

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

ÂNGELO EMÍLIO DE CARVALHO FONSECA

**ANÁLISE DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NA
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO
PERÍODO 2008 A 2015**

**BELO HORIZONTE
2019**

ÂNGELO EMÍLIO DE CARVALHO FONSECA

**ANÁLISE DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NA
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO
PERÍODO 2008 A 2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, Turma 2017-2019, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Estado, instituições e gestão de políticas públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Elisa Maria Pinto da Rocha.

Co-Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz.

**BELO HORIZONTE
2019**

F676a Fonseca, Ângelo Emílio de Carvalho.
Análise do planejamento governamental na controladoria-geral do estado de Minas Gerais no período 2008 a 2015 [manuscrito] / Ângelo Emílio de Carvalho Fonseca. – 2019.
[11], 73 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: Elisa Maria Pinto da Rocha
Coorientador: Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

Bibliografia: f. 75-81

1. Controle Interno – Minas Gerais. 2. Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG). 3. Programas do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – Minas Gerais. I. Rocha, Elisa Maria Pinto da. II. Cruz, Marcus Vinícius Gonçalves da. III. Título.

CDU 351.91(815.1)

Autor(a):

Ângelo Emílio de Carvalho Fonseca

Título e subtítulo:

Análise do planejamento governamental na Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais no período 2008 a 2015

Natureza, objetivo e nome da instituição:

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública

Área de concentração:

Estado, instituições e gestão de políticas públicas

Prof^a. Dra. Elisa Maria Pinto da Rocha – FJP (Orientadora)

Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz – FJP (Co-orientador)

Prof^a. Dra. Jane Noronha Carvalhais – FAPP/UEMG (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 28 de março de 2019.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família e aos amigos pelo apoio de sempre.

À Fernanda, minha maior companheira.

À equipe da Fundação João Pinheiro, pela oportunidade de, mais uma vez, enriquecer minha trajetória acadêmica.

Aos professores Elisa e Marcus Vinícius, pelos valorosos ensinamentos.

Aos membros da Banca Examinadora, pela disponibilidade e pelo interesse na leitura do trabalho.

Aos colegas da turma 2017-2019, pela convivência.

Aos colegas da Controladoria-Geral do Estado, pela convivência e pela contribuição com este trabalho.

RESUMO

Neste trabalho, analisa-se aspectos relevantes do planejamento governamental na Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG), no passado recente, a exemplo de mudanças na sua estrutura organizacional e de atributos importantes dos programas sob a sua responsabilidade. Especificamente, verifica-se se as alterações na estrutura organizacional da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, provocadas pelas Leis Delegadas nº 179 e 180, editadas em 2011, encontram-se refletidas nos programas inscritos no PPAG, e analisa-se o desempenho dos programas governamentais executados pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais durante os dois últimos ciclos de planejamento correspondentes aos PPAGs 2008-2011 e 2012-2015, de modo a inferir sobre o grau de eficácia e de eficiência desses programas. Também, apresenta-se um breve histórico sobre o controle interno no âmbito do Estado de Minas Gerais. Trata-se de pesquisa descritiva, em que se valeu de levantamento bibliográfico e documental. Procedeu-se com análise de conteúdo em relação às normas sobre estrutura organizacional e finalidades do órgão e aos atributos dos programas indicados nos PPAGs 2008-2011 e 2012-2015 e, também, com processamento de dados sobre metas e execuções físicas e financeiras dos programas a cargo da CGE-MG relativos aos períodos mencionados, em consonância com propostas metodológicas e conceitos específicos. Verificou-se que, em relação ao primeiro objetivo específico, as alterações na estrutura organizacional da CGE-MG, ocorridas em 2011, encontram-se refletidas no PPAG 2012-2015, denotando que o órgão, no período considerado, se encarregou de refletir, no seu instrumento de planejamento, as especificidades de sua estrutura organizacional e as finalidades de suas áreas macro. Verificou-se, também, que, em relação ao segundo objetivo específico, houve relativa melhoria no desempenho dos programas sob execução da CGE-MG em termos de eficácia e de eficiência de um ciclo de planejamento ao outro. No ciclo de planejamento 2008-2011, 2 dos 8 índices obtidos estiveram dentro do intervalo de razoabilidade, enquanto, no ciclo de planejamento 2012-2015, 10 dos 16 índices obtidos estiveram dentro do intervalo mencionado, denotando uma relativa evolução, embora ainda haja a necessidade de aperfeiçoar a atividade de planejamento no órgão, de modo que seus índices de eficácia e de eficiência estejam sempre contidos no intervalo de razoabilidade.

Palavras-chave: CGE-MG. Programas governamentais. Monitoramento. Estrutura organizacional. Minas Gerais.

ABSTRACT

In this paper, important aspects of government planning in the General Comptroller Department of the Minas Gerais State (CGE-MG) are analyzed in the recent past, such as changes in its organizational structure and important attributes of the programs under its responsibility. Specifically, it is verified if the changes in the organizational structure of the General Comptroller Department of the Minas Gerais State, caused by the Delegated Laws 179 and 180, edited in 2011, are reflected in the programs enrolled in the PPAG, and the performance of government programs executed by the General Comptroller Department of the Minas Gerais State, during the last two planning cycles corresponding to the 2008-2011 and 2012-2015 PPAGs, in order to infer the degree of effectiveness and efficiency of these programs. Also, a brief history about the internal control in the scope of the State of Minas Gerais is presented. It is a descriptive research, in which a bibliographical and documentary survey was used. A content analysis was carried out in relation to the norms on organizational structure and purposes of the organ and the attributes of the programs indicated in the PPAGs 2008-2011 and 2012-2015 and also with data processing on the physical and financial goals and executions of the programs by CGE-MG for the periods mentioned, in accordance with methodological proposals and specific concepts. It was verified that, in relation to the first specific objective, the changes in the organizational structure of the CGE-MG, occurred in 2011, are reflected in the PPAG 2012-2015, denoting that the body, during the period considered, was in charge of reflecting, in its planning instrument, the specificities of its organizational structure and the purposes of its macro areas. It was also verified that, relative to the second specific objective, there was a relative improvement in the performance of the programs under execution of the CGE-MG in terms of effectiveness and efficiency from one planning cycle to the other. In the 2008-2011 planning cycle, 2 of 8 indices obtained were inside the reasonability range, while in the planning cycle 2012-2015, 10 of 16 indices obtained were inside the mentioned range, indicating a relative evolution, although there is still need to improve the planning activity in the organ, so that its effectiveness and efficiency indices are always contained within the reasonable range.

Keywords: CGE-MG. Government programs. Monitoring. Organizational structure. Minas Gerais.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

- Figura 1 – Macroestrutura atual da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, de acordo com a Lei Estadual nº 22.257 23
- Figura 2 – Relações básicas da construção de um programa 36
- Figura 3 – Estrutura organizacional da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, a partir de 2007, segundo Lei Delegada nº 133 e Decreto Estadual nº 44.655 51
- Figura 4 – Estrutura organizacional da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, a partir de 2011, segundo Lei Delegada nº 180 e Decreto Estadual nº 45.795 56

GRÁFICOS

- Gráfico 1 – Índices de eficácia e de eficiência do programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa”, sob execução da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, nos anos de 2008 a 2011 66
- Gráfico 2 – Índices de eficácia e de eficiência do programa “Minas Aberta”, sob execução da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, nos anos de 2012 a 2015 67
- Gráfico 3 – Índices de eficácia e de eficiência do programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa”, sob execução da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, nos anos de 2012 a 2015 69

QUADROS

- Quadro 1 – Responsabilidades da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, a partir de 27/07/2016, de acordo com a Lei Estadual nº 22.257 25
- Quadro 2 – Relação das unidades e siglas da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, a partir de 2007, segundo Lei Delegada nº 133 e Decreto Estadual nº 44.655 51

Quadro 3 – Descrição das finalidades das unidades administrativas ligadas diretamente ao gabinete da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, em conformidade com a estrutura organizacional estabelecida na Lei Delegada nº 133	52
Quadro 4 – Relação das unidades e siglas da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, a partir de 2011, segundo Lei Delegada nº 180 e Decreto Estadual nº 45.795	57
Quadro 5 – Descrição das finalidades das unidades administrativas ligadas diretamente ao gabinete da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, em conformidade com a estrutura organizacional estabelecida na Lei Delegada nº 180	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- AUGE-MG – Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais
- CGE-MG – Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
- CGU – Controladoria-Geral da União
- DAIAC – Diretoria de Apoio à Interiorização das Atividades de Controle
- DAPAAC – Diretoria de Avaliação de Projetos e Atividades de Auditoria e Correição
- DCAAP – Diretoria Central de Atendimento e Acompanhamento Processual
- DCAC – Diretoria Central de Auditoria de Contas
- DCACG – Diretoria Central de Auditoria em Contratos de Gestão
- DCAD – Diretoria Central de Aperfeiçoamento Disciplinar
- DCADPIETI – Diretoria Central de Aperfeiçoamento Disciplinar, Promoção da Integridade, Ética e Transparência Institucional
- DCAE – Diretoria Central de Auditorias Especiais
- DCAEP – Diretoria Central de Ações Estratégicas Programadas
- DCAEPCC – Diretoria Central de Auditorias Especiais e de Prevenção e Combate à Corrupção
- DCAPG – Diretoria Central de Auditoria em Programas Governamentais
- DCAPG – Diretoria Central de Avaliação de Programas Governamentais
- DCARF – Diretoria Central de Apoio ao Reajustamento Funcional
- DCATCC – Diretoria Central de Apoio Técnico ao Combate à Corrupção
- DCATEP – Diretoria Central de Apoio Técnico à Ética Pública
- DCCC – Diretoria Central de Controle de Contas
- DCCCD – Diretoria Central de Coordenação de Comissões Disciplinares
- DCCCDAD – Diretoria Central de Coordenação de Comissões Disciplinares da Administração Direta
- DCCCDAF – Diretoria Central de Coordenação de Comissões Disciplinares de Autarquias e Fundações
- DCCCG – Diretoria Central de Controle de Contratos de Gestão
- DCCTCE – Diretoria Central de Coordenação de Tomadas de Contas Especiais
- DCCUA – Diretoria Central de Coordenação de Unidades de Auditoria

DCDTCT – Diretoria Central de Desenvolvimento de Tecnologia do Controle e da Transparência

DCECI – Diretoria Central de Efetividade do Controle Interno

DCF – Diretoria de Contabilidade e Finanças

DCGSCP – Diretoria Central de Gestão do Sistema de Controle Processual

DCPIFEP – Diretoria Central de Promoção da Integridade Funcional e da Ética Pública

DCTOTI – Diretoria Central de Técnica e Operacional da Transparência Institucional

DCVMIC – Diretoria Central de Validação de Metodologias e de Indicadores do Controle

DDTAC – Diretoria de Desenvolvimento de Tecnologias de Auditoria e Correição

DLM – Diretoria de Logística e Manutenção

DPMI – Diretoria de Planejamento e Modernização Institucional

DPOF – Diretoria de Planejamento, Orçamento e Finanças

DRH – Diretoria de Recursos Humanos

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

NDTI – Núcleo de Desenvolvimento de Tecnologia da Informação

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGU – Orçamento Geral da União

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PPA – Plano Plurianual

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PSC/IFAC – *Public Sector Committee/International Federation of Accountants*

SACG – Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão

SAIC – Superintendência de Auditoria, Inspeção e Controle

SCA – Superintendência Central de Auditoria

SCA – Subcontroladoria de Correição Administrativa

SCADARF – Superintendência Central de Aperfeiçoamento Disciplinar e Apoio ao Reajustamento Funcional

SCAG – Superintendência Central de Auditoria de Gestão

SCAO – Superintendência Central de Auditoria Operacional

SCATCE – Superintendência Central de Auditorias e Tomadas de Contas Especiais

SCCA – Superintendência Central de Correição Administrativa

SCCCD – Superintendência Central de Coordenação de Comissões Disciplinares

SCCG – Superintendência Central de Controle da Gestão
SCPD – Superintendência Central de Processos Disciplinares
SCPDCT – Superintendência Central de Pesquisa e Desenvolvimento do Controle e da
Transparência
SCPIFTI – Superintendência Central de Promoção da Integridade Funcional e da
Transparência Institucional
SCSPCC – Superintendência Central de Suporte à Prevenção e ao Combate à Corrupção
SEF-MG – Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais
SEPLAG-MG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SERHA – Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração
SIIT – Subcontroladoria da Informação Institucional e da Transparência
SPD – Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento
SPGF – Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	BREVE HISTÓRICO DO CONTROLE INTERNO NO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	18
2.1	Breve histórico do controle interno no Estado de Minas Gerais.....	18
2.1.1	Estudos sobre a CGE-MG.....	26
3	PROGRAMAS A CARGO DA CGE – MG E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICOS.....	32
3.1	Planejamento governamental e programas a cargo da CGE-MG.....	32
3.2	Monitoramento de programas e políticas públicas.....	39
4	METODOLOGIA.....	45
5	ANÁLISE DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NA CGE-MG.....	50
5.1	Análise da correspondência entre a estrutura organizacional da AUGÉ/CGE-MG e os programas do PPAG sob sua responsabilidade de execução nos períodos 2008-2011 e 2012-2015.....	50
5.2	Análise de desempenho dos programas governamentais a cargo da CGE-MG nos ciclos de planejamento 2008-2011 e 2012-2015.....	62
5.2.1	Análise relativa ao ciclo de planejamento 2008-2011.....	65
5.2.2	Análise relativa ao ciclo de planejamento 2012-2015.....	67
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
	REFERÊNCIAS.....	75
	APÊNDICE.....	82

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas do século XX, o poder público deu indícios, ao redor do mundo, de que não estava dotado de plena capacidade para atender adequadamente às inúmeras demandas apresentadas pela sociedade. Por vezes, os serviços públicos chegavam em nível de qualidade precário, por outras, tardavam chegar ou nem mesmo chegavam (BARZELEY; ARMAJANI, 1992).

No contexto atual, a expectativa de cidadãos em relação aos governos é a de produção de resultados e, nesse sentido, ineficiência e ineficácia governamental são cada vez menos toleradas. Sendo assim, a *accountability* democrática se configura como elemento central de qualquer proposta que se concebe para a estruturação de um poder executivo, e não apenas como uma opção. Além disso, governos precisam ser responsáveis ante todo o Estado e não apenas perante alguns interessados. Se determinado sistema de governo não viabiliza *accountability* aos cidadãos, então ele é inaceitável por definição (BEHN, 1998).

A forma tradicional de *accountability* foi concebida de modo a estabelecer e reforçar a confiança pública na honestidade de um governo. O contexto atual, porém, demanda nova forma de *accountability* que tenha também como foco o estabelecimento e o reforço da confiança pública em relação ao desempenho de governos (BEHN, 1998).

A função governamental de controle tem assumido preponderância na agenda pública brasileira, especialmente em função dos perenes escândalos de corrupção. José Filho (2008), dissertando especificamente sobre Controle Interno, reconhece sua suma importância na Administração Pública, tendo em vista que seus objetivos são direcionados à avaliação da ação governamental em relação ao cumprimento de metas e execução de orçamentos e da gestão empreendida pelos administradores públicos quanto a aspectos de economicidade, eficiência e eficácia.

O desempenho das atividades típicas da função governamental de controle tem sido ainda pouco abordado em trabalhos científicos, o que certamente se constitui um paradoxo, uma vez que, de modo geral, se observa crescente interesse por essa função de governo na agenda de discussões do setor público.

A análise de desempenho de programas públicos constitui-se importante tema no campo de estudos voltado ao processo de monitoramento e de avaliação de programas e políticas públicas. No caso dessa dissertação, o tema de estudo encontra-se, então, em sintonia com o atual contexto da administração pública, contribuindo para a construção de resposta relevante aos anseios da sociedade na busca de acompanhar a intervenção do governo por meio da implementação de programas e políticas públicas, cujos resultados deveriam ir de encontro às demandas sociais.

As constatações obtidas a partir dessa dissertação podem orientar medidas para o aperfeiçoamento do planejamento governamental na Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE-MG), que é a unidade central responsável pelo controle interno estadual, permitindo uma aproximação cada vez maior em relação à expectativa que os cidadãos têm em relação ao órgão.

Entende-se que o presente estudo possui significativa relevância para a gestão pública, na medida em que pretende analisar se as mudanças introduzidas na legislação que cria a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais encontram-se refletidas no planejamento governamental do órgão, bem como analisar o desempenho dos programas executados por esse órgão público da administração mineira, considerando-se como horizonte temporal o passado recente, compreendido entre os anos de 2008 a 2015, os quais correspondem aos dois últimos ciclos de planejamento encerrados.

Segundo Nader (2005), a implantação da metodologia de gestão dos planos plurianuais (PPA) institucionalizou, na administração pública brasileira, o ciclo de gestão das políticas públicas, que inclui as atividades de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão dos programas e do próprio Plano Plurianual.

O Relatório Anual de Avaliação do PPA é o documento oficial, de periodicidade anual, elaborado pelo órgão central de planejamento, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MG) em relação a Minas Gerais, e contém dados e informações de natureza avaliativa dos programas. O propósito do relatório mencionado é subsidiar a apreciação, pelo

Poder Legislativo, das propostas de revisão do PPA e do orçamento para o exercício seguinte (CALMON; GUSSO, 2002).

Os relatórios de avaliação disponibilizam para gerentes, gestores públicos e cidadãos, de modo geral, dados e informações sobre programas empreendidos pelos distintos órgãos da administração pública, assim como também possibilitam demonstrar tais informações à sociedade e ao Poder Legislativo (CUNHA, 2006). A avaliação é um importante mecanismo para o aperfeiçoamento da qualidade da gestão, da eficiência do dispêndio público e do controle social sobre a efetividade da ação governamental, essa última consubstanciada na publicação dos resultados das ações estatais (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

A avaliação é atividade estratégica, que beneficia a comunidade científica, os técnicos, os usuários, o Estado e a sociedade (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Ela se configura como elemento central no processo decisório público e viabiliza o exercício do controle social (LOBO, 2001; ARRETCHE, 1999).

É fundamental divulgar os resultados das ações públicas em linguagem que seja acessível à população, através de canais adequados e também a segmentos específicos (GHIRLANDA; TRISTÃO, 2002). Divulgar as avaliações é essencial na medida em que disponibiliza à sociedade elementos aptos a capacitar os cidadãos a exercerem o princípio democrático de controle da eficácia e da eficiência da ação estatal, correlacionando os dispêndios públicos aos resultados apresentados em face da implementação de políticas públicas (ARRETCHE, 1999).

A tarefa de mensurar resultados, sintetizados em indicadores, está nitidamente contida na estrutura do Plano Plurianual, na forma em que foi concebido na Constituição da República. Porém, a avaliação dos programas que compõem os planos plurianuais não tem sido bem-sucedida em relação aos resultados e ao monitoramento. Os indicadores de desempenho se constituem medida de análise dos resultados dos programas, mas têm sido negligenciados no curso da execução dos planos, bem como no processo decisório (CAVALCANTE, 2007).

São poucos os estudos e pesquisas que buscam analisar o desempenho de programas que compõem os planos plurianuais, utilizando-se, para tanto, dados contidos em

relatórios oficiais de avaliação de programas governamentais. É interessante observar que, diferentemente do que ocorre com países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – que passaram por reformas administrativas relativamente recentes, nos quais as experiências de busca pela eficiência do gasto público são relativamente frequentes na agenda de discussões do setor público – no Brasil e nos países latino-americanos, de modo geral, essa preocupação parece ter lugar apenas nos discursos voltados para a área pública, sendo relativamente poucas as evidências nesse sentido (CAVALCANTE, 2007; GARCIA, 2001).

A utilização de indicadores de desempenho de programas mostra-se de grande importância para os sistemas de monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos. Tais indicadores constituem instrumentos de informação sobre um relevante momento do ciclo de gestão de políticas públicas: o monitoramento de programas públicos. Nesse sentido, os indicadores podem ser interpretados como informações que subsidiam o processo de tomada de decisão dos gestores públicos (JANNUZZI, 2005; CHUMBITA, 1997).

É importante que os indicadores de desempenho de programas públicos, utilizados para fins de monitoramento, possam retratar aspectos associados à eficácia e à eficiência, enquanto a efetividade, por seu turno, se constitui dimensão que, a princípio, parece possuir associação relativamente mais direta com a avaliação do que propriamente com o monitoramento de programas e políticas (JANNUZZI, 2005; NADER, 2005; GARCIA 2001; CHUMBITA, 1997).

