ND	ND	38 dias	
Melhorar a Gestão interna	Índice de execução dos termos de parceria	3	20	87%	92,95%	100%	
Regionalizar e controlar ações	Taxa de execução do Projeto Estruturador Minas Olímpica	4	30	73,8%	77%	100%	
Melhorar a gestão interna	I – GOV	5	40	91,36	100%	93%	ASSCOM
Fortalecer o papel da comunicação da SEEJ	Número de visitas ao site da SEEJ.	6	15	178.000	298.039	275000	

(continuação)

Fortalecer o papel da comunicação da SEEJ	Número de matérias da SEEJ publicadas nas mídias do interior e da capital.	7	15	470	1463	880	ASSCOM
Melhorar a gestão interna	Índice de interatividade dos serviços	8	30	-	8,75	10	
Melhorar a gestão interna	Regularização das praças de esporte no Estado de Minas Gerais.	9	20	ND	2	5	ASSJUR
	Tempo médio para emissão de Pareceres e Notas Jurídicas sobre Licitações, Contratos, Convênios, Editais.	10	25	4	1,59	7 dias úteis	
	Percentual de proveito nos mandados de segurança	11	25	ND	100	40%	
	Média das notas das Equipes.	12	30	8,29	8,09	10	
Melhorar a gestão interna	Taxa de execução do plano anual de auditoria.	13	70	88,9	92	>90%	AUD
	Média das nota das equipes.	14	30	8,29	8,09	10	
Melhorar a Gestão Interna	Aquisição de Material de Escritório, Equipamentos de Informática, Frota de Veículos, Equipamentos e Materiais Médico-Hospitalares, Odontológicos e Laboratoriais em conformidade com a Gestão Estratégica de Suprimentos	15	5	ND	ND	70%	SPGF
	Aquisição de Passagens Áreas em conformidade com a Gestão Estratégica de Suprimentos	16	5	ND	10	10	
	Taxa de aquisição de papel A4.	17	3	25%	20%	80%	
	Índice de compras eletrônicas - Pregão e COTEP.	18	15	100%	98,94%	90%	
	Índice de implantação do Programa Ambientação.	19	5	ND	ND	10	

Melhorar a Gestão Interna	Tempo médio para publicação de benefícios.	20	5	ND	25	30 dias	SPGF
	Tempo médio para taxaço de benefícios.	21	5	ND	13	30 dias	
	Percentual de inconsistências e necessidades de complementação de dados no SISAP sanados em 30 dias	22	5	ND	100%	100%	
	Efetividade do Gerenciamento de vagas do PADES Único e Cursos da FJP	23	5	ND	100%	>90%	
	Percentual de servidores com PGDI elaborado no prazo	24	5	ND	0%	100%	
	Índice de contratos (de atividade meio) renovados no prazo	25	10	100%	100%	100%	
	Índice de pagamentos no prazo.	26	12	90%	100%	100%	
	Número de dias úteis inscritos no CAUC.	27	5	0	0	0	
Adotar boas práticas de gestão	Percentual de convênios com prestação de contas final analisados contabilmente dentro do prazo	28	5	ND	ND	100%	
Aumentar as oportunidades de inclusão dos jovens	Número de jovens capacitados pelo Projeto Vocação	29	8	15443	12262	12000	CEJ
	Número de jovens capacitados pelo Projeto Chefs do Amanhã	30	8	232	558	400	
	Percentual de jovens atendidos pelo Projeto Vocação que atuam na área para a qual foram capacitados em até doze meses após a conclusão do curso.	31	10	ND	ND	30%	
Estimular o protagonismo infantil	Número de jovens participantes do Projeto Diálogos da Juventude	32	8	1340	1709	1200	
	Número de jovens capacitados no Projeto A Terceira Margem do Rio	33	8	ND	476	500	

Aumentar as oportunidades de inclusão dos jovens	Número de Conselhos Municipais de Juventude criados	34	10	20	25	6	CEJ
Desenvolver pesquisa e capacitação externa	Número de eventos relacionados a temática "álcool e drogas"	37	40	30	64	40	CREAD
Desenvolver ações de atenção e reinserção social aos dependentes químicos e a públicos específicos	Número de pessoas atendidas em ações de atenção e reinserção social	38	50	8305	12139	9300	
Regionalizar as ações	Percentual de municípios com Conselhos AntiDrogas integrados na RICOMAD.	39	15	ND	48,6%	60%	SADPA
Regionalizar as ações	Número de Conselhos Municipais Antidrogas criados/registrados	40	15	15	30	30	
Aumentar a captação de recursos	Recursos financeiros captados para políticas de álcool e drogas	41	15	942742,00	249516,00	200000,00	
Ampliar os serviços de atenção especializada e reinserção social dos dependentes químicos	Taxa de Execução das Ações do Projeto Estruturador vinculadas à Equipe	43	15	ND	ND	100%	
Minimizar o Impacto do uso e abuso de álcool e outras drogas relacionados à saúde e segurança	Número de vagas disponibilizadas para tratamentos.	44	50	495	1005	2770	SPTRS
Desenvolver ações preventivas ao uso de drogas	Número de alunos participantes do concurso de frases, desenhos e redação	45	50	110907	123099	70000	
Aumentar a prática e a cultura esportiva como promoção da qualidade de vida	Número de atletas do Programa Minas Olímpica – Oficina de Esportes convocados pela Federação Esportiva da modalidade para a Seleção Mineira	46	10	44	60	60	SEC
Ampliar e melhorar o nível técnico dos atletas em Minas	Número de atletas do Programa Minas Olímpica-Oficina de Esportes – participantes de competições oficiais nacionais ou internacionais	47	10	ND	ND	5	
Ampliar e melhorar o nível técnico dos atletas em Minas	Índice de execução das ações do Projeto Estruturador Minas Olímpica vinculadas à SEC.	48	20	100%	95,3%	100%	

Ampliar e melhorar o nível técnico dos atletas em Minas	Parcerias com instituições de ensino superior que auxiliem na execução do Minas Olímpico	49	20	ND	1	3	
Aumentar a prática e a cultura esportiva como promoção da qualidade de vida	Valor captado em parcerias.	50	20	2347786	124600	200000	SEC
Melhorar o nível técnico dos agentes esportivos	Número de municípios com equipes qualificadas para execução do Saúde na Praça	51	30	ND	ND	30	SEE
Capacitar e treinar servidores de forma continuada	Percentual de coordenadores do Núcleo Nova Geração avaliados	52	30	ND	ND	100%	
Aumentar a prática e cultura esportiva como promoção da qualidade de vida	Índice de execução do Projeto Estruturador Minas Olímpica vinculadas à SEE	53	30	92,30	95,8%	100%	
Melhorar a eficácia da execução orçamentária	Percentual de convênios de prestação de conta final ou tomada de contas especial vistoriados	54	10	85,18%	95,12%	100%	SPDR
Regionalizar as ações	Percentual de Conselhos Municipais de Esporte ativos	55	10	ND	ND	70%	
Potencializar a Execução Indireta	Projetos aprovados na Lei de Incentivo ao Esporte	56	10	ND	ND	100%	
	Índice de execução das ações do Projeto Estruturador Minas Olímpica vinculadas à SPDR	57	20	86%	71,8%	100%	
Melhorar a gestão da informação	Percentual de alunos cadastrados no SIGE	58	20	ND	ND	100%	