Importantes avanços institucionais no combate à corrupção foram verificados no Brasil nas duas últimas décadas, sobretudo no âmbito federal. Destacam-se, nesse sentido, o aprimoramento do marco legal e o incremento da capacidade de atuação de órgãos de controle e investigação, como a Controladoria-Geral da União (CGU), a Polícia Federal e o Ministério Público (AVRITZER, 2016; HAGE, 2010). No entanto, a corrupção permanece como um grande problema para o país.

Tendo como ótica de análise o planejamento governamental e considerando-se as importantes finalidades de órgãos de controle, a exemplo da CGE-MG, e tendo em vista, ainda, recentes mudanças na estrutura organizacional do órgão, emergem algumas principais questões de pesquisa que orientam essa dissertação: as mudanças na estrutura organizacional da CGE-MG,

introduzidas em 2011, encontram-se refletidas nos programas executados pelo órgão? Qual teria sido o desempenho dos programas executados pela CGE-MG durante os ciclos de planejamento correspondentes aos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG) 2008-2011 e 2012-2015?

O objetivo geral do trabalho é estudar o planejamento governamental na CGE-MG, enfatizando-se as alterações na sua estrutura organizacional ocorridas em 2011 e os programas inscritos no PPAG que se encontram sob a responsabilidade de execução do órgão.

Especificamente, pretende-se:

a) verificar se as alterações na estrutura organizacional da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, provocadas pelas Leis Delegadas nº 179 e 180, editadas em 2011, encontram-se refletidas nos programas inscritos no PPAG;

b) analisar o desempenho dos programas governamentais executados pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais durante os dois últimos ciclos de planejamento correspondentes aos PPAGs 2008-2011 e 2012-2015, de modo a inferir sobre o grau de eficácia e de eficiência desses programas; e

c) apresentar um breve histórico sobre o controle interno no âmbito do Estado de Minas Gerais.

No caso do primeiro objetivo específico, busca-se verificar a existência de relação entre a estrutura organizacional (conforme estabelecido nas Leis Delegadas nº 179 e 180) e as finalidades da CGE-MG, anteriormente denominada Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais (AUGE-MG), e de suas unidades administrativas de um lado, e o escopo geral dos programas governamentais que se encontram sob a sua responsabilidade de execução de outro lado.

A estrutura organizacional é retratada pelo conjunto de unidades administrativas que compõem o órgão – superintendências, assessorias, subcontroladorias, enquanto o escopo dos programas envolve atributos, tais como: denominação, objetivos, público-alvo e ações do programa.

Quanto ao segundo objetivo específico, torna-se necessário, primeiramente, identificar os programas governamentais (e suas correspondentes ações) executados pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais; após, é preciso obter e analisar os indicadores de desempenho dos programas no que diz respeito à eficácia e à eficiência, considerando-se os anos de 2008 a 2011 e 2012 a 2015.

Para coleta dos dados, utiliza-se, principalmente, levantamento documental relativo a leis e decretos que tratam da atividade de controle interno e estrutura organizacional do órgão responsável pela atividade no Estado de Minas Gerais, bem como, também, aos Relatórios Anuais de Avaliação dos PPAGs 2008-2011 e 2012-2015, que são documentos institucionais elaborados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Em relação ao terceiro objetivo específico, através de pesquisa bibliográfica e documental, faz-se necessário identificar e analisar as normas relativas à trajetória do órgão na estrutura administrativa estadual, bem como verificar suas características atuais, tais como: macroestrutura, atribuições, número e qualificação de seus servidores, competências e responsabilidades.

Ressalta-se, ainda, que o presente trabalho se ampara no arcabouço teórico relativo ao “Planejamento Governamental”, compreendendo trabalhos, tais como: Garcia (2001), Araújo Júnior (2008), Jannuzzi (2005), Nader (2005) e Rocha et al. (2013).

2 BREVE HISTÓRICO DO CONTROLE INTERNO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Neste capítulo, em conformidade com o terceiro objetivo específico estabelecido, descreve-se a trajetória do órgão público em questão – a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais – e apresenta-se as suas características atuais, tais como: macroestrutura, atribuições, número e qualificação de seus servidores, competências e responsabilidades. Ao final, relaciona-se os principais estudos acadêmicos identificados em relação à CGE-MG.

2.1 Breve histórico do controle interno no Estado de Minas Gerais

Há quase 50 anos, iniciava-se a trajetória do controle interno no Estado de Minas Gerais com a edição do Decreto Estadual nº 11.947, de 30/06/1969, que criou a unidade de governo denominada “Auditoria de Operações”. Vinculada diretamente ao Governador, competia-lhe coordenar os serviços executados pelas unidades centrais do controle interno, através do chamado Sistema de Controle Interno, responsabilizando-se pela fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Estadual (MINAS GERAIS, 1969).

Em 1971, a Auditoria de Operações assumiu a denominação de Auditoria-Geral do Estado e passou a integrar-se à estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF-MG), de acordo com o Decreto Estadual nº 13.607, de 06/06/1971 (MINAS GERAIS, 1971).

No ano de 1985, com a edição da Lei Delegada nº 6, criou-se uma unidade de auditoria subordinada diretamente ao Governador, cuja finalidade era exercer funções específicas de controle da gestão da ação governamental, no âmbito de um processo de modernização institucional do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1985). Em seguida, tal unidade foi transformada na Superintendência de Auditoria, Inspeção e Controle (SAIC), no âmbito da estrutura organizacional da SEF-MG, que tinha por responsabilidade fornecer os mecanismos necessários ao exercício das atividades de auditoria. Posteriormente, a SAIC assumiria as denominações de Superintendência Central de Auditoria (SCA) e de Superintendência Central de Auditoria Operacional (SCAO).

A partir de 2003, as ações de auditoria foram reestruturadas com a edição da Lei Delegada nº 92, de 29/01/2003, que instituiu a Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais como órgão autônomo, concentrando as funções de auditoria e de correição administrativa (MINAS GERAIS, 2003). Posteriormente, novas funções foram também incorporadas, como a avaliação de programas governamentais, a prevenção e o combate à corrupção, tendo estas status prioritário no exercício do controle interno no Estado.

Ao novo órgão, foram incorporadas a Superintendência Central de Auditoria Operacional (SCAO), advinda da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, e a Superintendência Central de Correição Administrativa (SCCA), oriunda da extinta Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração (SERHA). Foi criada, ainda, a Superintendência Central de Auditoria de Gestão (SCAG), responsável pela avaliação dos resultados da ação governamental (MINAS GERAIS, 2003).

Com a Lei Delegada nº 92/2003, foram criadas unidades de controle interno nos órgãos e entidades da administração pública estadual, adotando-se, desta forma, um modelo de controle descentralizado, preventivo e concomitante (MINAS GERAIS, 2003). Em 2010, tais unidades totalizavam 61 (sessenta e uma).

Por controle descentralizado, deve-se entender como uma aproximação entre o controle interno e os titulares de cada um dos órgãos e entidades da administração estadual, mas não como uma tentativa de esmaecer o sistema de controle interno, tampouco a supremacia da então Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais enquanto órgão central do sistema.

Quatro anos mais tarde, precisamente em 25/01/2007, foi editada a Lei Delegada nº 133, que modificou a estrutura básica da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, passando a ser constituída pelas seguintes unidades: Gabinete, Assessoria Jurídica, Assessoria de Comunicação Social, Superintendência Central de Auditoria Operacional, Superintendência Central de Auditoria de Gestão, Superintendência Central de Correição Administrativa, Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento e Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (MINAS GERAIS, 2007a).

A Lei Delegada nº 133 também estabeleceu que, enquanto órgão central do Sistema de Auditoria Interna, a Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais passaria a ter como finalidade o planejamento, a coordenação e a execução de trabalhos de auditoria operacional, de gestão e de correção administrativa no âmbito do Poder Executivo Estadual mineiro (MINAS GERAIS, 2007a).

Nos termos do artigo 3º, competia-lhe:

- I - assessorar, em sua área de competência, os dirigentes de órgãos e entidades no desempenho de suas atribuições;
- II - zelar para que a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial da despesa e da receita públicas ocorra segundo os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, efetividade e economicidade;
- III - avaliar o cumprimento e a efetividade dos programas de governo;
- IV - acompanhar a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da Administração indireta, em apoio ao exercício do controle externo do Poder Legislativo, previsto no art. 74 da Constituição do Estado;
- V - propor ações para prevenção de ocorrência de ilícitos administrativos no âmbito do Poder Executivo;
- VI - coordenar o regime disciplinar do servidor público e aplicá-lo nos órgãos e nas entidades do Poder Executivo;
- VII - articular-se com o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado com o objetivo de realizar ações eficazes no combate à malversação dos recursos públicos;
- VIII - estabelecer normas e procedimentos de auditoria e correção a serem adotados pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo;
- IX - supervisionar e orientar as atividades de auditoria e correção desenvolvidas nas unidades setoriais e seccionais de auditoria interna;
- X - exercer outras atividades correlatas. (MINAS GERAIS, 2007a)

Em 2011, nova configuração foi dada ao arranjo institucional do controle interno, com o advento da Lei Delegada nº 179, de 01/01/2011, e da Lei Delegada nº 180, de 20/01/2011, quando a Auditoria-Geral do Estado passou a ser denominada Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Nestas circunstâncias, foram criadas três Subcontroladorias, quais sejam: Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão, Subcontroladoria de Correção Administrativa e Subcontroladoria da Informação Institucional e Transparência (MINAS GERAIS, 2011a, 2011b).

Esta nova estrutura se aproxima do modelo adotado no plano federal, cujo órgão de controle interno se subdivide nas seguintes macrofunções: controle, correção, prevenção da

corrupção e ouvidoria (MENDES; OLEIRO; QUINTANA, 2008). Diz-se que há uma aproximação em face de, no plano estadual, as funções de ouvidoria terem permanecido no âmbito da Ouvidoria-Geral do Estado, criada pela Lei Estadual nº 15.298, de 06 de agosto de 2004 (MINAS GERAIS, 2004).

Em relação ao combate à corrupção, ao fortalecimento da transparência e ao incentivo ao controle social, a CGU empreendeu as seguintes iniciativas desde a sua criação:

- A construção e lançamento da homepage Portal da Transparência;
- A criação das Páginas de Transparência Pública de cada ministério e entidades da administração indireta;
- A implantação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público;
- A criação do Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal, ou Programa de Fiscalização por Sorteios, como também conhecido;
- A criação da Revista da CGU e celebração de convênios com Universidades, com o fim de fomentar o desenvolvimento de linhas de pesquisa sobre a corrupção;
- A criação de um Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. (MENDES; OLEIRO; QUINTANA, 2008, p. 45)

Isso denota a semelhança entre a Subcontroladoria da Informação Institucional e Transparência criada no âmbito da estrutura da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais e a macrofunção “prevenção da corrupção” existente no âmbito da CGU.

Finalmente, com a edição da Lei Estadual nº 22.257, de 27/07/2016, a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, atualmente, encontra-se subdividida em três grandes áreas ou macrofunções, quais sejam: Auditoria-Geral, Corregedoria-Geral e Subcontroladoria de Governo Aberto, representadas graficamente na figura 1 a seguir (MINAS GERAIS, 2016).

As atribuições dessas três grandes áreas foram detalhadas no Decreto Estadual nº 47.139, do qual destaca-se:

- Art. 16 – A Auditoria-Geral tem como competência coordenar, planejar e realizar atividades de auditoria e fiscalização no âmbito do Poder Executivo, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública e para prevenção e combate à corrupção, com atribuições de:
- I – coordenar o planejamento e a execução dos trabalhos de auditoria e fiscalização;

- II – implementar e difundir métodos e técnicas de auditoria a serem adotados nos órgãos e entidades na administração pública;
- III – articular-se com as unidades centrais de coordenação, planejamento, gestão e finanças para o aprimoramento de normas, procedimentos e padrões de controle;
- IV – propor políticas e diretrizes para o aperfeiçoamento do controle interno dos órgãos e entidades;
- V – promover orientação técnica e normativa na área de controle interno e auditoria;
- VI – promover a integração de dados e consolidar informações relativas às atividades de auditoria da administração pública.

[...]

Art. 27 – A Corregedoria-Geral tem como competência coordenar e aplicar o regime disciplinar aos agentes públicos e coordenar as ações de responsabilização de pessoas jurídicas, no âmbito do Poder Executivo, com atribuições de:

- I – estabelecer normas e procedimentos de correição a serem adotados pelos órgãos e entidades da administração pública;
- II – instaurar ou requisitar a instauração de sindicância, processo administrativo disciplinar e outros processos administrativos em desfavor de agente público, inclusive detentor de emprego público;
- III – propor a avocação de sindicância, processo administrativo disciplinar e outros processos administrativos em desfavor de agente público em curso em órgão ou entidade da administração pública, em especial por:
 - a) inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;
 - b) complexidade, relevância da matéria ou valor do dano ao patrimônio público;
 - c) envolvimento de autoridade;
 - d) envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade;
- IV – promover o julgamento de sindicâncias, processos administrativos disciplinares e outros processos administrativos, observadas as regras de competência;
- V – acompanhar sindicâncias, processos administrativos disciplinares e outros processos administrativos punitivos em curso em órgãos ou entidades da administração pública;
- VI – coordenar visitas técnicas nos órgãos e entidades e realizar inspeções para avaliar suas ações disciplinares;
- VII – definir, orientar, coordenar e acompanhar ações que visem ao ajustamento disciplinar de agentes públicos;
- VIII – coordenar os procedimentos necessários à responsabilização de pessoa jurídica pela prática de atos contra a administração pública previstos no art. 5º da Lei Federal nº 12.846, de 2013;
- IX – promover a integração de dados e consolidar informações relativas às atividades de correição da administração pública.

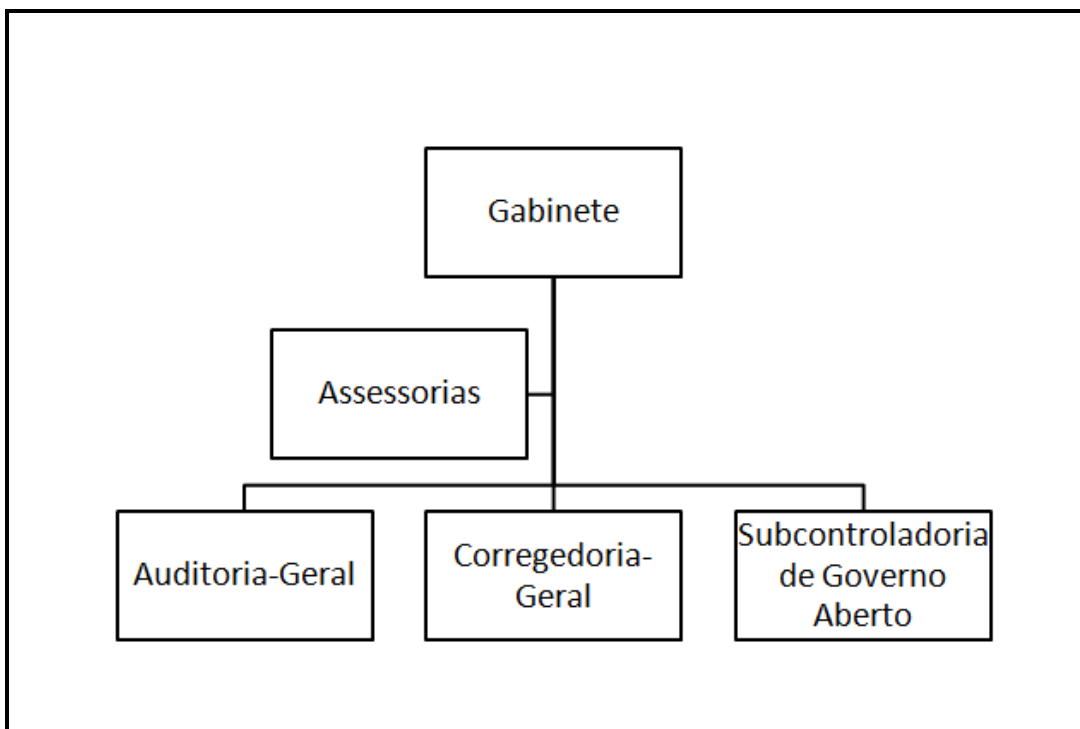
[...]

Art. 37 – A Subcontroladoria de Governo Aberto tem como competência promover, no âmbito do Poder Executivo, o incremento da transparência pública, o fomento à participação da sociedade civil e o fortalecimento da integridade no setor público e privado, com atribuições de:

- I – definir, em articulação com os órgãos e entidades da administração pública, as normas e diretrizes para a política de Governo Aberto no âmbito do Poder Executivo;

- II – coordenar as ações de transparência e de acesso à informação no âmbito do Poder Executivo;
- III – promover o controle social através do incremento da transparência da gestão pública e da capacitação dos cidadãos;
- IV – fomentar a integridade dos agentes públicos no âmbito do Poder Executivo e a integridade e a ética no setor privado e no terceiro setor;
- V – gerenciar o Programa de Apoio à Transparência dos Municípios Mineiros – Programa Minas Aberta, instituído pelo Decreto nº 46.243, de 15 de maio de 2013;
- VI – incentivar os municípios mineiros na implementação de programas de integridade, transparência e controle social. (MINAS GERAIS, 2017)

Figura 1 – Macroestrutura atual da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, de acordo com a Lei Estadual nº 22.257:



Fonte: Lei Estadual n. 22.257, de 22/07/2016. Elaboração própria.

Neste trabalho, as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 22.257 não serão consideradas por duas razões, conforme descrito a seguir. Primeiramente, não houve grandes modificações na macroestrutura do órgão, mas alterações nas nomenclaturas, arranjos organizacionais pouco expressivos dentro da estrutura existente e ajustes sutis nas atribuições e finalidades das unidades. Por exemplo, o que antes era Subcontroladoria de Correição Administrativa passou a ser denominado Corregedoria-Geral.

Em segundo lugar, tem-se que o presente trabalho perpassa pela análise de aspectos do planejamento governamental do órgão em relação a ciclos de planejamento

específicos e já encerrados, calcando-se, precipuamente, nos PPAGs e nos respectivos relatórios de avaliação, dentre outros documentos. Porém, o ciclo de planejamento 2016-2019, em que foi promulgada a Lei nº 22.257, ainda não se encerrou obviamente e, portanto, não permitiria a comparação intentada.

Em junho de 2018, segundo dados do Portal da Transparência do Governo do Estado de Minas Gerais¹, a CGE-MG contava com 174 servidores, dos quais 107 eram ocupantes de cargos efetivos de “Auditor Interno”, representando aproximadamente 61,5% do total.

De acordo com o art. 48 da Lei Estadual nº 22.257, a CGE-MG se constitui como órgão central do controle interno do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e tem como competência:

[...] assistir diretamente o Governador no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências atinentes, no âmbito do Poder Executivo, à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, ao aperfeiçoamento de serviços e utilidades públicos, à prevenção e ao combate à corrupção, ao incremento da transparência da gestão e ao acesso à informação no âmbito da administração pública estadual (MINAS GERAIS, 2016)

Compete, também, à CGE-MG, enquanto órgão central do controle interno do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, por meio do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, conforme estabelecido no parágrafo 4º do artigo 48 da referida lei, propor diretrizes, metodologias, mecanismos e procedimentos voltados para o incremento da transparência institucional com vistas à prevenção da malversação dos recursos públicos. Tal conselho tem caráter consultivo e sua atuação dar-se-ia em articulação com as Secretarias de Estado de Planejamento e Gestão e de Fazenda, embora sua regulamentação ainda não tenha sido estipulada em decreto (MINAS GERAIS, 2016).

As responsabilidades da CGE-MG, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 48, são as seguintes:

¹ Levantamento realizado no dia 09 de agosto de 2018, com base na planilha disponibilizada no Portal da Transparência do Governo do Estado de Minas Gerais e relativa a junho de 2018, aplicando os filtros “Controladoria-Geral do Estado” e “Auditor Interno” para as colunas, respectivamente, “descinst” e “nmefet”.

Quadro 1 – Responsabilidades da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, de acordo com a Lei Estadual nº 22.257, a partir de 27/07/2016:

Responsabilidades da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais de acordo com a Lei Estadual nº 22.257, de 27/07/2016:
Receber e adotar as providências necessárias para o integral tratamento de denúncias, representações, reclamações e sugestões que tenham por objeto: correção de erro, omissão ou abuso de agente público estadual; prevenção e correção de ato ou procedimento incompatível com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública estadual; e proteção ao patrimônio público.
Instaurar ou requisitar a instauração de sindicância, processo administrativo disciplinar e outros processos administrativos em desfavor de qualquer servidor público estadual, inclusive de detentores de emprego público, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da administração pública estadual, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível, observado o disposto no § 5º do art. 9º desta Lei.
Acompanhar sindicâncias, processos administrativos disciplinares e outros processos administrativos punitivos em curso em órgãos ou entidades da administração pública estadual, bem como realizar visitas técnicas e inspeções nos órgãos e entidades estaduais para avaliar suas ações disciplinares.
Definir procedimentos de integração de dados, consolidar informações relativas às atividades de controle interno e expedir normas para disciplinar as ações de transparência, auditoria e correição.
Efetivar ou promover a declaração de nulidade de sindicância, processo administrativo disciplinar ou outro processo administrativo punitivo, bem como, se for o caso, a imediata e regular apuração dos fatos envolvidos nos autos e na declaração de nulidade.
Solicitar aos órgãos e às entidades da administração pública estadual servidores públicos necessários à constituição de comissões.
Instaurar e julgar investigações preliminares e processos administrativos de responsabilização de pessoa jurídica pela prática dos atos lesivos à administração pública estadual previstos no art. 5º da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, bem como celebrar acordos de leniência com pessoas jurídicas.

Fonte: Art. 48, § 1º, da Lei Estadual nº 22.257, de 27/07/2016. Elaboração própria.

Trata-se, pois, a CGE-MG de um importante órgão na estrutura administrativa do Estado de Minas Gerais, cujas competências formalmente estabelecidas – seja no âmbito de outros órgãos ou enquanto órgão autônomo – guardam forte associação com os propósitos da boa gestão pública. Neste sentido, entende-se que analisar as alterações recentes na sua estrutura organizacional e nas suas atribuições, concomitantemente à atividade de planejamento empreendida pelo órgão, se constitui como relevante objeto de investigação científica, tendo em vista que um planejamento adequado e coerente com as atribuições do órgão é um pressuposto de uma atuação eficiente.

2.1.1 Estudos sobre a CGE-MG

Nesta seção, procurou-se identificar e sumarizar alguns dos principais estudos e pesquisas científicos sobre a AUGE-MG/CGE-MG existentes na literatura da área de administração pública. A busca foi feita no âmbito do portal “*google acadêmico*”, utilizando palavras-chave e siglas, tais como: “auditoria”, “geral”, “controladoria”, “AUGE-MG”, “CGE-MG”, “estado”, “Minas Gerais” e “controle” separadamente ou em conjunto. Falagas et al (2008) indicam o “*google acadêmico*”, ou *google scholar*, como o mecanismo de busca que oferece um maior potencial internacional de pesquisa, uma vez que não se restringe apenas a materiais em inglês, em comparação ao *Scopus* e ao *Web of Knowledge*.

Torres (2008), dissertando sobre a concepção e a implantação do modelo mineiro de estabelecimento de parcerias entre a administração pública estadual e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), abordou a atuação da então Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, tendo a classificado como importante por fiscalizar os termos de parceria celebrados, por meio de corpo técnico de auditores altamente especializados, realizando auditorias operacionais e de gestão, seja na celebração ou na execução das parcerias, ou ainda na prestação de contas pelas entidades.

Relata, o autor, que, a partir de 2008, a AUGE-MG intensificou sua atuação em relação às parcerias entre o Estado de Minas Gerais e organizações do terceiro setor, a exemplo das OSCIPs, tendo elaborado um manual específico de procedimentos no intuito de estabelecer critérios objetivos de análise e disseminar o seu conhecimento no assunto. A partir de então, aumentou-se a produção de notas técnicas e relatórios de auditoria relativos a tais parcerias (TORRES, 2008).

Nos estudos de Coutinho, Romero e Melo (2009), na mesma linha de Torres (2008), buscou-se verificar os desafios do controle de resultados das parcerias estabelecidas entre entidades públicas e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Para tanto, analisou-se a evolução da execução, do acompanhamento e da avaliação do modelo adotado no Estado de Minas Gerais, que mescla os paradigmas da Nova Gestão Pública com a governança, em um período de seis anos (2003-2009).

Partiu-se das experiências internacionais correlatas, passando pelas experiências brasileiras até chegar-se às práticas mineiras em termos de parcerias com OSCIPs. Uma das questões de pesquisa cingiu-se pela suficiência ou não do controle dessas parcerias por meio dos resultados, levantando-se, como possível empecilho, a possibilidade de que uma questão de assimetria informacional e de risco moral possa culminar em comportamentos patrimonialistas, comprometendo o sucesso do modelo (COUTINHO; ROMERO; MELO, 2009).

No âmbito da pesquisa, foi destacada a relevância do trabalho empreendido pela então Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais no âmbito do estabelecimento dessas parcerias, enfatizando a criação de uma unidade administrativa específica no órgão para se encarregar dos contratos de gestão do governo mineiro, neles inseridos os termos de parceria (COUTINHO; ROMERO; MELO, 2009).

Verificou-se que, por meio do controle preventivo, exercido, portanto, antes da celebração ou renovação dessas parcerias, a intervenção da AUGE-MG vinha sendo positiva de modo a permitir um aprimoramento dos indicadores do programa de trabalho e uma melhor atenção na definição da OSCIP parceira da administração estadual, a partir de critérios técnicos. Da mesma forma, quanto ao controle concomitante, aquele exercido ao mesmo tempo em que a parceria é executada, a atuação da AUGE-MG foi avaliada satisfatoriamente, que, por meio de relatórios, apresenta recomendações para se elevar o patamar de qualidade da parceria (COUTINHO; ROMERO; MELO, 2009).

Barbosa (2010) empreendeu análise sobre os Acordos de Resultado relativos a então Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais nos anos de 2007 a 2010. Tais acordos são tidos como contratos administrativos de gestão e funcionam através do estabelecimento de metas de produção e/ou produtividade às unidades administrativas e aos órgãos e entidades da administração pública estadual, retribuindo financeiramente os servidores públicos desses órgãos por ocasião do cumprimento das metas.

A premissa adotada pelo autor, e confirmada ao final, após análises dos Acordos de Resultado da AUGE-MG dos anos de 2007 a 2010, é a de que esta ferramenta de gestão, no âmbito de um contexto reformista do Estado, permite o controle interno dos atos da

Administração Pública. Para tanto, o autor valeu-se de análise de conteúdo, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas (BARBOSA, 2010).

A Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais foi abordada nos estudos de Ferreira et al. (2016), que, através de levantamento documental e bibliográfico, objetivou explicitar a importância do Controle Social na gestão dos recursos públicos. O controle social compreende a participação de cidadãos e da sociedade organizada no monitoramento do gasto público, avaliando constantemente as ações governamentais e cobrando a aplicação adequada dos recursos públicos (CGU, 2012 apud Ferreira et al., 2016).

Os autores identificaram ações que, ao longo do tempo, têm propiciado o aprimoramento do controle social, tal como a inclusão, na Lei de Responsabilidade Fiscal, de dispositivos que estimulam a participação popular na elaboração e discussão de instrumentos de planejamento governamental e que obrigam sejam disponibilizadas permanentemente as prestações de contas do chefe do poder Executivo (FERREIRA et al., 2016).

Além disso, os autores mencionam a promulgação da Lei de Acesso à Informação em 2011 e a disseminação de portais da transparência, que disponibilizam informações e dados públicos dos entes governamentais brasileiros aos cidadãos por meio digital e em caráter perene, e dos conselhos de políticas públicas. Citam, ainda, a execução do programa “Olho Vivo no Dinheiro Público” pela Controladoria-Geral da União em parceria com a organização não governamental “Avante - Qualidade, Educação e Vida”, por meio de atividades de capacitação presenciais ou à distância e da elaboração e disponibilização digital de cartilhas educativas sobre o exercício do controle social (FERREIRA et al., 2016).

As conclusões do estudo foram no sentido de que, embora tais ações ainda devam ser aprimoradas, elas se constituem como meio eficaz na melhor gestão dos recursos públicos por parte dos governantes e, conseqüentemente, para o atendimento das necessidades da população e seu bem-estar social (FERREIRA et al., 2016).

O trabalho de Messias e Walter (2016) objetivou verificar se o Governo do Estado de Minas Gerais e a Controladoria-Geral deste Estado cumpriam as recomendações do Estudo nº 13 do Comitê do Setor Público da Federação Internacional dos Contadores (PSC/IFAC). O

estudo nº 13 da IFAC, desenvolvido em 2001, tinha como objetivo, por sua vez, estimular melhorias na governança e na prestação governamental de contas, balizado por princípios como transparência, integridade e responsabilização, e subdividia-se em quatro dimensões: padrões de comportamento, processos e estrutura organizacional, controle e relatórios externos.

Messias e Walter (2016), por meio de análise de conteúdo de relatórios e demais informações disponibilizadas no portal eletrônico do Governo de Minas Gerais relativos à prestação de contas à sociedade nos anos de 2010 a 2014, verificaram que, na dimensão “Relatórios Externos”, a CGE-MG e o governo estadual atendiam plenamente as recomendações do Estudo nº 13 da IFAC quanto ao uso de normas contábeis adequadas e medidas de desempenho, e parcialmente as recomendações do Estudo quanto à elaboração do relatório anual de prestação de contas, demandando, pois, aprimoramento das informações sobre auditoria das demonstrações contábeis e das responsabilidades dos gestores.

Também, constatou-se que não são indicados, claramente, os procedimentos de governança e seus resultados, e inexistem um comitê de relacionamento com auditores externos, em inobservância parcial às recomendações do Estudo nº 13 da IFAC. As recomendações relativas às demais três dimensões não foram objeto da investigação científica (MESSIAS; WALTER, 2016).

Penido (2017) procurou, a partir da percepção da satisfação dos usuários da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, avaliar a qualidade da informação disponibilizada pelos sistemas corporativos utilizados no âmbito da administração pública do Estado de Minas Gerais, bem como a efetividade desses sistemas em relação à transparência governamental. O universo de servidores do órgão era, à época, de aproximadamente 300. Desses, 90 responderam ao questionário da pesquisa através de carta encaminhada por e-mail, em agosto de 2016. A amostra efetivamente entrevistada, portanto, foi de aproximadamente 30% do total de responsáveis pelo controle interno e pela gestão da transparência pública no Estado de Minas Gerais.

Para fins do estudo de Penido (2017), a qualidade da informação foi associada diretamente às informações produzidas, armazenadas e disponibilizadas pelos sistemas e a qualidade desses foi associada às suas propriedades, à sua capacidade de processamento e ao seu

desempenho. Ainda, a qualidade do serviço se relacionou à avaliação dos usuários sobre os serviços prestados quando da utilização dos sistemas e a percepção dos usuários se relacionou às respostas deles aos sistemas, suas reações e os resultados obtidos por meio do seu uso. A efetividade dos sistemas, segundo o autor, perpassa pelo impacto pessoal e organizacional no seu uso (PENIDO, 2017).

Os resultados do estudo evidenciaram grau significativo de satisfação dos usuários em relação à qualidade da informação disponibilizada pelos sistemas corporativos utilizados no âmbito da administração pública do Estado de Minas Gerais. Além disso, verificou-se usuários parcialmente satisfeitos quanto à qualidade dos sistemas propriamente ditos, grau significativo de insatisfação e indiferença em relação à usabilidade e qualidade dos serviços que suportam tais sistemas, pouca satisfação quanto à facilidade de uso e, finalmente, baixo grau de satisfação em relação à efetividade dos sistemas (PENIDO, 2017).

Azevedo (2018) objetivou analisar o processo de institucionalização da atividade de responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, desde a promulgação da Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, até o início do ano de 2018.

Verificou-se que tal institucionalização ainda se encontra em processo de construção pelo órgão. Foram percebidas, até então, mudanças institucionais de natureza endógena, ou seja, no âmbito intraorganizacional, associadas a dimensões operacionais da atuação da entidade, como por exemplo: elaboração de rotinas e processos de trabalho e destinação de recursos financeiros e de recursos humanos especializados à atividade. Ainda no âmbito intraorganizacional, verificou-se também mudanças institucionais na dimensão estratégica, cujos efeitos ressoam na missão e na visão institucional do órgão, bem como no rearranjo da interação entre as suas macrofunções ou unidades administrativas (AZEVEDO, 2018).

Também foram percebidas mudanças institucionais de natureza sistêmica, caracterizadas, segundo a autora, pelo estabelecimento de um novo relacionamento da CGE-MG com outras entidades, tais como órgãos públicos de esferas diversas, entidades representativas do campo do controle interno, imprensa e atores privados, que constituem um sistema emaranhado

de instituições de *accountability*, relacionando-se às discussões e à pauta do combate à corrupção e da responsabilização de pessoas jurídicas (AZEVEDO, 2018).

Ainda que sintético, o levantamento aqui elaborado – de estudos e pesquisas científicos sobre a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais – sinaliza que o órgão tem sido relativamente pouco abordado em trabalhos científicos, merecendo destaque sua atuação em relação aos instrumentos de gestão típicos da Nova Gestão Pública (parcerias com OSCIPs e Acordos de Resultados), à transparência pública e à recente Lei Anticorrupção.

Ferreira et al. (2016) tangenciou o tema “planejamento governamental”, na medida em que verificou a inclusão, na Lei de Responsabilidade Fiscal, de dispositivos que estimulam a participação popular na elaboração e discussão de instrumentos de planejamento governamental como agente propulsor do controle social, mas tal achado não é decorrente da atuação direta da CGE-MG.

Entretanto, quanto à existência de pesquisas que buscam, especificamente, estudar o planejamento governamental na CGE-MG, enfatizando-se as alterações na sua estrutura organizacional ocorridas em 2011 e os programas inscritos no PPAG sob a responsabilidade de execução do órgão, não foi identificada produção científica tratando do assunto, o que aponta para a pertinência do tema discutido nessa dissertação.

3 PROGRAMAS A CARGO DA CGE – MG E MONITORAMENTO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICOS

Nas seções seguintes, são apresentados, sucintamente, os fundamentos teóricos que serviram de base para o trabalho, descrevendo os programas governamentais que foram objeto do estudo, bem como aspectos do planejamento governamental e do monitoramento de programas públicos. A metodologia de aferição das variáveis selecionadas, que permitiu conclusões relacionadas ao objeto de estudo, está descrita e abordada no capítulo 4, e os importantes conceitos utilizados e relacionados ao monitoramento de programas governamentais, tais como eficácia e eficiência, estão descritos e abordados no final do presente capítulo.

3.1 Planejamento governamental e programas a cargo da CGE-MG

Segundo Santos (2010), o planejamento governamental é essencial, na medida em que se configura como atividade que antecede e condiciona a ação do Estado de modo a viabilizar as escolhas públicas.

O planejamento governamental, nas lições de Cardoso Jr. (2011), é um instrumento útil para estabelecer objetivos, iniciativas, diretrizes e metas do Estado, tendo em vista o conjunto de fatores e atores relacionados em sua completude. Sendo assim, o planejamento governamental se caracteriza por expressiva interdependência entre as ações dos atores sociais envolvidos. Contudo, aquele que planeja não possui controle sobre a realidade e ainda tem de lidar com interpretações variadas da realidade, objetivos sociais conflitantes, incerteza e controvérsias em torno das soluções possíveis aos eventuais problemas que serão combatidos por ações, projetos, atividades, planos e políticas públicas. Portanto, o planejamento governamental demanda análises políticas sistemáticas, incluindo, obviamente, custos e benefícios, assim como análises permanentes de conjuntura (CARDOSO JR., 2011; IZEPÃO; TARTAGLIA FILHO, 2009).

Para Franco (1996), o elemento central do planejamento reside na capacidade de evidenciar o problema e adotar escolhas, tendo em mente a impossibilidade de se antecipar em

relação ao futuro, mas ciente da possibilidade de angariar um número mais restrito de possibilidades.

Em Garcia (2012), verifica-se que o atual sistema de planejamento governamental brasileiro, de acordo com o artigo 165 da vigente Constituição da República, possui três instrumentos principais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamento Geral da União (OGU), ou Lei Orçamentária Anual (LOA), que unifica os orçamentos anuais (Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Estatais). Estes instrumentos também correspondem à base do planejamento dos governos subnacionais, ou seja, Estados e municípios.

O PPA abrange o período de tempo que se estende do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente, nos termos do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A LDO estabelece as diretrizes de governo para o ano em referência, ou seja, se presta a fazer, anualmente, a articulação e o ajustamento de conjuntura do PPA com o orçamento (GARCIA, 2012).

A LOA tem vigência de um ano, coincidente ao ano civil brasileiro, corresponde ao orçamento público propriamente dito para o período mencionado, estimando receitas e fixando despesas necessárias à satisfação do interesse público, e deve estar coerente com o que é estabelecido no PPA e na LDO, com o intuito de sacramentar a lógica do planejamento governamental no Brasil.

Art. 165 –

[...]

§ 1º - A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (BRASIL, 1988)

As LDOs e os orçamentos anuais devem ser compatíveis com o disposto no PPA, assim como todos os programas e planos nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição. Todo investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro deverá ser incluído previamente no PPA antes de iniciada sua execução, sob pena de crime de responsabilidade (GARCIA, 2012).

Eventuais emendas parlamentares à LDO e à LOA do Governo Federal deverão ser submetidas à deliberação pela comissão mista de orçamento do Congresso Nacional, cuja aprovação somente será possível se houver compatibilidade delas com o PPA, o que denota ter sido este concebido com um evidente propósito coordenador das ações de governo, subordinando todas as iniciativas não previstas inicialmente ao seu propósito (GARCIA, 2012). Apesar de referir-se ao governo federal, pode-se ter uma dimensão da importância que o Plano Plurianual tem na atual ordem jurídica brasileira, tendo em vista a necessidade de que projetos de lei a ele relacionados sejam apreciados pelas duas casas legislativas simultaneamente.

Por meio do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, constituiu-se uma base legal para o rearranjo das ações finalísticas do governo, determinando que o programa seja a unidade elementar de ligação entre plano e orçamentos, ou seja, entre planejamento e gestão. Tal norma também indica os princípios de gerenciamento dos programas e do plano, institui a figura

do gerente de programa, acompanhado de suas principais responsabilidades, e obriga que todos os programas sejam submetidos a uma avaliação anual de desempenho (GARCES; SILVEIRA, 2002). Nesse sentido, o Relatório Anual de Avaliação do PPA corresponde a essa avaliação.

O programa é definido como um conjunto articulado de ações atinentes a investimentos, despesas correntes e outras ações não orçamentárias no intuito de alcançar-se determinado objetivo, que, por sua vez, é representado em resultados. Os resultados direcionam-se à solução de problemas ou à satisfação de demandas específicas da sociedade – problemas esses previamente diagnosticados. O objetivo do programa é amenizar ou solucionar esses problemas – cujos reflexos devem ser expressos nos indicadores correlatos durante o período de vigência, viabilizando uma análise objetiva em relação ao desempenho dos programas do governo (GARCES; SILVEIRA, 2002).

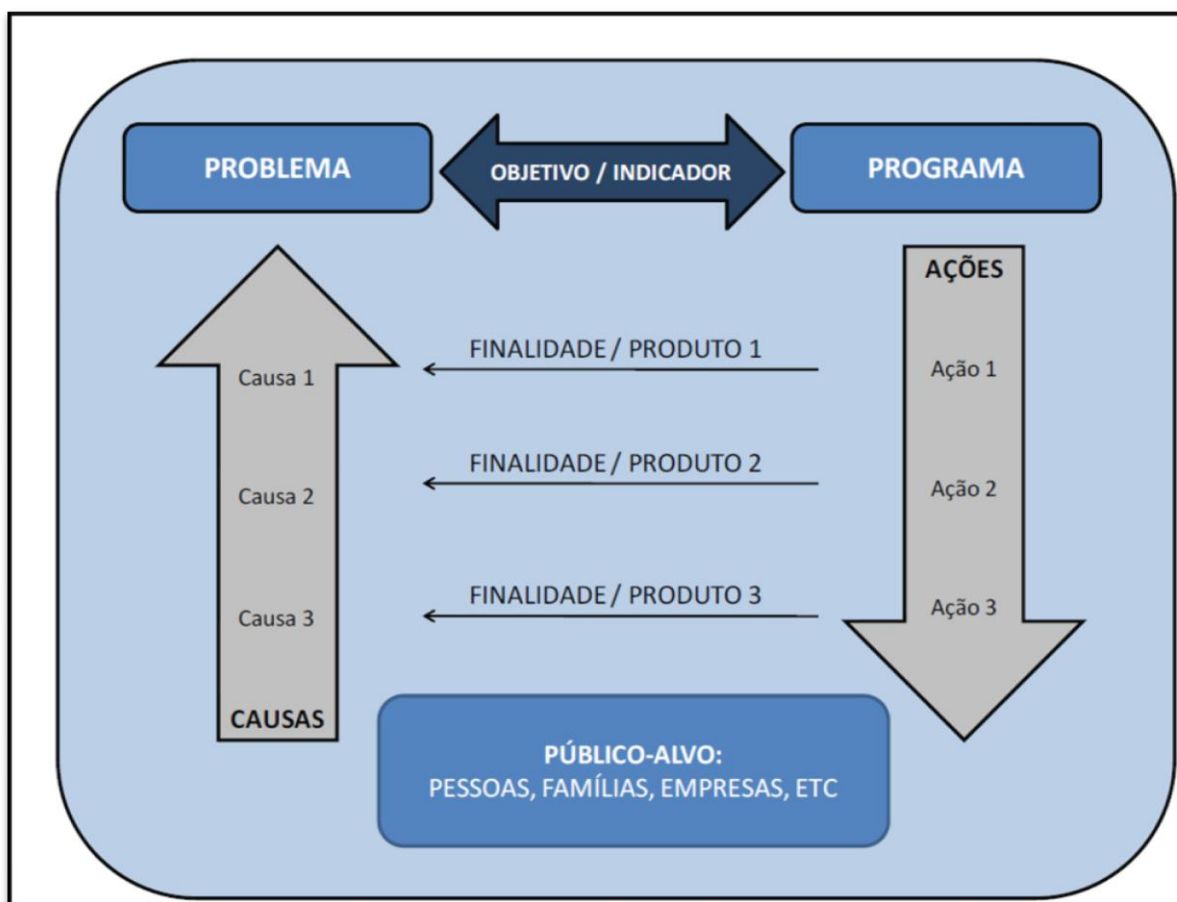
O programa corresponde a um dos níveis de intervenção do governo, no sentido de dirimir determinado problema diagnosticado e, assim, há forte relação entre problema e programa, conforme ilustrado na figura 2 adiante.

Sob a perspectiva do planejamento governamental, ressalta-se, também, a forte associação que se estabelece entre indicador do programa – denominado, frequentemente, apenas como indicador – e o(s) objetivo(s) do programa. Conforme mostrado na figura seguinte, o indicador procura retratar o objetivo do programa, devendo este ser passível de mensuração ou dimensionamento (CARVALHAIS, 2018; ROCHA et al., 2013).

É importante distinguir o significado que pode ser atribuído às expressões indicador do programa e indicador de desempenho do programa. O primeiro busca retratar o(s) objetivo(s) do programa e, frequentemente, sua unidade de medida origina-se de um quociente (percentual, valor per capita, taxa de variação, etc.), que expressa uma relação entre variáveis.

O segundo, por sua vez, diz respeito a aspectos ou atributos relevantes do desempenho de determinado programa ou política pública, a exemplo da eficácia, eficiência e efetividade, dentre outros (CARVALHAIS, 2018; ROCHA et al., 2013).

Figura 2 – Relações básicas da construção de um programa:



Fonte: SEPLAG-MG, 2011.

Ainda sob as perspectivas propiciadas pelo planejamento de governo, outra relação importante é aquela que se estabelece entre ações e problema diagnosticado. Conforme ilustrado na figura 2, as ações devem corresponder a atividades ou projetos voltados para dirimir ou solucionar possíveis causas do problema que o programa objetiva sanar (CARVALHAIS, 2018; ROCHA et al. 2013).

Enquanto as ações possuem metas físicas e financeiras, programadas e executadas, metas essas que geralmente são expressas em valor numérico absoluto, os indicadores do programa, por sua vez, devem apresentar conteúdos de informação que sinalizem ao gestor público o grau de alcance dos objetivos do programa e é também derivado de um quociente. Portanto, enquanto a unidade de medida das metas das ações (atividades ou projetos) pode se referir a um valor numérico absoluto, o indicador de programa, ao expressar a relação entre duas

variáveis relevantes para o seu objetivo, assume valor relativo, e não absoluto (CARVALHAIS, 2018; ROCHA et al. 2013).

Esta lógica do planejamento governamental se volta, então, para orientar a ação do governo no intuito de resolver problemas ou demandas da sociedade, pretendendo romper com uma orientação departamentalizada ou setorializada do setor público, que, não raro, tende a refletir uma preocupação relativamente maior com as funções formalmente estabelecidas para os órgãos públicos do que propriamente com o alcance dos resultados dos programas e políticas públicas. À exceção das transferências constitucionais devidas aos Estados e municípios e do pagamento de dívidas do Governo Federal, todos os demais recursos orçamentários são executados por meio dos programas indicados no PPA, detalhados, por sua vez, em ações orçamentárias (GARCES; SILVEIRA, 2002).

Em relação ao ciclo de planejamento 2008-2011, a então intitulada Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais contava com um programa de governo sob sua responsabilidade, código 755 - Auditoria Interna e Correição Administrativa, cujo objetivo era avaliar a eficiência dos controles internos para o alcance da efetividade das políticas públicas por meio da auditoria interna e da correição administrativa (MINAS GERAIS, 2008).

Tal programa deveria ser executado com ações desenvolvidas somente pela Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, o que, conforme Garcia (2012), permite classificá-lo como programa setorial, na medida em que compreende ações de apenas um órgão (MINAS GERAIS, 2008).

O programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa” contava com três ações, quais sejam: pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de auditoria e correição, auditoria interna e correição administrativa. O volume financeiro total previsto para este programa, durante os quatro anos, atingia a cifra de R\$ 3.049.384,00 (três milhões, quarenta e nove mil, trezentos e oitenta e quatro reais)². Órgãos e entidades da administração pública do poder executivo compunham o seu público alvo. (MINAS GERAIS, 2008).

² Valor estabelecido originalmente no PPAG 2008-2011, que foi alterado posteriormente através das revisões anuais.

Em relação ao ciclo de planejamento 2012-2015, a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais contava com dois programas de governo sob sua responsabilidade, quais sejam: 0255 - Auditoria Interna e Correição Administrativa e 0263 - Minas Aberta, cujos objetivos eram, respectivamente: avaliar a eficiência dos controles internos para o alcance da efetividade das políticas públicas por meio da auditoria interna e da correição administrativa e promover e estimular a transparência das ações governamentais, bem como seu controle pela sociedade como forma de prevenir e combater a corrupção (MINAS GERAIS, 2012).

Tais programas deveriam ser executados com ações desenvolvidas apenas pela CGE-MG, o que, conforme Garcia (2012), permite classifica-los também como programas setoriais, na medida em que compreendem ações de apenas um órgão.

O programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa” contava com três ações, quais sejam: prevenção de ilícitos administrativos, aperfeiçoamento da atividade correcional no Estado e auditoria operacional, de gestão e especial. O volume financeiro total previsto para este programa, durante os quatro anos de vigência do PPAG 2012-2015, atingia o valor de R\$ 4.595.260,00 (quatro milhões, quinhentos e noventa e cinco mil, duzentos e sessenta reais)³ (MINAS GERAIS, 2012).

O programa “Minas Aberta” também contava com três ações: “transparência governamental, prevenção e combate à corrupção”, “portal da transparência”, e “pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de controle e transparência”. O volume financeiro total previsto para este programa, durante o PPAG 2012-2015, atingia a cifra de R\$ 1.976.140,00 (um milhão, novecentos e setenta e seis mil, cento e quarenta reais)⁴ (MINAS GERAIS, 2012).

Órgãos e entidades do poder executivo estadual compunham o público alvo de ambos programas, sendo que, em relação ao programa “Minas Aberta”, a sociedade mineira também figurava como público alvo (MINAS GERAIS, 2012). O primeiro programa respondia

³ Valor estabelecido originalmente no PPAG 2012-2015, que foi alterado posteriormente através das revisões anuais.

⁴ Valor estabelecido originalmente no PPAG 2012-2015, que foi alterado posteriormente através das revisões anuais.

por 69,9% da previsão total de recursos financeiros do órgão no período e o segundo por 30,1% aproximadamente.

De um ciclo de planejamento ao outro, houve um aumento nos recursos financeiros globais destinados à CGE-MG no PPAG, em valores nominais, na ordem de 115,5%⁵, crescimento esse relativamente maior do que a variação da taxa de inflação no período, que foi de 25,3%⁶.

Há, pois, nítidas alterações entre os ciclos de planejamento (PPAG 2008-2011 e 2012-2015) no que diz respeito aos programas sob a responsabilidade da AUGÉ-MG/CGE-MG, seja pelo robusto crescimento na destinação de recursos financeiros ou pela criação de um novo programa, verificadas através do disposto nos respectivos PPAGs. Ao mesmo tempo, observa-se mudanças na configuração organizacional, nas atribuições e nas finalidades do órgão e suas unidades, de modo que a relação entre esses dois fenômenos se constitui como objeto relevante de pesquisa científica.

3.2 Monitoramento de programas e políticas públicas

Tratados conjuntamente, tem-se que avaliação e monitoramento de programas e políticas públicas implicam no processo de verificar se a programação inicialmente estabelecida é adequada à finalidade e aos objetivos pretendidos, bem como verificar se há correlação entre metas definidas estrategicamente e prestação de serviços com os efeitos, resultados e impactos mensuráveis obtidos, permitindo examinar se os custos incorridos compensam os benefícios auferidos em decorrência da política pública, o que remete à ideia de eficiência subjacente (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Tratam-se de processos analíticos engendrados organicamente, que se sucedem no tempo. Como atividade de monitoramento ou de avaliação, é importante analisar os indicadores

⁵ Cálculo realizado com base nos valores estabelecidos originalmente nos PPAGs, desconsiderando eventuais alterações promovidas por revisões anuais.

⁶ Para o cálculo, foi utilizado o índice IPC-A da Fundação IBGE, tendo como referência o período entre janeiro de 2008 e janeiro de 2012.

de resultados a partir dos indicadores de esforços e recursos alocados, o que permite o dimensionamento da eficiência dos programas (JANNUZZI, 2005).

Por vezes, os termos monitoramento e avaliação são utilizados equivocadamente como se tivessem o mesmo significado. O monitoramento se trata do acompanhamento periódico e sistemático de políticas e programas de governo em relação aos objetivos e metas estabelecidos e tem grande relevância para os gestores públicos, na medida em que produz informação que os permite adotar eventuais medidas corretivas. No âmbito do monitoramento, é comum valer-se de indicadores, ferramenta amplamente utilizada, que apresenta ao gestor informações sobre o desempenho relativo de determinado programa, indicando, geralmente em termos quantitativos, o alcance ou não das suas metas e seus objetivos (ROCHA et al., 2013).

O monitoramento, também chamado de acompanhamento, se trata de atividade gerencial interna, atinente ao período de execução do programa ou política, realizada sistematicamente no intuito de verificar a forma com que determinada ação de governo se dá ao longo do tempo em relação às metas iniciais, indicadores e resultados obtidos, por meio da coleta de dados junto aos seus respectivos gerentes. O monitoramento é relevante na medida em que permite dimensionar as metas de um projeto, identificar os caminhos percorridos durante a intervenção e evidenciar informações quantitativas e qualitativas relacionadas aos eventuais efeitos obtidos sobre o público alvo (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

O objetivo do monitoramento é o de subsidiar os gestores públicos com informações sobre o ritmo e a forma de implementação dos programas de governo (JANNUZZI, 2005). O monitoramento consiste na obtenção periódica de informações relevantes para observar e descrever o andamento de determinadas atividades, comparando sistematicamente os avanços obtidos e os resultados alcançados em relação ao que foi inicialmente previsto (CHUMBITA, 1997).

Para tanto, é necessário ter uma programação como referência, contendo as variáveis que serão monitoradas, incluindo parâmetros mensuráveis ou metas a serem atingidos, que foram estabelecidos previamente (CHUMBITA, 1997). Através do monitoramento, gestores, pesquisadores e outros agentes podem examinar como a implementação do programa ou da política está sendo realizada, se estão sendo atingidos seus objetivos; ele permite, também, gerar

informação relevante para se verificar quais problemas estão interferindo nas ações, nos processos e na consecução dos objetivos previstos (FARIA, 2005; CUNHA, 2006).

Por sua vez, a avaliação, geralmente, é empreendida considerando aspectos como: relevância, efetividade, resultados, impactos ou sustentabilidade de programas e políticas em relação aos objetivos estabelecidos (ROCHA et al., 2013). Ela pode ser realizada antes, durante ou algum tempo depois da execução do programa ou da política pública, ocasião em que terá provocado todo o seu impacto, e tendo como enfoque o modo, a medida e a dimensão dos benefícios obtidos (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Para Jannuzzi (2005), o objetivo da avaliação é disponibilizar informações que apontem a relação existente entre os resultados produzidos e os impactos almejados em função de determinada ação de governo e, nesse sentido, a avaliação possui propósitos e abrangência diferentes do monitoramento.

Autores, como Santos e Raupp (2015), por exemplo, argumentam que o monitoramento pode ser compreendido como um tipo de avaliação, conforme mostrado a seguir:

a avaliação pode ser retrospectiva (ex post), quando apresenta a finalidade de produzir informações a respeito de programas já implementados; a meio caminho (corrente), quando se refere ao monitoramento de iniciativas em estágio de implementação, ou prospectiva (ex ante), quando a finalidade é subsidiar o processo de construção de políticas públicas e o planejamento de programas e projetos (SANTOS; RAUPP, 2015, p.1435).

Assim, para efeitos dessa dissertação, o desempenho dos programas e políticas públicos é compreendido sob as lentes do processo de monitoramento, e não da avaliação propriamente dita.

Os indicadores voltados para mensurar o desempenho dos programas denotam quantitativamente em que medida as suas metas físicas foram alcançadas, bem como se os custos incorridos no momento da sua execução foram compatíveis com os custos inicialmente previstos pelos gestores públicos. No âmbito do monitoramento de programas, através de indicadores, viabiliza-se analisar e dimensionar o seu desempenho, considerando os diferentes órgãos que participam da sua execução, o que possibilita maior transparência às ações de governo. Outro aspecto importante dos indicadores de desempenho de programas e políticas públicas é que eles podem fornecer informações relevantes para o processo de tomada de decisão dos gestores,

permitindo que sejam tomadas medidas para a correção de rumos em tempo hábil (ROCHA et al., 2013).

Tais indicadores devem se consubstanciar em fórmulas de cálculo adequadas à situação-problema identificada e, em relação aos indicadores de desempenho de programas, devem quantitativamente medir seus aspectos no intuito de confrontar o resultado obtido com as metas preestabelecidas, permitindo, sobretudo, comparações (ROCHA et al., 2013).

Portanto, reforça-se que, no presente trabalho, o desempenho de programas públicos encontra-se inserido no âmbito da atividade de monitoramento, e os indicadores escolhidos para retratar as suas duas dimensões – eficácia e eficiência – subsidiam análises relativas aos programas empreendidos pela Controladoria-Geral do Estado nos períodos 2008-2011 e 2012-2015.

A literatura sobre conceitos e significados de eficácia e de eficiência é bastante ampla e, conforme ressaltado por Garcia (2001), o uso desses termos requer se tenha presente o seu significado, de forma a evitar problemas de interpretação.

Sob as perspectivas do planejamento governamental, em sentido amplo, e dos processos de análise de desempenho de programas públicos em especial, são apresentados pelo menos três conceitos relevantes para a compreensão desse trabalho: desempenho, eficácia e eficiência.

Segundo Garcia (2001),

desempenho é o resgate de compromisso de execução de uma programação formalmente estabelecida como desejável e factível, a partir de parâmetros confiáveis surgidos da aplicação do conhecimento técnico-científico sobre a experiência prática (GARCIA, 2001; p. 35).

A eficiência vincula-se à ideia de melhor utilização, na organização, dos recursos disponíveis no intuito de apresentar suas entregas, sejam produtos ou serviços. Trata-se, sinteticamente, da relação entre *inputs* real e padrão, este o parâmetro almejado pela organização, de modo que tais valores fossem iguais, em nível máximo de eficiência (ARAGÃO, 1997).

Para Katz e Kahn (1987), a eficiência estaria contida na eficácia e seria um dos seus componentes. Para os autores, a eficiência seria a relação entre o produto obtido e o custo despendido na sua obtenção, sendo o primeiro um *output* e o segundo um *input* de energia, especificamente em relação aos aspectos internos da organização. Já a eficácia seria a obtenção de um rendimento máximo à organização, através da utilização dos meios técnicos, econômicos e políticos.

A eficiência é a medida dos custos incorridos na produção dos resultados esperados em relação a um determinado programa (BALLART, 1992). A eficiência se refere à relação que existe entre os produtos obtidos e os custos dos insumos utilizados na consecução daqueles (COHEN; FRANCO, 1993 apud GARCIA, 2001).

A eficácia, por sua vez, é um conceito que guarda relação com o desempenho externo de uma organização, especificamente quanto aos produtos por ela apresentados e a relação destes comparativamente ao atingimento dos objetivos organizacionais (ARAGÃO, 1997).

Seriam obtidas eficiência e eficácia, em relação às ações de governo, na medida em que os objetivos buscados fossem atingidos a partir de uma utilização ótima dos recursos disponíveis. A eficácia, em termos operacionais, seria o grau em que os objetivos são obtidos, bem como as metas de um projeto auferidas em relação a uma população beneficiária específica e em determinado período de tempo, sem se considerar os custos envolvidos (COHEN; FRANCO, 1993 apud GARCIA, 2001). Trata-se da relação entre duas variáveis: meta e tempo (GARCIA, 2001). Ainda, segundo Ballart (1992), eficácia é a medida em que mudanças são produzidas na direção almejada.

Vem crescendo o interesse na elaboração de estudos e pesquisas que têm se utilizado de dados e informações oficiais – extraídos de relatórios de órgãos de planejamento – para obter indicadores de eficácia, eficiência e efetividade de programas públicos (ARAÚJO JÚNIOR, 2008; ROCHA, CARVALHAIS e NOGUEIRA, 2014; ROCHA et al., 2013).

Para os propósitos dessa dissertação, são adotados os conceitos de eficácia e de eficiência definidos por Garcia (2001). Nesse sentido, a eficácia é um conceito associado ao

alcance das metas físicas das ações que compõem o programa, ou seja, às entregas de produtos e serviços públicos planejados para a população beneficiária:

a eficácia é o grau em que se atingem os objetivos e as metas de uma ação orientada para um alvo particular, em determinado período de tempo, independentemente dos custos nos quais se incorra (GARCIA, 2001, p. 37).

Por sua vez, a eficiência de determinado programa pode ser interpretada como um conceito que associa custos programados e executados, ou seja,

Eficiência é a relação existente entre os produtos resultantes da realização de uma ação governamental programada e os custos incorridos diretamente em sua execução. (GARCIA, 2001, p. 38).

Em seu estudo, Araújo Júnior (2008) propõe uma metodologia de análise do desempenho de programas públicos, utilizando, como medida de mensuração, um indicador sintético construído para tal propósito. A metodologia por ele utilizada admite que o desempenho do planejamento é influenciado por três elementos principais e, então, o índice por ele desenvolvido envolve três dimensões, correspondentes aos elementos centrais do plano plurianual (PPA), quais sejam: ações, programas e indicadores.

Na dimensão programa, Araújo Júnior (2008) sugere a obtenção de indicadores que possibilitam fazer inferências sobre a eficácia e a eficiência de determinado programa público, utilizando-se, para tanto, dados extraídos do Relatório Anual de Avaliação do PPAG. O autor trabalha com dados do PPAG do Estado de Minas Gerais e enfoca a análise no ciclo de planejamento 2004-2007.

A eficácia, em termos de desempenho de um programa, indica se as metas físicas programadas foram efetivamente realizadas e em que medida. A execução financeira de um programa representa o somatório dos valores das ações que o compõem. Finalmente, a eficiência permite uma comparação entre a relação insumo-produto quando das tarefas de planejamento e execução (ARAÚJO JÚNIOR, 2008).

No presente trabalho, o monitoramento é entendido como o processo que tende a produzir informações relevantes para a tomada de decisão do gestor público e, nesse sentido, apresenta-se como atividade interna relativa a determinado programa, conforme enfatizado por autores como Garcia (2001) e Rocha et al (2013), dentre outros.

4 METODOLOGIA

Quanto aos objetivos, segundo Gil (2002), essa dissertação pode ser classificada como descritiva, tendo em vista que se buscou descrever aspectos relevantes do planejamento governamental na CGE-MG, enfatizando-se, de um lado, a relação entre a sua estrutura organizacional e os programas por ela executados no âmbito dos PPAGs 2008-2011 e 2012-2015; e de outro lado, analisando-se o desempenho desses programas em termos de eficácia e de eficiência. Trata-se a pesquisa descritiva de um tipo de estudo que pretende descrever fenômenos e fatos de uma determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987). No mesmo sentido, Sampieri et al (2006) apontam que a pesquisa descritiva tem como finalidade descrever características, propriedades e perfis importantes de um fenômeno que está sendo analisado.

Quanto aos procedimentos técnicos para a elaboração do estudo, foram utilizados os levantamentos bibliográfico e documental, podendo-se citar, no caso desse último, os registros materiais contidos em documentos institucionais da SEPLAG-MG – principalmente os Relatórios Anuais de Avaliação, leis e decretos.

Para Galvão (2010), o levantamento bibliográfico perpassa pela tarefa de encontrar informações precisas e relevantes relacionadas a um tema de pesquisa, em quantidade razoável, a fim de que possa ser analisada durante a realização de um estudo científico. Boccato (2006) indica que a pesquisa bibliográfica objetiva resolver um problema através de referenciais teóricos publicados, analisando as diversas contribuições científicas, trazendo subsídios para o conhecimento daquilo que foi estudado, de que forma e sob qual enfoque ou perspectiva teórica.

O levantamento documental permite investigar determinado problema de forma indireta, através da análise de documentos produzidos pelo homem e, por isso, denota o seu modo de ser e de viver, e possibilita a compreensão de fatos sociais (SILVA et al., 2009). Richardson et al (1999), em direção semelhante, estabelecem que a análise documental consiste em uma série de ações, a partir do estudo de documentos, a fim de compreender circunstâncias sociais e econômicas. Para Silva e Grigolo (2002), a pesquisa documental perpassa pela verificação de elementos que ainda não receberam análise aprofundada, com o objetivo de tratar, selecionar e interpretar a informação bruta, procurando extrair algum sentido e dar-lhe significância.

Os dados utilizados no estudo podem ser classificados como secundários, ou seja, foram originalmente produzidos por outras pessoas ou entidades (GIL, 2002). Oliveira (2007) define as fontes secundárias como informações que foram trabalhadas por outros pesquisadores e, por este motivo, já seriam de domínio científico.

Com vistas a atingir o primeiro objetivo específico definido no trabalho – verificar se as alterações na estrutura organizacional da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, provocadas pelas Leis Delegadas nº 179 e 180, editadas em 2011, encontram-se refletidas nos programas inscritos no PPAG – procedeu-se à análise de conteúdo de normas jurídicas atinentes às suas unidades administrativas (superintendências, assessorias e subcontroladorias) e às suas finalidades nos períodos 2008-2011 e 2012-2015, em conformidade com as Leis Delegadas nº 133 e 180 e Decretos Estaduais nº 44.655 e 45.795.

Concomitantemente, foi feita análise comparativa entre PPAG 2008-2011 (período anterior à promulgação da Lei Delegada nº 180, que modificou a estrutura do órgão) e PPAG 2012-2015 (período posterior à referida Lei), de forma a identificar aspectos tais como: denominação, objetivo, público-alvo e ações que compõem o(s) programas sob execução da AUGÉ-MG/CGE-MG em ambos os períodos.

A análise de conteúdo é uma metodologia amplamente utilizada em pesquisas científicas, que objetiva descrever e interpretar o conteúdo de documentos e textos, remetendo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, e contribuindo para a reinterpretação de mensagens e para a compreensão de significados que vão além de uma leitura comum (MORAES, 1999). Segundo Bardin (2009), a análise de conteúdo se trata de uma confluência de técnicas de análise de comunicações, valendo-se de procedimentos sistemáticos.

Em relação ao segundo objetivo específico – analisar o desempenho dos programas governamentais executados pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais durante os dois últimos ciclos de planejamento correspondentes aos PPAGs 2008-2011 e 2012-2015, de modo a inferir sobre o grau de eficácia e de eficiência desses programas, identificou-se tais programas e suas correspondentes ações, levantou-se os dados expressos em valores numéricos nos relatórios de avaliação do PPAG relativos aos períodos mencionados, seguido de seu processamento para a obtenção dos índices de eficácia e de eficiência, em consonância com

os conceitos e as propostas metodológicas tratados especialmente por autores tais como: Araújo Júnior (2008), Rocha et al. (2013) e Garcia (2001).

Os instrumentos utilizados em um estudo científico são os meios pelos quais o pesquisador utiliza, de maneira lógica e sistemática, para guiar os procedimentos de coleta, análise e interpretação de dados (BEUREN, 2013). Para Bell (1989), a escolha do método para coleta dos dados deve estar de acordo com as tarefas que serão realizadas ao longo do estudo.

Para compreensão do conceito de eficácia e de eficiência, são tomados os significados a eles associados por Garcia (2001), conforme definido no capítulo anterior. Por sua vez, para obtenção e interpretação das medidas de eficácia e de eficiência, são utilizados os índices de Araújo Júnior (2008), conforme mostrado a seguir.

De acordo com Araújo Júnior (2008), o índice de eficácia (IEFICAC), que mensura o grau de alcance das metas físicas de determinado programa, pode ser calculado através da fórmula:

$$\text{IEFICAC} = \frac{A1 \times B1 + A2 \times B2 + \dots + An \times Bn}{C}$$

Em que:

IEFICAC = Índice de Eficácia do programa

A1 = (% Execução da Meta Física da Ação 1)/100

B1 = Meta financeira programada para a ação 1 do programa

C = Taxa de Execução Financeira do Programa

A2 = (% Execução da Meta Física da Ação 2)/100

B2 = Meta financeira programada para a ação 2 do programa, sucessivamente de acordo com o número 'n' de ações do programa.

O índice de eficácia demonstra se as metas físicas estabelecidas para o programa foram alcançadas e em que medida, independentemente dos custos incorridos. O desempenho do programa público tende a ser mais satisfatório, em termos de eficácia, tanto quanto o índice for maior, até o patamar superior do intervalo de razoabilidade. Tal intervalo compreende valores

entre 0,7 (limite inferior) e 1,3 (limite superior). Caso o resultado aferido esteja dentro do intervalo, considera-se que o programa se mostrou eficaz. Se o valor assim obtido se situar fora do intervalo de razoabilidade, infere-se sobre a ineficácia do programa, em função da ocorrência de distorções no planejamento – superestimativa ou subestimativa das metas físicas programadas pelos gestores – que sinalizam a necessidade de seu aperfeiçoamento (ROCHA et al., 2013).

Se o índice de eficácia obtido para o programa se situar em patamar menor do que o limite inferior (0,7) do intervalo de razoabilidade, há indícios de ocorrência de superestimativa de metas físicas pelos gestores públicos, ou seja, sinalização de que a execução física do programa ficou excessivamente abaixo do que foi planejado. No caso de o valor obtido para o índice de eficácia do programa se situar acima do limite superior (1,3) do intervalo, os indícios são de ocorrência de subestimativa das metas físicas programadas pelos gestores, ou seja, sinalização de que a execução física do programa ficou excessivamente acima do que foi planejado (ROCHA et al., 2013).

No que diz respeito ao índice de eficiência, Araújo Júnior (2008) indica seu cálculo através da divisão do índice de eficácia de determinado programa pela sua taxa de execução financeira, que, por sua vez, é obtida dividindo-se o valor financeiro executado pelo valor financeiro programado, conforme a seguir:

$$\text{IEFICIE} = \text{IEFICAC}/\text{C}$$

Em que:

IEFICIE = Índice de Eficiência do Programa

C = Taxa de Execução Financeira do Programa

O índice de eficiência, assim obtido, demonstra se os custos incorridos no programa, no momento da sua execução, foram compatíveis com os custos inicialmente planejados pelos gestores, segundo Rocha et al. (2013). Resultados contidos no intervalo de razoabilidade indicam programação razoável, com metas desafiadoras e exequíveis (ROCHA et al., 2013).

Para interpretação do valor obtido para o índice de eficiência do programa, utiliza-se o intervalo de razoabilidade, ou seja, se o valor obtido para o índice se situar entre 0,7 e 1,3, considera-se o programa eficiente.

Valores fora do intervalo apontam que o programa se mostrou ineficiente e, no caso de o valor obtido se situar em patamar abaixo do limite inferior do intervalo de razoabilidade, o resultado indica que o custo de execução foi excessivamente elevado em relação ao custo programado pelos gestores e que as metas financeiras programadas foram subestimadas.

No caso de o valor obtido se mostrar acima do limite superior do intervalo, os indícios são de que o custo de execução foi excessivamente baixo em relação ao custo programado pelos gestores e de que a meta financeira foi superestimada.

5 ANÁLISE DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NA CGE-MG

Tendo em vista os objetivos específicos “a” e “b” estabelecidos na introdução deste estudo, são apresentados os principais resultados relativos a eles no presente capítulo. Para tanto, na primeira seção, verifica-se se as alterações na estrutura organizacional da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, provocadas pelas Leis Delegadas nº 179 e 180, editadas em 2011, encontram-se refletidas nos programas inscritos no PPAG; na segunda seção, analisa-se o desempenho dos programas governamentais executados pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais durante os dois últimos ciclos de planejamento correspondentes aos PPAGs 2008-2011 e 2012-2015, de modo a inferir sobre o grau de eficácia e de eficiência desses programas.

5.1 Análise da correspondência entre a estrutura organizacional da AUGÉ/CGE-MG e os programas do PPAG sob sua responsabilidade de execução nos períodos 2008-2011 e 2012-2015

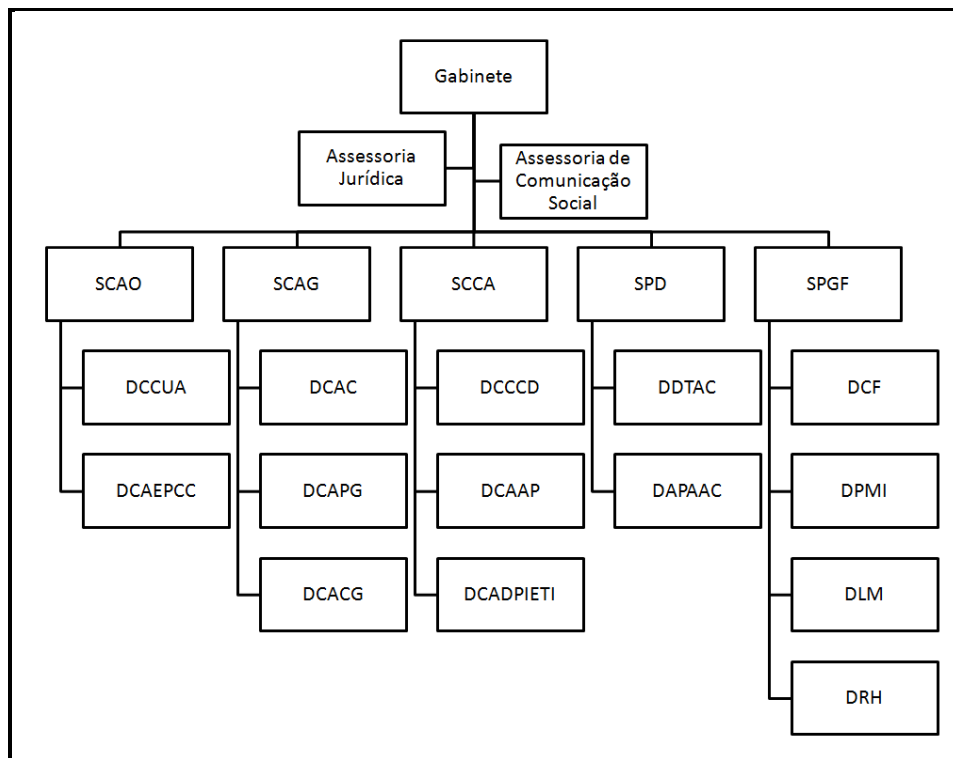
Nesta seção, são apresentados os resultados do trabalho no que diz respeito ao primeiro objetivo específico: verificar se as alterações na estrutura organizacional da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, provocadas pelas Leis Delegadas nº 179 e 180, editadas em 2011, encontram-se refletidas nos programas inscritos no PPAG.

Trata-se de analisar a existência de correspondência entre o que é estabelecido institucionalmente para o órgão – em termos da sua estrutura organizacional e suas finalidades, conforme explicitado nas leis e decretos pertinentes – e o escopo dos programas que se encontram sob a sua responsabilidade, de acordo com o PPAG, principal instrumento de planejamento governamental.

Durante o ciclo de planejamento 2008-2011, a estrutura organizacional da então Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais era disciplinada pela Lei Delegada nº 133, de 25 de janeiro de 2007, e pelo Decreto Estadual nº 44.655, de 19 de novembro de 2007. Esta Lei Delegada dispôs sobre a estrutura organizacional do órgão até o nível de superintendências, e a divisão dessas em diretorias foi estabelecida pelo mencionado Decreto Estadual, à luz de sua função regulamentadora.

A figura 3 abaixo representa graficamente a estrutura organizacional da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais durante o ciclo de planejamento 2008-2011. O significado das siglas nela contidas encontra-se descrito no quadro 2 abaixo.

Figura 3 – Estrutura organizacional da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, a partir de 2007, segundo Lei Delegada nº 133 e Decreto Estadual nº 44.655:



Fonte: Lei Delegada nº 133 e Decreto Estadual nº 44.655. Elaboração própria.

Quadro 2 – Relação das unidades e siglas da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, a partir de 2007, segundo Lei Delegada nº 133 e Decreto Estadual nº 44.655:

Superintendências:	Diretorias:
SCAO - Superintendência Central de Auditoria Operacional	DCCUA - Diretoria Central de Coordenação de Unidades de Auditoria
	DCAEPCC - Diretoria Central de Auditorias Especiais e de Prevenção e Combate à Corrupção
SCAG - Superintendência Central de Auditoria de Gestão	DCAC - Diretoria Central de Auditoria de Contas
	DCAPG - Diretoria Central de Auditoria em Programas Governamentais
	DCACG - Diretoria Central de Auditoria em Contratos de Gestão

Superintendências:	Diretorias:
SCCA - Superintendência Central de Correição Administrativa	DCCCD - Diretoria Central de Coordenação de Comissões Disciplinares
	DCAAP - Diretoria Central de Atendimento e Acompanhamento Processual
	DCADPIETI - Diretoria Central de Aperfeiçoamento Disciplinar, Promoção da Integridade, Ética e Transparência Institucional
SPD - Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento	DDTAC - Diretoria de Desenvolvimento de Tecnologias de Auditoria e Correição
	DAPAAC - Diretoria de Avaliação de Projetos e Atividades de Auditoria e Correição
SPGF - Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças	DCF - Diretoria de Contabilidade e Finanças
	DPMI - Diretoria de Planejamento e Modernização Institucional
	DLM - Diretoria de Logística e Manutenção
	DRH - Diretoria de Recursos Humanos

Fonte: Decreto Estadual nº 44.655. Elaboração própria.

Verifica-se, a partir da figura 3, que a então Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais encontrava-se estruturada em três níveis hierárquicos (gabinete, superintendências e diretorias), possuindo, ainda, duas unidades de assessoramento (Assessoria Jurídica e Assessoria de Comunicação Social) posicionadas entre o topo da hierarquia, representado pelo gabinete do órgão, e as superintendências.

Ressalta-se que algumas unidades administrativas são comuns a diversos órgãos da administração estadual, como exemplo, a Assessoria Jurídica, a Assessoria de Comunicação Social e a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, que também pode ser encontrada com a denominação de Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças.

As finalidades das cinco superintendências (SCAO, SCAG, SCCA, SPD e SPGF) e das duas assessorias existentes (Assessoria Jurídica e Assessoria de Comunicação Social) são as seguintes, de acordo com o Decreto Estadual nº 44.655:

Quadro 3 – Descrição das finalidades das unidades administrativas ligadas diretamente ao gabinete da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, em conformidade com a estrutura organizacional estabelecida na Lei Delegada nº 133:

Unidades Administrativas:	Finalidades:
Superintendência Central de Auditoria Operacional	Promover a orientação, a coordenação, o acompanhamento técnico e a avaliação das unidades de auditoria, bem como a coordenação e a execução de trabalhos de auditorias especiais nos órgãos e nas entidades do Poder Executivo, inclusive quanto ao combate e à prevenção à corrupção.
Superintendência Central de Auditoria de Gestão	Promover o acompanhamento e a avaliação do desempenho da gestão pública para subsidiar as decisões e implementações de políticas públicas.
Superintendência Central de Correição Administrativa	Prevenir a ocorrência de ilícito administrativo e aplicar o regime disciplinar ao servidor público.
Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento	Promover a realização de pesquisas, análises, desenvolvimento, adaptação e difusão de tecnologias de auditoria e correição, bem como avaliações de projetos e ações estratégicas para subsidiar as unidades centrais da AUGE.
Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças	Garantir a eficácia e eficiência do gerenciamento estratégico-administrativo da AUGE.
Assessoria de Comunicação Social	Promover as atividades de comunicação social, compreendendo imprensa, publicidade, propaganda, relações públicas e promoção de eventos da AUGE, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Subsecretaria de Comunicação Social da Secretaria de Estado de Governo.
Assessoria Jurídica	Cumprir e fazer cumprir, no âmbito da AUGE, as orientações do Advogado-Geral do Estado no tocante a prestação de assessoria e consultoria jurídicas, coordenação das atividades de natureza jurídica, interpretação dos atos normativos, elaboração de estudos e preparação de informações, assessoramento no controle da legalidade administrativa dos atos a serem praticados pelo Órgão, exame prévio de edital de licitação, convênio, contrato ou instrumentos congêneres e ato pelo qual se reconhece a inexigibilidade ou se decide pela dispensa de licitação, fornecimento à Advocacia-Geral do Estado de subsídios e elementos que possibilitem a defesa do Estado em juízo, acompanhamento da tramitação de projetos de lei de interesse da AUGE e elaboração de resumo dos atos obrigacionais, convênios, instrumentos congêneres e atos normativos, para fins de publicação.

Fonte: Decreto Estadual nº 44.655. Elaboração própria.

O artigo 2º da Lei Delegada nº 133 explicita a finalidade da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais a partir de 2007: “planejar, coordenar e executar as funções de auditoria e correição administrativa nos órgãos e nas entidades da Administração Pública do Poder Executivo” (MINAS GERAIS, 2007a). Portanto, é possível observar que as áreas-fim da então

AUGE eram a Superintendência Central de Auditoria Operacional, a Superintendência Central de Auditoria de Gestão, a Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento e a Superintendência Central de Correição Administrativa, bem como as demais unidades subordinadas a essas superintendências, tendo em vista que suas finalidades, conforme indicado no quadro 3, se associam diretamente à própria finalidade do órgão.

Por outro lado, as áreas-meio eram a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças e as duas assessorias então existentes (Assessoria Jurídica e Assessoria de Comunicação Social), tendo em vista que suas finalidades, conforme elencadas no quadro 3, não se relacionam diretamente com a finalidade da AUGE-MG, mas dando suporte operacional ao órgão e às suas unidades administrativas finalísticas.

Sendo assim, espera-se que as finalidades das áreas-fim da AUGE-MG possuam consonância com os atributos do único programa a cargo do órgão no ciclo de planejamento 2008-2011.

A partir do ano 2000, o programa governamental se configura como um mecanismo, meio ou instrumento de coordenação da ação de governo no intuito de enfrentar um problema ou atender anseios da população, engendrando múltiplas ações, serviços e bens com o objetivo de atender as necessidades da sociedade, por meio de objetivos bem definidos e mensuráveis (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2007).

Durante o ciclo de planejamento 2008-2011, identificou-se, no PPAG, um único programa sob a execução da então AUGE-MG, intitulado “Auditoria Interna e Correição Administrativa”, cujo objetivo era avaliar a eficiência dos controles internos para o alcance da efetividade das políticas públicas por meio da auditoria interna e da correição administrativa. Este programa era composto por três ações: “pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de auditoria e correição”, “auditoria interna” e “correição administrativa”, e seu público-alvo era os órgãos e entidades da administração pública do poder executivo, conforme explicitado no PPAG 2008-2011.

Verifica-se, pois, que há correspondência entre os atributos do programa a cargo da AUGE-MG e as finalidades de suas áreas-fim, na medida em que se considera auditoria de

gestão e auditoria operacional como espécies do gênero “auditoria interna”. Teixeira (2006) defende que as atividades de auditoria interna, com o passar do tempo, foram subdivididas e especializadas – a exemplo de auditoria ambiental, auditoria de qualidade, auditoria governamental, auditoria de sistemas, auditoria de gestão e auditoria operacional, dentre outras – demonstrando a razoabilidade de se considerar, na presente análise, auditoria operacional e auditoria de gestão como espécies do gênero “auditoria interna”.

Portanto, as informações reveladas pela análise indicam que as finalidades estabelecidas para a AUGÉ-MG e para suas unidades administrativas finalísticas, segundo as normativas legais, encontram-se efetivamente refletidas nos atributos do programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa” explicitado no PPAG 2008-2011.

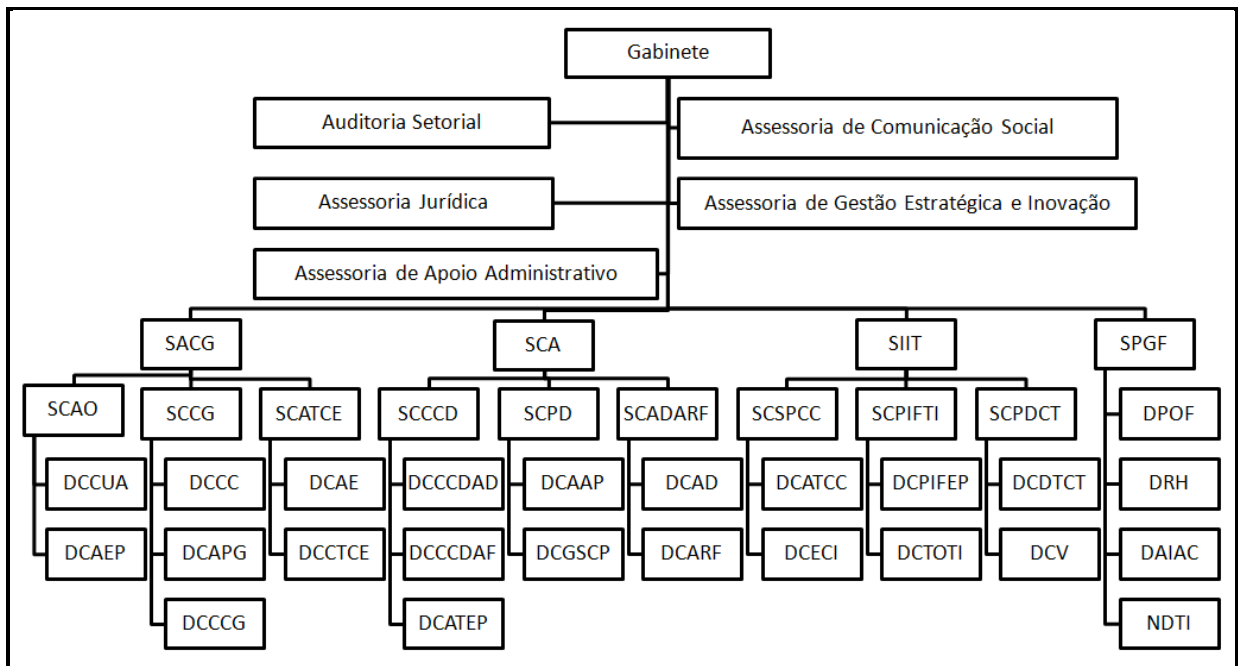
Considerando que o primeiro objetivo específico deste trabalho é verificar se as alterações na estrutura organizacional da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, provocadas pelas Leis Delegadas nº 179 e 180, editadas em 2011, encontram-se refletidas nos programas inscritos no PPAG, é imprescindível, para fins de comparação, que análise similar a esta realizada com base no PPAG 2008-2011 seja elaborada também para o ciclo de planejamento 2012-2015.

Durante o ciclo de planejamento 2012-2015, a estrutura organizacional da antiga Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais e atual Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais era disciplinada pela Lei Delegada nº 180, de 20/01/2011, e pelo Decreto Estadual nº 45.795, de 05/12/2011. Sendo assim, tem-se, a partir da edição de tais normas, a estrutura organizacional no âmbito da CGE-MG representada na figura 4 seguinte.

Pode-se verificar, pela análise da figura 4 seguinte, a inclusão de um novo nível hierárquico no âmbito da estrutura organizacional da CGE-MG. Em decorrência, o número de níveis passou de três para quatro, assim como também se observou a ampliação do número de unidades de assessoramento de duas (Assessoria Jurídica e Assessoria de Comunicação Social) para cinco (Assessoria Jurídica, Assessoria de Comunicação Social, Assessoria de Apoio Administrativo, Auditoria Setorial e Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação).

Este novo nível hierárquico, conforme indicado na figura 4, posicionou-se entre os anteriores primeiro e segundo níveis, assumindo a denominação de subcontroladoria, equivalente ao posto de subsecretaria de acordo com o artigo 37, parágrafo único, da Lei Delegada nº 180 (MINAS GERAIS, 2011b).

Figura 4 – Estrutura organizacional da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, a partir de 2011, segundo Lei Delegada nº 180 e Decreto Estadual nº 45.795:



Fonte: Lei Delegada nº 180 e Decreto Estadual nº 45.795. Elaboração própria.

Novamente, ressalta-se que algumas unidades administrativas são comuns a diversos órgãos da administração estadual, como exemplo, a Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação, a Assessoria Jurídica, a Assessoria de Comunicação Social, a Auditoria Setorial, que também pode ser denominada Auditoria Seccional, caso a entidade integre a administração indireta, e a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, que também pode ser encontrada com a denominação de Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças.

É importante registrar que a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças continuou existindo na estrutura organizacional da CGE-MG, porquanto já existisse na estrutura da AUGÉ-MG. Contudo, tal unidade, diferentemente das demais superintendências, não passou a subordinar-se a uma subcontroladoria, mas continuou tendo vinculação direta ao gabinete do

órgão. Portanto, embora, a rigor, as superintendências passassem a ser unidades de terceiro nível hierárquico, a SPGF, a despeito de sua denominação, continuou sendo unidade administrativa do segundo nível hierárquico e, como tal, será considerada na análise.

O significado das siglas está relacionado no quadro 4 seguinte.

Quadro 4 – Relação das unidades e siglas da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, a partir de 2011, segundo Lei Delegada nº 180 e Decreto Estadual nº 45.795:

Subcontroladorias:	Superintendências:	Diretorias:
SCA - Subcontroladoria de Correição Administrativa	SCCCD - Superintendência Central de Coordenação de Comissões Disciplinares	DCCCDAD - Diretoria Central de Coordenação de Comissões Disciplinares da Administração Direta
		DCCCDAF - Diretoria Central de Coordenação de Comissões Disciplinares de Autarquias e Fundações
		DCATEP - Diretoria Central de Apoio Técnico à Ética Pública
	SCPD - Superintendência Central de Processos Disciplinares	DCAAP - Diretoria Central de Atendimento e Acompanhamento Processual
		DCGSCP - Diretoria Central de Gestão do Sistema de Controle Processual
	SCADARF - Superintendência Central de Aperfeiçoamento Disciplinar e Apoio ao Reajustamento Funcional	DCAD - Diretoria Central de Aperfeiçoamento Disciplinar
		DCARF - Diretoria Central de Apoio ao Reajustamento Funcional
	-	SPGF - Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças
DPOF - Diretoria de Planejamento, Orçamento e Finanças		
DAIAC - Diretoria de Apoio à Interiorização das Atividades de Controle		
DRH - Diretoria de Recursos Humanos		

Subcontroladorias:	Superintendências:	Diretorias:
SIIT - Subcontroladoria da Informação Institucional e da Transparência	SCPIFTI - Superintendência Central de Promoção da Integridade Funcional e da Transparência Institucional	DCPIFEP - Diretoria Central de Promoção da Integridade Funcional e da Ética Pública
		DCTOTI - Diretoria Central de Técnica e Operacional da Transparência Institucional
	SCSPCC - Superintendência Central de Suporte à Prevenção e ao Combate à Corrupção	DCATCC - Diretoria Central de Apoio Técnico ao Combate à Corrupção
		DCECI - Diretoria Central de Efetividade do Controle Interno
	SCPDCT - Superintendência Central de Pesquisa e Desenvolvimento do Controle e da Transparência	DCDTCT - Diretoria Central de Desenvolvimento de Tecnologia do Controle e da Transparência
		DCVMIC - Diretoria Central de Validação de Metodologias e de Indicadores do Controle
SACG - Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão	SCAO - Superintendência Central de Auditoria Operacional	DCCUA - Diretoria Central de Coordenação de Unidades de Auditoria
		DCAEP - Diretoria Central de Ações Estratégicas Programadas
	SCATCE - Superintendência Central de Auditorias e Tomadas de Contas Especiais	DCAE - Diretoria Central de Auditorias Especiais
		DCCTCE - Diretoria Central de Coordenação de Tomadas de Contas Especiais
	SCCG - Superintendência Central de Controle da Gestão	DCCC - Diretoria Central de Controle de Contas
		DCAPG - Diretoria Central de Avaliação de Programas Governamentais
		DCCCG - Diretoria Central de Controle de Contratos de Gestão

Fonte: Lei Delegada nº 180 e Decreto Estadual nº 45.795. Elaboração própria.

Assim como realizado em relação ao ciclo de planejamento 2008-2011, são apresentadas as finalidades das cinco assessorias (Assessoria Jurídica, Assessoria de Comunicação Social, Assessoria de Apoio Administrativo, Auditoria Setorial e Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação), das três subcontroladorias (Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão, Subcontroladoria da Informação Institucional e da Transparência e Subcontroladoria de Correição Administrativa) e da única superintendência ligada diretamente

ao gabinete (Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças), no intuito de verificar quais dessas unidades se enquadram como área-fim e área-meio, bem como de analisar a correspondência entre as atividades empreendidas pelo órgão, por meio de suas unidades administrativas finalísticas, e o que se encontra explicitado no instrumento de planejamento de médio prazo – o PPAG, de acordo com o Decreto Estadual nº 45.795.

Quadro 5 – Descrição das finalidades das unidades administrativas ligadas diretamente ao gabinete da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, em conformidade com a estrutura organizacional estabelecida na Lei Delegada nº 180:

Unidades Administrativas:	Finalidades:
Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão	Implementar e difundir técnicas e métodos de auditoria, avaliar os mecanismos de controle interno e o desempenho dos programas governamentais, bem como zelar pelo adequado processamento das tomadas de contas especiais, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública estadual.
Subcontroladoria de Correição Administrativa	Coordenar o regime disciplinar do servidor público e aplicá-lo no âmbito do Poder Executivo.
Subcontroladoria da Informação Institucional e da Transparência	Promover, no âmbito do Poder Executivo, o incremento da transparência pública, objetivando fomentar a participação da sociedade civil e a prevenção e combate à corrupção e malversação dos recursos públicos.
Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças	Garantir o efetivo gerenciamento das ações voltadas para a gestão e o planejamento institucional, em consonância com as diretrizes estratégicas da CGE.
Assessoria Jurídica	Cumprir e fazer cumprir, no âmbito da CGE, as orientações do Advogado-Geral do Estado no tocante a prestação de assessoria e consultoria jurídicas, coordenação das atividades de natureza jurídica, interpretação dos atos normativos, elaboração de estudos e preparação de informações, assessoramento no controle da legalidade administrativa dos atos a serem praticados pelo Órgão, exame prévio de edital de licitação, convênio, contrato ou instrumentos congêneres e ato pelo qual se reconhece a inexigibilidade ou se decide pela dispensa de licitação, fornecimento à Advocacia-Geral do Estado de subsídios e elementos que possibilitem a defesa do Estado em juízo, acompanhamento da tramitação de projetos de lei de interesse da CGE, elaboração de resumo dos atos obrigacionais, convênios, instrumentos congêneres e atos normativos, para fins de publicação e exame e emissão de parecer e nota jurídica sobre anteprojetos de leis e minutas e atos normativos em geral.

Unidades Administrativas:	Finalidades:
Assessoria de Comunicação Social	Promover as atividades de comunicação social, compreendendo imprensa, publicidade, propaganda, relações públicas e promoção de eventos da CGE, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Subsecretaria de Comunicação Social da Secretaria de Estado de Governo – Segov
Assessoria de Apoio Administrativo	Garantir o suporte administrativo ao Gabinete, compreendendo o Controlador-Geral do Estado e seus assessores diretos, o Controlador-Geral Adjunto, os Subcontroladores e o Chefe de Gabinete
Auditoria Setorial	Promover, no âmbito da CGE, a efetivação das atividades de auditoria e correição administrativa.
Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação	Promover o gerenciamento estratégico setorial de forma alinhada à estratégia governamental, em conformidade com as diretrizes técnicas estabelecidas pela Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag, e à integração governamental, em conformidade com as competências previstas para a Seccri.

Fonte: Lei Delegada nº 180 e Decreto Estadual nº 45.795. Elaboração própria.

O *caput* do artigo 36 da Lei Delegada nº 180 explicita a finalidade da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais a partir de 2011:

assistir diretamente o Governador no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências atinentes, no âmbito do Poder Executivo, à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e combate à corrupção e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Estadual (MINAS GERAIS, 2011b).

Portanto, é possível observar que as áreas-fim da CGE-MG eram as três subcontroladorias: Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão, Subcontroladoria de Correição Administrativa e Subcontroladoria da Informação Institucional e da Transparência, bem como as demais unidades subordinadas a essas subcontroladorias, tendo em vista que suas finalidades, conforme indicado no quadro 5, se associam diretamente à própria finalidade do órgão.

Por outro lado, as áreas-meio eram a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, as demais unidades subordinadas a esta, e as cinco assessorias então existentes (Assessoria Jurídica, Assessoria de Comunicação Social, Assessoria de Apoio Administrativo, Auditoria Setorial e Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação), tendo em vista que suas finalidades, conforme elencadas no quadro 5, não se relacionam diretamente com a finalidade da CGE-MG, mas dando suporte operacional ao órgão e às suas unidades administrativas.

Sendo assim, espera-se que as finalidades das áreas-fim da CGE-MG possuam consonância com os atributos dos dois programas a cargo do órgão no ciclo de planejamento 2012-2015.

Durante o ciclo de planejamento 2012-2015, identificou-se, no PPAG, dois programas sob a responsabilidade de execução da CGE-MG, intitulados “Auditoria Interna e Correição Administrativa” e “Minas Aberta”. O primeiro programa tinha por objetivo avaliar a eficiência dos controles internos para o alcance da efetividade das políticas públicas por meio da auditoria interna e da correição administrativa. Seu público alvo era órgãos e entidades do poder executivo estadual e ele era composto de três ações: “prevenção de ilícitos administrativos”, “aperfeiçoamento da atividade correcional no Estado” e “auditoria operacional, de gestão e especial”.

O segundo programa tinha por objetivo promover e estimular a transparência das ações governamentais, bem como seu controle pela sociedade como forma de prevenir e combater a corrupção. Seu público-alvo era órgãos e entidades do poder executivo estadual e a sociedade mineira, e ele também era formado por três ações: “portal da transparência”, “pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de controle e transparência” e “transparência governamental, prevenção e combate à corrupção”.

Verifica-se, pois, que há correspondência entre os atributos do programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa” e as finalidades das Subcontroladorias de Auditoria e Controle de Gestão e de Correição Administrativa, na medida em que se considera auditoria operacional, de gestão e especial como espécies do gênero “auditoria interna”, à luz dos ensinamentos de Teixeira (2006).

Também, verifica-se relativa correspondência entre os atributos do programa “Minas Aberta” e as finalidades da Subcontroladoria da Informação Institucional e da Transparência.

Portanto, as informações reveladas pela análise indicam que as finalidades estabelecidas para a CGE-MG e suas unidades administrativas finalísticas, segundo as normativas

legais, encontram-se refletidas nos atributos dos programas “Auditoria Interna e Correição Administrativa” e “Minas Aberta” explicitados no PPAG 2012-2015, assim como verificado em relação ao ciclo de planejamento 2008-2011.

Quanto ao primeiro objetivo específico, portanto, os resultados do estudo indicam que as alterações na estrutura organizacional da CGE-MG, ocorridas em 2011, encontram-se refletidas nos programas inscritos no PPAG.

5.2 Análise de desempenho dos programas governamentais a cargo da CGE-MG nos ciclos de planejamento 2008-2011 e 2012-2015

Nesta seção, são apresentados os resultados relacionados ao segundo objetivo específico do trabalho, qual seja: analisar o desempenho dos programas governamentais executados pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais durante os dois últimos ciclos de planejamento correspondentes aos PPAGs 2008-2011 e 2012-2015, de modo a inferir sobre o grau de eficácia e de eficiência desses programas.

Conforme detalhado no Capítulo 4, Araújo Júnior (2008) foi referência central para a obtenção e a interpretação dos indicadores de desempenho dos programas sob a responsabilidade de execução da CGE-MG. Os dados utilizados para os cálculos dos indicadores de eficácia e de eficiência dos programas foram obtidos a partir dos Relatórios Anuais de Avaliação do PPAG do Estado de Minas Gerais em relação aos anos de 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015 e disponibilizados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Em análise aos mencionados relatórios, verificou-se que houve modificações em relação ao que originalmente estipulado nos PPAGs aprovados em 2007 e 2011 para os ciclos de planejamento 2008-2011 e 2012-2015 respectivamente, por meio do processo de revisão, que serão descritas adiante. Houve, pois, a necessidade de promover ajustes nos dados a fim de viabilizar o cálculo. Considerou-se que tais ajustes não comprometem significativamente as conclusões pelos motivos que também serão apresentados adiante, embora seja prudente indicar tal fato como limitação de pesquisa.

Segundo Ferrari et al. (2013), a partir do PPAG 2007-2011, o governo do Estado de Minas Gerais institucionalizou revisões anuais deste plano no intuito de reduzir o descompasso entre planejamento e orçamento. De acordo com os autores, tais revisões dar-se-ão quando da proposição da proposta orçamentária para o ano subsequente. O objetivo, portanto, é de coibir que o orçamento se afaste do PPAG, tendo em vista que a tendência de sobre-estimar metas apresentar-se-ia reduzida, considerando a necessidade de o PPAG respeitar a restrição orçamentária contida na LOA. Outra vantagem apontada reside na possibilidade de empreender correções em face de ajustes na estratégia de médio prazo.

Verificou-se, em relação ao ciclo de planejamento 2008-2011, que havia apenas um programa, cuja execução ficou a cargo da então Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, intitulado “Auditoria Interna e Correição Administrativa” e numerado 0755. Tal programa se subdividia em três ações. Uma dessas ações foi intitulada “Correição Administrativa”, com o número 4018, e assim perdurou até 2009. A partir de 2010, tal ação passou a ser intitulada “Coordenação de Correição Administrativa” e recebeu nova numeração: 4055. Considerando que houve, basicamente, uma alteração de nomenclatura e numeração, não se vislumbrou grande prejuízo em se considerar essas duas ações como se fossem a mesma.

Em relação à ação 4513 – “Auditoria Interna”, verificou-se que, a partir de 2009, ela foi extinta e foram criadas outras duas ações, quais sejam: 4118 – “Auditoria de Gestão” e 4120 – “Auditoria Operacional”. Verifica-se, pois, que houve tão somente a divisão da grande atividade de auditoria interna nas suas duas subdivisões: auditoria operacional e auditoria de gestão, rememorando também as lições de Teixeira (2006). Sendo assim, não se vislumbrou prejuízo, para fins de cálculo dos índices, em se considerar as ações 4118 e 4120 como se ainda fossem uma só.

A terceira e última ação do programa 0755 – Auditoria Interna e Correição Administrativa, qual seja: 4019 – Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias em Auditoria e Correição, não sofreu qualquer alteração, tendo perdurado como originalmente concebida durante todo o ciclo de planejamento 2008-2011, de modo que não houve, portanto, a necessidade de efetuar qualquer tipo de ajuste em relação a ela.

Quanto ao ciclo de planejamento 2012-2015, verificou-se a existência de dois programas, de acordo com o respectivo PPAG original, cujas execuções ficaram a cargo da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, intitulados “Auditoria Interna e Correição Administrativa” e “Minas Aberta”, numerados 0255 e 0263 respectivamente.

Em relação ao ano de 2012, o programa 0255 – Auditoria Interna e Correição Administrativa subdividia-se em três ações, quais sejam: 4215 – Prevenção de Ilícitos Administrativos, 4055 – Aperfeiçoamento da Atividade Correcional no Estado e 4118 – Auditoria Operacional, de Gestão e Especial.

Em relação a 2013 e 2014, as ações 4215 e 4055 foram reunidas em uma só, que recebeu a denominação “Prevenção de ilícitos administrativos e aperfeiçoamento da atividade correcional” e a numeração 4160. No mesmo período, em relação à ação 4118, houve apenas alteração na nomenclatura, que passou a ser “Auditoria governamental”. Ou seja, originalmente o programa 0255 subdividia-se em três ações, mas, em 2013 e 2014, duas dessas ações foram reunidas em uma só, de modo que o programa passou a possuir apenas duas ações ao todo.

Em relação ao ano de 2015, as duas ações que até então compunham o programa 0255 foram transformadas em dois programas de governo distintos, quais sejam: programa 0148 – “Correição administrativa” e programa 0255 – “Auditoria interna governamental”.

Em relação ao programa 0263 – “Minas Aberta”, não se verificou alterações durante todo o ciclo de planejamento 2012-2015, de modo que não houve, portanto, a necessidade de ajustes.

Enfim, após os ajustes, os cálculos em relação ao ciclo de planejamento 2012-2015, consideraram a existência de apenas dois programas: “Auditoria Interna e Correição Administrativa” e “Minas Aberta”. O primeiro constituído por duas ações: “Prevenção de ilícitos administrativos e aperfeiçoamento da atividade correcional” e “Auditoria governamental”. O segundo constituído por três ações: “Portal da Transparência”, “Pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de controle e transparência” e “Transparência governamental, prevenção e combate à corrupção”.

Os ajustes foram necessários a fim de permitir uma comparação entre os anos de um mesmo ciclo de planejamento, seja 2008-2011 ou 2012-2015. Caso contrário, não seria possível qualquer tipo de comparação. Não se vislumbrou prejuízo à análise, uma vez que as modificações não foram significativas, mas calcadas basicamente em fusões e fracionamentos de ações ou programas, bem como em alterações de numeração e nomenclatura. Sendo assim, o efeito de eventual reunião ou fracionamento de variável comparativa é inócuo em relação à análise intentada. Isto é, as adaptações foram justamente no sentido de “reverter” as alterações empreendidas de modo a adotar, para um mesmo ciclo de planejamento, uma única configuração programática. Tendo em vista que as alterações efetuadas foram consideradas de pouca relevância para os fins deste trabalho, as adaptações baseadas na reversão de tais alterações também não afetam significativamente a análise.

Em relação ao ciclo de planejamento 2008-2011, foram obtidos índices de eficácia e de eficiência para o programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa”, em relação aos anos de 2008 a 2011. Quanto ao ciclo de planejamento 2012-2015, foram obtidos índices de eficácia e de eficiência para os programas “Auditoria Interna e Correição Administrativa” e “Minas Aberta”, para os anos de 2012 a 2015.

Os dados utilizados nos cálculos dos índices de eficácia e de eficiência em relação aos programas a cargo da AUGÉ-MG e da CGE-MG nos ciclos de planejamento 2008-2011 e 2012-2015 se encontram dispostos no apêndice deste trabalho.

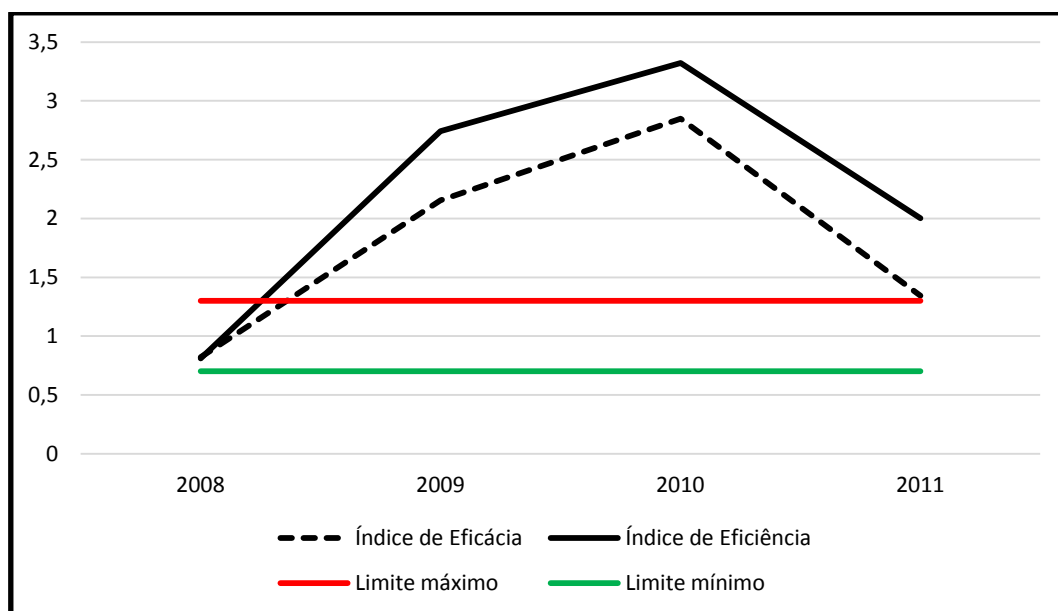
5.2.1 Análise relativa ao ciclo de planejamento 2008-2011

Empreendidos os cálculos, obteve-se os seguintes índices de eficácia para o programa a cargo da então Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais no ciclo de planejamento 2008-2011: 0,8213, 2,1537, 2,8500 e 1,3442, relativos, respectivamente, a 2008, 2009, 2010 e 2011. Esses resultados são mostrados também no gráfico 1 seguinte.

Os resultados relativos ao índice de eficácia indicam que o programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa” pode ser considerado ineficaz na grande maioria dos anos do ciclo de planejamento 2008-2011, uma vez que, apenas em relação a 2008, o valor obtido (0,8213) esteve dentro do intervalo de razoabilidade. Nos demais anos, o valor do índice obtido

ficou acima de 1,3, sinalizando que as metas físicas programadas pelos gestores públicos foram subestimadas e, portanto, não desafiadoras, denotando um planejamento inadequado e baixa sinergia entre as atividades de planejar e executar o programa. Assim, de modo geral, durante o ciclo relativo ao PPAG 2008-2011, as entregas de serviços públicos foram realizadas em patamar muito acima do que planejado.

Gráfico 1 – Índices de eficácia e de eficiência do programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa”, sob execução da Auditoria-Geral do Estado de Minas Gerais, nos anos de 2008 a 2011:



Fonte: Índices obtidos a partir de dados constantes nos Relatórios de Avaliação do PPAG 2008-2011. Elaboração própria.

No que diz respeito ao índice de eficiência do programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa”, no ciclo de planejamento 2008-2011, foram obtidos os seguintes valores: 0,8097, 2,7412, 3,3215 e 2,0017, para os anos de 2008, 2009, 2010 e 2011 respectivamente, conforme mostrado no gráfico 1.

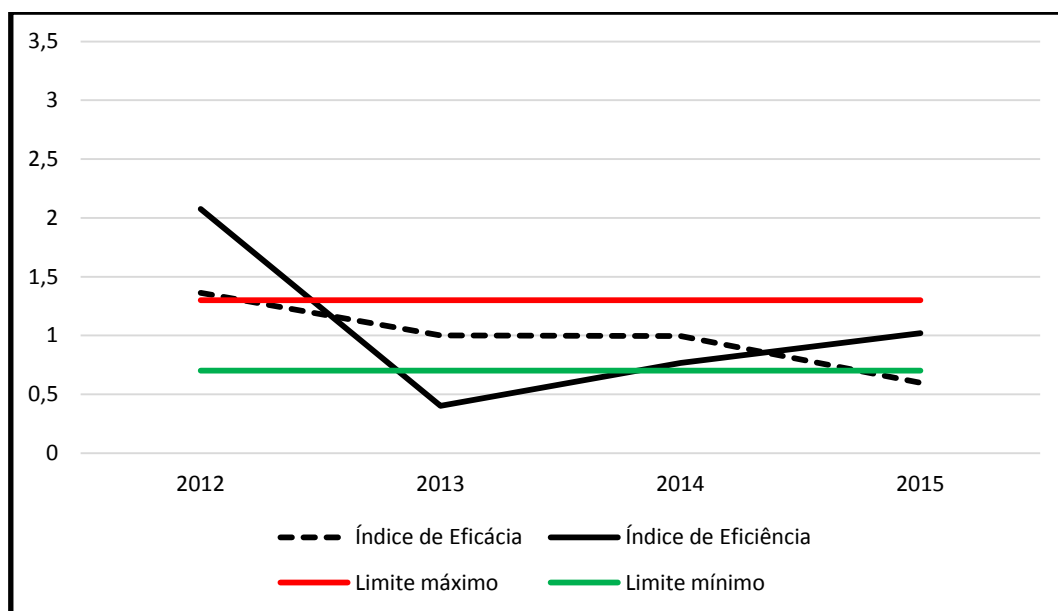
Assim como em relação ao índice de eficácia, o único ano para o qual o índice de eficiência ficou dentro do intervalo de razoabilidade foi o de 2008 (0,8097), enquanto nos demais anos posicionou-se acima do limite superior do intervalo de razoabilidade (1,3).

Esses resultados sinalizam que o programa foi ineficiente, que os custos de execução do programa se mostraram incompatíveis com os custos inicialmente planejados pelos gestores públicos, ou seja, as metas financeiras foram superestimadas e que não houve sinergia entre a tarefa de planejar e a de executar o programa. No ciclo de planejamento 2008-2011, considerando tanto os índices de eficácia quanto os índices de eficiência, seis dos oito índices obtidos estiveram acima do intervalo de razoabilidade entre 0,7 e 1,3, o que corresponde a 75%.

5.2.2 Análise relativa ao ciclo de planejamento 2012-2015

Nesta seção, apresenta-se, primeiramente, os resultados obtidos para o programa “Minas Aberta” e, após, ao programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa”. Em relação ao ciclo de planejamento 2012-2015, os resultados do índice de eficácia obtidos para o programa “Minas Aberta”, para os anos de 2012, 2013, 2014 e 2015 foram: 1,3615, 1,0000, 0,9943 e 0,5985, respectivamente, conforme demonstra o gráfico 2.

Gráfico 2 – Índices de eficácia e de eficiência do programa “Minas Aberta”, sob execução da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, nos anos de 2012 a 2015:



Fonte: Índices obtidos a partir de dados constantes nos Relatórios de Avaliação do PPAG 2012-2015. Elaboração própria.

Observa-se que estiveram fora do intervalo de razoabilidade os índices de eficácia relativos a 2012 e 2015, enquanto para os anos de 2013 e 2014, os resultados sugerem eficácia do programa. Ou seja, durante o PPAG 2012-2015, nos anos de 2012 e 2015, o programa não realizou as entregas de serviços públicos em conformidade com o que planejado e, nos anos de 2013 e 2014, ocorreram as entregas públicas em conformidade com o que planejado. Quanto ao ano de 2012, os indícios são de que as metas físicas estabelecidas pelos gestores públicos se mostraram subestimadas. Quanto a 2015, os resultados apontam para superestimativa das metas físicas do programa “Minas Aberta”. Para 2012 e 2015, a análise sugere que o programa foi ineficaz.

Quanto aos índices de eficiência deste programa e em relação ao mesmo período, obteve-se os seguintes valores: 2,0764, 0,4023, 0,7677 e 1,0189, conforme demonstra o gráfico 2. Portanto, em relação aos anos de 2012 e 2013, há indicativos de ineficiência no cumprimento das metas financeiras. O valor acima de 1,3 e relativo a 2012 denota metas financeiras superestimadas, enquanto o valor abaixo de 0,7 e relativo a 2013 denota metas financeiras subestimadas. Em relação a ambos os eventos, nota-se incompatibilidade entre os custos planejados e os custos efetivamente incorridos quando da execução, bem como pouca sinergia entre as atividades de planejar e executar o programa em questão.

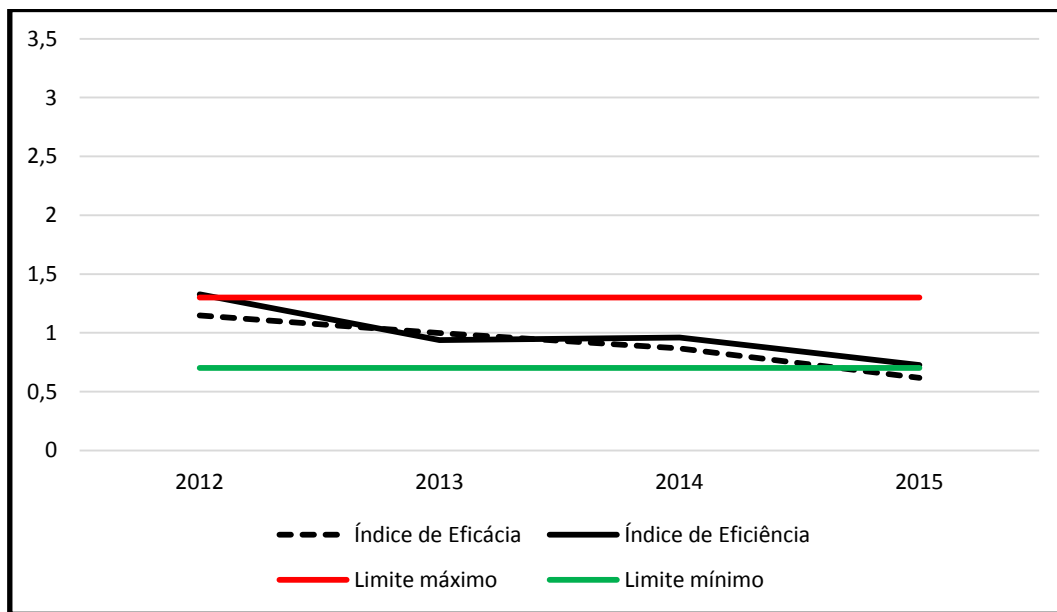
No que diz respeito ao programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa”, constatou-se que, para os anos de 2012, 2013, 2014 e 2015, os resultados obtidos para o índice de eficácia foram, respectivamente: 1,1488, 0,9985, 0,8660 e 0,6177, conforme demonstra o gráfico 3.

Observa-se que, apenas para o ano de 2015, o índice de eficácia posicionou-se fora do intervalo de razoabilidade, ou seja, na grande maioria dos anos relativos ao ciclo de planejamento 2012-2015, o programa apresentou-se eficaz. Há indícios, portanto, de que as entregas de serviços públicos foram realizadas em conformidade com o planejado para o programa na maior parte do ciclo em questão. Quanto ao ano de 2015, os resultados apontam que as metas físicas programadas pelos gestores públicos se mostraram superestimadas.

Quanto ao índice de eficiência do programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa”, obteve-se, respectivamente, para os anos de 2012, 2013, 2014 e 2015, os

seguintes valores: 1,3280, 0,9369, 0,9596 e 0,7270, o que também pode ser visualizado no gráfico 3.

Gráfico 3 – Índices de eficácia e de eficiência do programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa”, sob execução da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, nos anos de 2012 a 2015:



Fonte: Índices obtidos a partir de dados constantes nos Relatórios de Avaliação do PPAG 2012-2015. Elaboração própria.

Portanto, em relação ao ano de 2012, há indicativos de ineficiência no cumprimento das metas financeiras, ressaltando, contudo, que o limite foi apenas ligeiramente extrapolado. O valor acima de 1,3 e relativo a 2012 denota metas financeiras sensivelmente superestimadas, incompatibilidade entre os custos planejados e os custos efetivamente incorridos quando da execução, bem como pouca sinergia entre planejamento e orçamento.

Em relação ao programa “Minas Aberta”, quatro dos oito índices obtidos estiveram fora do intervalo de razoabilidade, o que equivale a 50% do número de registros, e, em relação ao programa “Auditoria Interna e Correição administrativa”, dois dos oito índices obtidos estiveram fora do intervalo de razoabilidade, o que equivale a 25% do total de registros. Conjuntamente considerados, seis dos 16 índices obtidos estiveram fora do intervalo de razoabilidade, o que equivale a 37,5% do total de registros.

Observa-se, pois, ter havido uma significativa redução, de um ciclo de planejamento ao outro, do número de ocorrências de índices fora do intervalo de confiança: redução de 75% para 37,5%, sem estabelecer distinção entre índices de eficiência ou de eficácia. Quando se considera a distinção entre índices de eficácia e de eficiência, a redução é a mesma para ambos: de 75% de ocorrências fora do intervalo de razoabilidade para 37,5%. Este resultado sinaliza que, de um ciclo de planejamento ao outro, houve substancial melhoria na eficácia e na eficiência em relação aos programas sob responsabilidade da CGE-MG.

De modo geral, os resultados da pesquisa sugerem que, entre o ciclo de planejamento 2008-2011 e 2012-2015, a partir dos índices obtidos, a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, anterior AUGÉ-MG, aprimorou seu processo de planejamento governamental, de modo que a execução dos programas sob sua responsabilidade esteve mais próxima do que planejado no ciclo de planejamento 2012-2015 em comparação ao ciclo de planejamento 2008-2011.

Tal conclusão é corroborada pela análise dos gráficos 1, 2 e 3 acima, que foram apresentados propositadamente na mesma escala gráfica, permitindo facilmente visualizar que, de um ciclo de planejamento ao outro, as curvas relativas aos índices de eficácia e de eficiência passaram a posicionar-se em proximidade relativamente maior ao intervalo de razoabilidade.

Neste capítulo 5, foram apresentadas as análises dos resultados em consonância com os objetivos específicos “a” e “b” relacionados na introdução. Em primeiro lugar, verificou-se que as mudanças nas finalidades e na estrutura organizacional da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, introduzidas pelas Leis Delegadas nº 179 e 180, ambas de 2011, foram refletidas nos programas inscritos no PPAG 2012-2015.

Em segundo lugar, verificou-se que a CGE-MG tem envidado esforços no sentido de aperfeiçoar as suas atividades de planejamento, o que pode ser ilustrado pelo fato de o desempenho dos programas em termos de eficácia e de eficiência ter se apresentado relativamente mais satisfatório no ciclo 2012-2015 comparativamente ao ciclo anterior, PPAG 2008-2011.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, objetivou-se, neste trabalho, estudar o planejamento governamental na CGE-MG, enfatizando-se as alterações na sua estrutura organizacional ocorridas em 2011 e os programas inscritos no PPAG que se encontram sob a responsabilidade de execução do órgão.

Neste contexto, duas questões centrais orientaram a elaboração do estudo: as mudanças na estrutura organizacional da CGE-MG, introduzidas em 2011, encontram-se refletidas nos programas inscritos no PPAG 2012-2015? Qual teria sido o desempenho dos programas executados pelo órgão durante os ciclos de planejamento correspondentes aos Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG) 2008-2011 e 2012-2015?

Diante de tais questões, foram estabelecidos dois objetivos específicos. Primeiramente, buscou-se verificar se as alterações na estrutura organizacional da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, provocadas pelas Leis Delegadas nº 179 e 180, editadas em 2011, encontram-se refletidas nos programas inscritos no PPAG, principal instrumento de planejamento governamental do órgão.

Em segundo lugar, objetivou-se analisar o desempenho dos programas governamentais executados pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais durante os dois últimos ciclos de planejamento correspondentes aos PPAGs 2008-2011 e 2012-2015, de modo a inferir sobre o grau de eficácia e de eficiência desses programas.

Também, objetivou-se, especificamente, apresentar um breve histórico sobre o controle interno no âmbito do Estado de Minas Gerais, a fim de permitir a compreensão de como esta importante atividade governamental foi sendo estabelecida e desenvolvida ao longo do tempo.

Quanto ao primeiro objetivo específico, verificou-se que, em ambos os ciclos de planejamento analisados, havia correspondência entre as finalidades do órgão e de suas unidades administrativas finalísticas e os atributos dos programas relacionados nos PPAGs analisados.

Concluiu-se que as alterações na estrutura organizacional da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, ocorridas em 2011, encontraram-se refletidas nos programas do PPAG no período analisado.

Para viabilizar a consecução das finalidades de um órgão estabelecidas em norma, a sua estrutura organizacional deve ser adequada, assim como tal estrutura deve se refletir nos seus instrumentos de planejamento, denotando coerência entre o arranjo organizacional e o que se planejou em termos de políticas públicas, ou seja, tais aspectos relacionam-se entre si e o sucesso do órgão em relação ao cumprimento de seus objetivos institucionais demanda harmonia entre eles. Seria incoerente que um órgão de controle, como a CGE-MG, não observasse tais premissas.

O planejamento governamental adequado é inerente à boa gestão, pois possibilita a alocação de recursos e esforços de maneira ordenada no sentido de viabilizar políticas públicas eficientes e eficazes à sociedade. Também, deve-se considerar que o planejamento governamental viabiliza a *accountability* e, portanto, permite à população verificar como os governos estão gerindo os recursos públicos e como isso os afeta diretamente, reforçando, segundo Behn (1998), a confiança pública em torno do desempenho de governos. Desta forma, os cidadãos terão subsídios para orientar melhor suas escolhas políticas.

Viu-se, também, que o controle social tem sido um norteador das ações dos órgãos de controle no Brasil de maneira geral. A elaboração de planejamentos adequados facilita o exercício do controle social, tendo em vista que, neles, são indicados ações de governo, metas, prazos e recursos financeiros, que poderão ser acompanhados de perto pelos interessados. A CGE-MG, enquanto órgão de controle, neste aspecto da pesquisa, tem se constituído como um bom exemplo a ser seguido por outros órgãos, uma vez que cuidou de expressar nos programas sob sua execução as nuances de sua estrutura organizacional e suas finalidades.

Quanto ao segundo objetivo específico, verificou-se melhoria nos índices de eficácia e de eficiência dos programas executados pela CGE-MG do ciclo de planejamento 2008-2011 ao ciclo de planejamento 2012-2015, embora aprimoramentos ainda sejam demandados, uma vez que continuou havendo registros de índices fora do intervalo de razoabilidade, contudo em menor número relativo de ocorrências e em amplitude menor.

Os gráficos apresentados evidenciam que, de um período ao outro, as curvas dos índices de eficácia e de eficiência passaram a posicionar-se em proximidade maior ao intervalo de razoabilidade, corroborando a afirmativa de que não apenas o número de ocorrências fora do intervalo de razoabilidade se reduziu, como também a amplitude de tais ocorrências.

No ciclo de planejamento 2008-2011, em que havia apenas o programa “Auditoria Interna e Correição Administrativa” sob execução da AUGÉ-MG, 6 dos 8 índices obtidos estiveram acima do limite máximo do intervalo de razoabilidade, o que corresponde a 75%. Nestes casos, as metas físicas se mostraram subestimadas e as metas financeiras superestimadas relativamente, ou seja, o planejamento foi inapropriado e havia baixa sinergia entre as atividades de planejamento e execução das políticas públicas em questão.

No ciclo de planejamento 2012-2015, em que havia dois programas sob execução da CGE-MG - “Auditoria Interna e Correição Administrativa” e “Minas Aberta”, 6 dos 16 índices obtidos estiveram fora do intervalo de razoabilidade, o que corresponde a 37,5%. Nestes casos, houve índices de eficiência e de eficácia tanto acima do limite máximo, quanto abaixo do limite mínimo, sugerindo metas sub e superdimensionadas.

Apesar de se ter verificado, no período considerado, uma evolução em relação à quantidade relativa de índices contidos no intervalo de razoabilidade, ainda há a necessidade de continuar o aperfeiçoamento da atividade de planejamento no âmbito do órgão a fim de que tais índices estejam sempre dentro do mencionado intervalo, denotando assertividade na tarefa de planejar as políticas públicas empreendidas pela CGE-MG.

Como o próprio termo sugere, o intervalo de razoabilidade se constitui como uma margem de tolerância razoável em relação ao alcance das metas físicas e financeiras estabelecidas para determinado programa. Caso se constate um índice fora do intervalo, entende-se que houve uma falha de planejamento que extrapola limites de tolerância admissíveis.

O planejamento governamental não é um fim em si mesmo. Ao mesmo tempo, ele não pode ser tratado pelos gestores públicos como um instrumento decorativo, elaborado tão somente para cumprir determinações legais. Em verdade, o planejamento de governo é uma

imprescindível ferramenta de gestão, que, se bem utilizada, pode contribuir com a melhor utilização dos recursos públicos disponíveis e com a melhor oferta de serviços públicos à sociedade, na medida em que permite uma alocação eficiente dos recursos e o exercício do controle social, além de viabilizar governos mais transparentes e responsivos às demandas sociais.

Deve ser enfatizado que este estudo teve como objeto o planejamento governamental de um órgão estadual de controle, que, como tal, deve constituir-se como um exemplo de boa gestão aos demais órgãos, compreendendo, necessariamente, aspectos do seu planejamento. A propósito, os programas que foram objeto do estudo têm uma incontroversa importância ao funcionamento da administração pública e aos anseios da população, uma vez que se relacionam a auditorias internas, procedimentos correcionais e promoção da transparência pública, em um contexto de intenso clamor social por governos mais virtuosos e escorreitos.

Como limitação de pesquisa, indicou-se o fato de que os PPAGs analisados sofreram alterações ao longo do período considerado, através do processo de revisão anual, que é tido, por alguns autores, como algo útil ao planejamento governamental. Entendeu-se que a natureza de tais alterações não comprometia a análise intentada, desde que ajustes fossem realizados no sentido de permitir comparações entre os anos de um mesmo ciclo de planejamento.

Também, deve-se ter em mente que os resultados deste estudo não podem ser extrapolados a outros órgãos, tendo em vista que a análise se limitou à Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, embora a metodologia utilizada possa ser replicada em relação a outros órgãos.

A partir do que se analisou no presente trabalho, espera-se ter contribuído com o rol de pesquisas relacionadas a planejamento governamental, permitindo a realização de novos estudos, inclusive comparativos com outros órgãos de controle e em outros períodos, a fim de constituir uma série histórica mais representativa, no intuito de enriquecer a literatura acadêmica correlata.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Cecília V. **Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública**: um ensaio. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 3, p. 104-132, set./dez. 1997.

ARAÚJO JÚNIOR, L. A. de. **Índice de Desempenho do Planejamento (IDP)**: uma proposta de avaliação orçamentária e institucional. 2ª ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008.

ARRETCHE, Marta T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabete Melo (org). São Paulo: Cortez/IEE, p.29-39, 1999.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2016, 154 pp.

AZEVEDO, Anna Carolina de Oliveira. **Lei anticorrupção e dinamismo institucional**: um olhar a partir da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018.

BALLART, X. **Como Evaluar Programas y Servicios Públicos?** Ministerio para las Administraciones Publicas. Madrid: Colección Estudios, 1992.

BARBOSA, Marcos Porto. **Reforma do estado e controle administrativo**: a experiência do acordo de resultados na Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, p. 112. 2010.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, LDA, 2009.

BARZELEY, M; ARMAJANI, B. J. **Breaking Through Bureaucracy**: A new vision for managing in government. Berkeley: University of California Press, 1992.

BEHN, Robert D. **O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática**. Revista do serviço público, v. 49, n. 4, p. 5, 1998.

BELL, J. **Doing your research project**: a guide for the first-time researchers in education and social science. Milton Keynes, England: Open University Press, 2. reimp., 1989.

BEUREN, Ilse Maria (Org.) **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. São Paulo: Atlas, 3. ed., 2013.

BOCCATO, V. R. C. **Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação**. Rev. Odontol. Univ. Cidade São Paulo, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

CALMON, Katya M. N.; GUSSO, Divonzir A. **A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil**. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, n. 25, jun./dez., 2002.

CARDOSO JR., J. C. (org). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 4, IPEA, 2011.

CARVALHAIS, Jane N. **Política Pública de Ciência, Tecnologia e Inovação**: estudo sobre o desempenho dos programas do Estado de Minas Gerais. Faculdade de Políticas Públicas da Universidade do Estado de Minas Gerais, FAPP/UEMG. Projeto de pesquisa apresentado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, set./2018.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **O Plano Plurianual**: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. Revista do Serviço Público, v. 58, n. 2, p. 129, 2007.

CHUMBITA, H. **Evaluación en la gestión pública**: caso del sistema nacional de evaluación educativa. Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, 1997.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade; ROMERO, Gerlaine Cristine Diniz; MELO, Íria Pereira de. **Os desafios do controle de resultados nas organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)**: um estudo do caso de Minas Gerais. In: II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2009.

CUNHA, Carla G.S. da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS, 2006. Disponível em: < <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06>>. Acesso em: 11 ago. 2018.

FALAGAS, Matthew E. et al. **Comparison of PubMed, Scopus, web of science, and Google scholar: strengths and weaknesses.** The FASEB journal, v. 22, n. 2, p. 338-342, 2008.

FARIA, Carlos A. P. de. **A política da avaliação de políticas públicas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out. 2005.

FERRARI, Naíla Marcela Nery et al. **Revisão Anual do Plano Plurianual: uma análise da evolução do progresso no governo de Minas Gerais.** Brasília, DF, 2013.

FERREIRA, Roberto Do Nascimento et al. **A Importância Do Controle Social Na Gestão Dos Recursos Públicos.** Resende – RJ: XIII Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT, 2016.

FRANCO, H. **O método PES: entrevista com Matus.** São Paulo: FUNDAP, 1996.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa. **O levantamento bibliográfico e a pesquisa científica.** Fundamentos de epidemiologia. 2ed. A, v. 398, p. 1-377, 2010.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil.** Revista do Serviço Público, v. 53, n. 4, 2002.

GARCIA, R.C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental.** Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 23, n. 7, p. 70, 2001.

_____. **PPA: o que não é e o que pode ser.** Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, v. 1, n. 20, p. 431-456. Brasília: IPEA, 2012.

GHIRLANDA, M.P.M; TRISTÃO, G. **A experiência do governo federal na avaliação do plano plurianual 2000 - 2003.** In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 26., Salvador, 2002. Anais... Disponível em: <http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=49&cod_evento_edicao=6&cod_edicao_trabalho=2713>. Acesso em: 15 set 2018.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e Orçamento Governamental.** Brasília: ENAP, 2007, v. 2, p.187 - 217.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 4ª edição, 2002.

HAGE, Jorge. **O governo Lula e o combate à corrupção**. Brasil em Debate. v. 1. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

IZEPÃO, R. L.; TARTAGLIA FILHO, L. **O planejamento governamental nos estados do Paraná e Santa Catarina: um estudo comparativo**. A Economia em Revista, v.17, n.2, p.43-56. Maringá: UEM, dez/2009.

JANNUZZI, Paulo de M. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

JOSÉ FILHO, Antônio. **A importância do controle interno na administração pública**. Teresina: Diversa, ano I, n. 1, p. 85-99, 2008.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert L. **Psicologia social das organizações**. Trad. Auriphebo Simões. 3. ed. São Paulo, Atlas, 1987.

LOBO, Thereza. **Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão**. In: RICO, Elizabeth Melo. Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2001. p. 75-85.

MENDES, R. da C. ; OLEIRO, W. N. ; QUINTANA, Alexandre Costa . **A contribuição da contabilidade e auditoria governamental para uma melhor transparência na gestão pública em busca do combate contra a corrupção**. Rio Grande: Sinergia (FURG), v. 12(2), p. 37-48, 2008.

MESSIAS, D.; WALTER S. A. **Governança e controladoria no setor público: uma análise do governo e da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais**. In: CONGRESSO DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 16., 2016, São Paulo. Anais... São Paulo: USP, 2016.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 11.947**, de 30/06/1969. Institui a Auditoria de Operações e altera a denominação do cargo de assessor do Governador para assuntos de fiscalização e controle. Minas Gerais Diário do Executivo - 01/07/1969 pág. 5 col. 2, microfilme 175.

_____. **Decreto nº 13.607**, de 06/05/1971. Integra a auditoria de operações, instituída pelo Decreto nº 11.947, de 30 de junho de 1969, na estrutura da Secretaria de Estado da Fazenda, altera a denominação de cargo e contém outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo - 07/05/1971 pág. 6 col. 1, microfilme 187.

_____. **Lei Delegada nº 6**, de 28/08/1985. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração estadual, estabelece normas para modernização institucional, e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo - 28/08/1985 pág. 8 col. 1, microfilme 330.

_____. **Lei Delegada nº 92**, de 29/01/2003. Dispõe sobre o sistema estadual de auditoria interna, reestrutura a Auditoria Geral do Estado e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo - 30/01/2003 pág. 37 col. 1.

_____. **Lei nº 15.298**, de 06/08/2004. Cria a Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo - 07/08/2004 pág. 2 col. 2.

_____. **Lei Delegada nº 133**, de 25/01/2007a. Dispõe sobre a Auditoria-Geral do Estado - AUGÉ -, órgão central do sistema central de auditoria interna, e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo - 26/01/2007 pág. 15 col. 2.

_____. **Decreto nº 44.655**, de 19/11/2007b. Dispõe sobre a organização da Auditoria-Geral do Estado - AUGÉ. Minas Gerais Diário do Executivo - 20/11/2007 pág. 2 col. 1.

_____. **Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2008-2011 – Volume II – Programas e Ações por Setor de Governo**. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2008.

_____. **Lei Delegada nº 179**, de 01/01/2011a. Dispõe sobre a organização básica e a estrutura da administração pública do Poder Executivo do Estado. Minas Gerais Diário do Executivo - 02/01/2011 pág. 1 col. 1.

_____. **Lei Delegada nº 180**, de 20/01/2011b. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo - 21/01/2011 pág. 1 col. 1.

_____. **Decreto nº 45.795**, de 05/12/2011c. Dispõe sobre a organização da Controladoria Geral do Estado - CGE. Minas Gerais Diário do Executivo - 06/12/2011 pág. 3 col. 1.

_____. **Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2012-2015 – Volume I – Programas e Ações por Rede de Desenvolvimento Integrado.** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2012.

_____. **Lei nº 22.257**, de 27/07/2016. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo - 28/07/2016 pág. 2 col. 2.

_____. **Decreto nº 47.139**, de 24/01/2017. Dispõe sobre a organização da Controladoria-Geral do Estado. Minas Gerais Diário do Executivo - 25/01/2017 pág. 3 col. 2.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo.** Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NADER, Rosa Maria. **A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados.** O caso do Governo Federal Brasileiro. In: X Congresso Internacional del CLAD, 2005.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa.** Petrópolis, Vozes, 2007.

PENIDO, Álvaro Godoy. **Qualidade da Informação e a Efetividade dos Sistemas Corporativos de Informação na Transparência da Gestão Pública:** um estudo de caso na Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Projetos e Dissertações em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento, v. 6, n. 1, 2017.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas:** conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Revista de Administração Pública. Vol. 46, n. 5 (set./out. 2012), p. 1272-1294, 2012.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. **Pesquisa Social:** métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, E. M. P. et al. **Análise de desempenho de programas estruturadores do Estado de Minas Gerais voltados para a área de ciência, tecnologia de inovação.** Revista Gestão & Tecnologia, v. 13, n. 2, p. 122-144, 2013.

ROCHA, Elisa Maria Pinto da; CARVALHAIS, Jane Noronha; NOGUEIRA, Luciana Cássia. **Índice de Desempenho do Planejamento Governamental (ISDPP):** instrumento de análise

do desempenho do planejamento de programas públicos. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v.16, n.25, p. 183-211, jan./jul. 2014.

SAMPIERI, R. H et al. **Metodologia de pesquisa**. São Paulo: Mc-Graw-Hill, 5. ed., 2013.

SANTOS, E. A. V. O planejamento governamental em temas. In: Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 15. Santo Domingo: CLAD, 2010.

SANTOS, Guilherme Kraus dos; RAUPP, Fabiano Maury. **Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA**. Revista de Administração Pública-RAP, v. 49, n. 6, 2015.

SEPLAG – MG. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais. **Manual de Elaboração do PPAG 2012-2015**. Belo Horizonte, julho de 2011.

SILVA, Marise Borba de; GRIGOLO, Tânia Maris. **Metodologia para iniciação científica à prática da pesquisa e da extensão II**. Caderno Pedagógico. Florianópolis: Udesc, 2002.

SILVA, Lidiane Rodrigues Campêlo da et al. **Pesquisa documental**: alternativa investigativa na formação docente. In: Congresso Nacional de Educação, p. 4554-4566, 2009.

TEIXEIRA, Maria de Fátima. **O Contributo da auditoria interna para uma gestão eficaz**. Dissertação de Mestrado em Contabilidade e Auditoria, Universidade Aberta, Coimbra, 2006.

TORRES, Thiago Fagundes. **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público**: estudo da concepção e implantação do modelo mineiro. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, p. 133. 2008.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

APÊNDICE

Relação dos dados utilizados nos cálculos dos índices de eficácia e de eficiência relativos aos programas sob execução da CGE-MG no ciclo de planejamento 2012-2015:

Programa	Ação	Metas financeiras (R\$)							
		2012		2013		2014		2015	
		Planejado	Executado	Planejado	Executado	Planejado	Executado	Planejado	Executado
Auditoria Interna e Correição Administrativa	Prevenção de ilícitos administrativos e aperfeiçoamento da atividade correcional	226.671,00	147.591,23	66.136,00	120.516,96	190.220,00	101.376,33	99.815,00	280.193,86
	Auditoria governamental	847.443,00	781.569,04	740.694,00	739.369,95	754.769,00	751.384,14	444.550,00	182.285,42
Minas Aberta	Portal da transparência	137.861,00	108.287,75	208.367,00	631.518,60	231.693,00	333.163,41	401.553,00	1.119.288,31
	Pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de controle e transparência	157.050,00	107.617,03	34.629,00	18.293,40	34.057,00	25.503,40	1.715.876,00	115.108,65
	Transparência governamental, prevenção e combate à corrupção	167.000,00	86.977,48	27.832,00	23.313,65	31.820,00	26.690,72	28.227,00	25.932,48
Programa	Ação	Metas físicas							
		2012		2013		2014		2015	
		Planejado	Executado	Planejado	Executado	Planejado	Executado	Planejado	Executado
Auditoria Interna e Correição Administrativa	Prevenção de ilícitos administrativos e aperfeiçoamento da atividade correcional	10	11	10	10	10	10	10	14
	Auditoria governamental	6.000	6.971	5.500	5.491	5.000	4.161	5.000	2.210
Minas Aberta	Portal da transparência	1	1	4	4	4	4	4	4
	Pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de controle e transparência	20	20	40	40	40	38	2	1
	Transparência governamental, prevenção e combate à corrupção	2	4	4	4	6	6	8	7

Fonte: Relatórios de Avaliação do PPAG 2012-2015. Elaboração própria.

Relação dos dados utilizados nos cálculos dos índices de eficácia e de eficiência relativos aos programas sob execução da AUGÉ-MG no ciclo de planejamento 2008-2011:

Programa	Ação	Metas financeiras (R\$)							
		2008		2009		2010		2011	
		Planejado	Executado	Planejado	Executado	Planejado	Executado	Planejado	Executado
Auditoria Interna e Correição Administrativa	Coordenação de correição administrativa	6.346,00	5.924,95	56.546,00	34.875,12	41.662,00	16.442,06	91.600,00	78.570,16
	Auditoria Interna	240.000,00	251.400,80	1.364.000,00	1.100.768,69	1.109.400,00	982.267,88	1.245.100,00	774.705,79
	Pesquisa e desenvolvimento de tecnologias em Auditoria e Correição	516.000,00	515.964,00	29.400,00	3.544,31	17.500,00	4.737,85	68.950,00	90.677,94
Programa	Ação	Metas físicas							
		2008		2009		2010		2011	
		Planejado	Executado	Planejado	Executado	Planejado	Executado	Planejado	Executado
Auditoria Interna e Correição Administrativa	Correição Administrativa	250	178	200	603	144	144	144	144
	Auditoria Interna	300	132	84	180	3.037	8.962	6.037	8.383
	Pesquisa e desenvolvimento de tecnologias em Auditoria e Correição	25	25	40	40	20	20	20	20

Fonte: Relatórios de Avaliação do PPAG 2008-2011. Elaboração própria.